



La salud  
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400969791

Fecha: 18-05-2022

Página 1 de 8

Bogotá D.C.,

Doctor(a)

**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**

Secretario General – Cámara de Representantes

**DELCY HOYOS ABAD**

Comisión Quinta Constitucional – Senado de la República

Carrera 7ª N° 8 – 68

Bogotá D.C.

**ASUNTO:** Concepto sobre el **PL 163/21 (C)** y el **PL 097/21 (S)** acumulado al **PL 140/21 (S)** *“por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones”*.

Cordial saludo,

Atendiendo a que el PL 163/21 (C) está pendiente de surtir debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes y el PL 097/21 (S) acumulado al PL 140/21 (S) está pendiente de surtir primer debate en la Comisión Quinta de Senado, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social<sup>1</sup>. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

## 1. CONTENIDO

La propuestas disponen:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto la conservación, protección, propagación, investigación y uso sostenible de las abejas y demás polinizadores; su reconocimiento como factor

<sup>1</sup> Cfr. Sobre lo concerniente al **PL 163/21 (C)**: <https://www.camara.gov.co/abejas-y-polinizadores> y sobre el **PL 097/21 (S)** acumulado **PL 140/21 (S)**: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley> [08/04/22].

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)

W

W



La salud  
es de todos

Minsalud



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **202211400969791**

Fecha: **18-05-2022**

Página 2 de 8

biótico estratégico para el país con el consecuente tratamiento prioritario dentro de la política rural y ambiental. Así mismo, establecer políticas públicas que garanticen un ambiente sano para los polinizadores, la protección de la flora, la consolidación del sector de la apicultura como un componente estratégico para la producción de alimentos del país y la conservación de los ecosistemas. [PL 163-21-C]

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto la conservación, protección, propagación, investigación y uso sostenible de las abejas y demás polinizadores bióticos; su reconocimiento como factor biótico estratégico para el país con el consecuente tratamiento prioritario dentro de la política rural y ambiental y con prelación en la asignación de recursos dentro de los planes y programas de desarrollo de los presupuestos nacional y territoriales. Así mismo, establecer políticas públicas que garanticen un ambiente sano para los polinizadores, la protección de la flora, la consolidación del sector de las abejas y la apicultura como un componente estratégico para la producción de alimentos del país y la conservación de los ecosistemas. [PL 097-21-S]

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto la conservación, protección, propagación, investigación y uso sostenible de las abejas y demás polinizadores; su reconocimiento como factor biótico estratégico para el país con el consecuente tratamiento prioritario dentro de la política rural y ambiental y con prelación en la asignación de recursos dentro de los planes y programas de desarrollo de los presupuestos nacional y territoriales. // Así mismo, establecer políticas públicas que garanticen un ambiente sano para los polinizadores, la protección de la flora, la consolidación del sector de las abejas y la apicultura como un componente estratégico para la producción de alimentos del país y la conservación de los ecosistemas. [PL 140-21-S]

Bajo esta perspectiva, se estructuran los demás preceptos que conforman cada uno de los proyectos de ley, tanto el que cursa en Cámara de Representantes como los dos acumulados que hacen trámite en el Senado de la República. Debe destacarse, igualmente, que en legislaturas pasadas se han radicado iniciativas análogas para regular esta actividad, con diferentes énfasis, sirva para ilustrar:

- **PL 431/20 (C)**, *“por medio de la cual se crean mecanismos para el fomento y el desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones”*.
- **PL 053/19 (S) acumulado PL 103/19 (S)**, *“por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones”*.
- **PL 251/18 (S) – 196/17 (C)**, *“por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones”*.

**Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.**

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)

*WPT  
Hend*



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400969791

Fecha: 18-05-2022

Página 3 de 8

- **PL 055/18 (C)**, “por medio del cual se reglamenta la protección de las abejas, el fomento y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones”.

Sobre este tipo de proyectos de norma se ha emitido pronunciamientos, de ahí que se retomen algunos de los análisis realizados sobre los puntos que resulten pertinentes por catalogarlos relevantes<sup>2</sup>.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Necesidad de la norma

Si bien existen regulaciones marco sobre la actividad empresarial, se estima que la propuesta puede justificarse en el contexto de la seguridad alimentaria, adicionalmente, incorpora un elemento de protección que implica restricciones y limitaciones de otras actividades lo cual debe ser regulado a nivel legal. Debe señalarse, así mismo, que la salvaguarda de las abejas es un medio que contribuirá a la garantía de estas.

### 2.2. El aprovechamiento de las abejas y su regulación

Como un caso especial dentro de la domesticación de pequeños animales se destaca, desde tiempos muy remotos, la actividad dedicada a la crianza de abejas<sup>3</sup>. Hay vestigios de esa práctica en el antiguo Egipto y China<sup>4</sup>. En América, con la conquista y colonización, se introdujo la abeja europea o *apis mellífera* que desplazó a las abejas nativas y dio lugar al proceso de aprovechamiento de sus productos en estas tierras, entre ellas en Colombia<sup>5</sup>. La comunidad religiosa salesiana impulsó el aprovechamiento de las abejas y elaboró el primer manual de apicultura del país que se publicó en 1910<sup>6</sup>. Un punto de inflexión se produjo en la década del 70' cuando la actividad creció por efecto

<sup>2</sup> Cfr. Radicados N° 202011401959301 del 10 de diciembre de 2020; N° 202011401467571 del 18 de septiembre de 2020; N° 201911400596431 del 15 de mayo de 2019 o N° 201911400190821 del 18 de febrero de 2019.

<sup>3</sup> Marina Vicente Rubiano, *Análisis virológico y epidemiológico del síndrome de despoblamiento de las colmenas en España: estudio de causas y consecuencias*, Universidad Complutense de Madrid, tesis doctoral, Madrid 2016, pág. 8. En: <https://eprints.ucm.es/38831/1/T37638.pdf>.

<sup>4</sup> *Ibíd.*

<sup>5</sup> Oswaldo Sánchez Alarcón, *Sistemas de producción y economía apícola en los departamentos de Cundinamarca y Boyacá, caso de tres organizaciones de productores*, Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Agrarias, Bogotá, 2014, págs. 11 y 12. En: <http://www.bdiqital.unal.edu.co/46818/1/07790793.2014.pdf>.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, pág. 12.

WT

WT



La salud  
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400969791

Fecha: 18-05-2022

Página 4 de 8

de los programas de diversificación que impulsó en su momento la Federación Nacional de Cafeteros<sup>7</sup> y se realizaron exportaciones de miel.

En lo atinente a su regulación, se destacaban normas generales y actos administrativos relativos a su aprovechamiento y requisitos, dentro de estos últimos se hace referencia a los sanitarios, indispensables para que la miel de abeja sea apta para el consumo humano, para ello en 2010 se contaba con la Resolución 1057 expedida por el entonces Ministerio de la Protección Social, acto administrativo que fue declarado nulo por el Consejo de Estado<sup>8</sup>.

A nivel legal no existen antecedentes específicos entre nosotros. No obstante, en Latinoamérica, es posible hacer referencia a algunos casos de interés. Paraguay, por ejemplo, uno de los países pioneros en la materia, mediante la Ley 665 de 1977 declaró de importancia económica y social, la actividad de la apicultura. En Perú, la Ley 26.305 de 1994<sup>9</sup> declaró de interés nacional la apicultura y la protección de la abeja doméstica. Por su parte, Panamá, mediante la Ley 46 de 1999 reguló lo relacionado con el fomento y protección de la apicultura<sup>10</sup>. Si bien en México no existe una norma federal sobre el particular, ciertos Estados de ese país, como el de México han expedido normas de promoción de la actividad<sup>11</sup>. En Argentina, igual que en México, la Provincia de Santa Fe expidió la Ley 12209 de 2004, teniendo como antecedente el caso de la Ley 7435 de 1984 de la Provincia de Entre Ríos<sup>12</sup>.

### 2.3. Comentarios específicos

Revisado el contenido del PL 163/21 (C), se advierte que este tiene una relación con las acciones que se deben desarrollar por parte del sector agrícola y ambiental para la conservación, protección, investigación y uso sostenible de las abejas y demás polinizadores para la conservación de los ecosistemas. No obstante, frente al articulado,

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</sup> **CONSEJO DE ESTADO**, Sección Primera, sentencia de 4 de febrero de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala, radicación 11001-03-03-24-000-2010-00329-00.

<sup>9</sup> Cfr. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/html/per18183.htm>.

<sup>10</sup> Cfr. <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/46-de-1999-sep-2-1999.pdf>.

<sup>11</sup> Decreto 308 de 2014, ley de apicultura del Estado de México. En: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig212.pdf>.

<sup>12</sup> Cfr. [http://www.entrierios.gov.ar/minpro/userfiles/files/PRODUCCION%20ANIMAL/APICULTURA-LE-GIS%20API/ley\\_n7435.pdf](http://www.entrierios.gov.ar/minpro/userfiles/files/PRODUCCION%20ANIMAL/APICULTURA-LE-GIS%20API/ley_n7435.pdf).

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)

wt  
11/1



La salud  
es de todos

Minsalud



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: 202211400969791

Fecha: 18-05-2022

Página 5 de 8

resulta conducente realizar observaciones de conformidad con el orden que a continuación se describe:

### 2.3.1. Sobre el artículo 13:

**Artículo 13°.** La CNAP incentivará y propenderá por el desarrollo de:

1. Campañas, ferias y eventos para incentivar el consumo de productos de las abejas y para la sensibilización e información a la comunidad acerca de la importancia de las abejas y la protección de otros polinizadores en la agricultura, el aseguramiento de la soberanía alimentaria y los ecosistemas.
2. La inclusión de productos de las abejas en el menú de compras estatales, para el consumo en escuelas, asilos, batallones y otras instituciones públicas, a través de las agremiaciones regionales vigentes legalmente registradas [...].

**Observación.** En cuanto al numeral 1°, lo planteado excede el ámbito de aplicación de la norma, teniendo en cuenta que va más allá del cuidado de las abejas. La soberanía alimentaria afecta la producción, acceso y alimentación. Adicionalmente, es importante definir el término “soberanía alimentaria”, es más el país tiene definido y se rige por el concepto de “Seguridad Alimentaria y Nutricional” dado en el Conpes 113 del 2007 y en el “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional” (2012-2019).

En lo concerniente al numeral 2°, es relevante mencionar que para priorizar un alimento dentro de los programas de apoyo alimentario (compras estatales), este debe hacer parte de los alimentos que promuevan una alimentación saludable, dando cumplimiento a la Resolución 3803 de 2016 y a las “Guías Alimentarias Basadas en Alimentos para la población colombiana”.

Estos comentarios son extensivos a los artículos 11, numerales 3° y 4° del PL 097/21 (S) y 11, numerales 1 y 2 del PL 140/21 (S).

### 2.3.2. Sobre el artículo 15:

**Artículo 15°.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en concordancia con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollarán acciones coordinadas para:

[...]

**Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.**

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)

*msl*  
*HL*



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400969791

Fecha: 18-05-2022

Página 6 de 8

4. Fomentar la investigación en apiterapia y la comercialización de productos apícolas como nutracéuticos [...].

**Observación.** Es de resaltar que en el país no se encuentra definido el término “nutraceútico”, por ende, se sugiere adherirse a la normatividad colombiana. Ahora bien, si el producto tiene un propósito médico especial, es decir, se usa como tratamiento o terapia, es apropiado mencionar que debe dar cumplimiento a la Resolución 205 de 2020, en la cual se definen los Alimentos de Propósito Médico Especial (APME), si por el contrario el producto únicamente cumple con unas declaraciones de propiedades en salud o nutricionales, debe dar cumplimiento a lo establecido en la Resolución 810 de 2021, “*por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados o empacados para consumo humano*”.

Este comentario se extiende a los proyectos ya mencionados que tienen el mismo precepto.

### 2.3.3. Sobre el artículo 17:

**Artículo 17°.** Los Ministerios de Trabajo y de Salud y Protección Social, velarán porque los apicultores colombianos puedan acceder al Sistema General de Seguridad Social. De la misma manera dichos Ministerios participarán en las acciones necesarias para garantizar el derecho al trabajo de los apicultores que pierdan sus colmenas por envenenamiento, desastres naturales, hurtos e incendios.

**Observación.** El precepto es potestativo de esta iniciativa. Sobre el particular, el artículo 48 de la Constitución Política, define la seguridad social como:

[...] un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. // Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social [...].

Este aspecto ha sido desarrollado por la Ley 100 de 1993 con vocación de universalidad. Ahora bien, el artículo 2° de la citada Ley 100 prevé: “[...] [e]l servicio público esencial de seguridad social se prestará con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación [...]” y, específicamente, el literal d) señala que la integralidad es:

KST  
i/s)



La salud  
es de todos

Minsalud



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **202211400969791**

Fecha: **18-05-2022**

Página 7 de 8

[...] la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de toda la población. Para este efecto cada quien contribuirá según su capacidad y recibirá lo necesario para atender sus contingencias amparadas por esta Ley.

Por su parte, la Ley 789 de 2002 define el “*Sistema de Protección Social*”, como un conjunto de políticas, normas y procedimientos de protección laboral y asistencia social, orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos, para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y al trabajo y evitar desequilibrios económicos y sociales que, de no resolverse, significarían la reducción o la pérdida de los ingresos a causa de contingencias como la enfermedad, los accidentes, la maternidad o el desempleo, entre otras; este sistema está enmarcado como un mecanismo de protección durante el ciclo de vida.

Bajo este entendido, es responsabilidad de las entidades territoriales la operación adecuada del “Régimen Subsidiado en Salud”, en virtud de su competencia descentralizada frente al bienestar de la población de su jurisdicción. De esa forma, los municipios, distritos y departamentos tienen funciones específicas frente a la identificación y afiliación de la población en su jurisdicción.

Adicionalmente, en la actualidad se encuentran implementados varios instrumentos que permiten la afiliación de aquella población que se encuentre sin aseguramiento en salud, o con la novedad de terminación de la inscripción en una EPS, y que cumplen con los requisitos para pertenecer a algunos de los regímenes del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), así como para aquella población que no le haya sido aplicada la encuesta del Sisbén, por tanto, de manera constante, se viene promoviendo la afiliación al SGSSS, la cual al mes de julio de 2021, alcanzó una cobertura del 98.6% de la población.

### **3. CONCLUSIÓN**

Por las razones expuestas, se encuentra conveniente que el proyecto de ley continúe su curso dado que se encuentra viable lo concerniente a incentivar el fomento y el desarrollo de la apicultura, conservación, protección, investigación y uso sostenible de las abejas y otros polinizadores, con sendos ajustes. En lo referente a la propuesta para la afiliación al SGSSS, no se estima necesario su inclusión. En definitiva, la garantía del acceso al sistema de seguridad social está estipulado tanto en la norma de orden constitucional como en otras de rango legal, y la población posee las garantías normativas para acceder a este, por tanto, se considera que la participación de esta Cartera en el proyecto en los términos aludidos deviene innecesaria.

**Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.**

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)

*WSP*  
*[Handwritten signature]*



La salud  
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400969791

Fecha: 18-05-2022

Página 8 de 8

En este orden, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,

**MARÍA ANDREA GODOY CASADIEGO**

Viceministra de Protección Social encargada de las  
funciones del Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:

Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios

Dirección Jurídica

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)