

## ANÁLISIS LEGISLATIVO

Fecha de evaluación: 08.01.2016

### DATOS GENERALES

**N° boletín** ➤ 9961-01

**Título** ➤ Establece normas sobre la actividad apícola y modifica los cuerpos legales que señala.

**Origen** ➤ Moción

**Autores** ➤ Ramón Barros (UDI), Loreto Carvajal (PPD), Sergio Espejo (DC), Iván Flores (DC), Felipe Letelier (PPD), Diego Paulsen (RN), José Pérez (PRSD), Alejandra Sepúlveda (Indep.).

**Fecha de ingreso** ➤ 31 de marzo de 2015

**Cámara de ingreso** ➤ Cámara de Diputados

**Estado** ➤ En segundo trámite constitucional

**Urgencias** ➤ Sin urgencias

### CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

**Categoría temática** ➤ Biodiversidad

**Tipo de ley** ➤ Parcialmente ambiental

**Importancia ambiental de la ley** ➤ Importancia ambiental media

**Relevancia ambiental** ➤ Neutra

### ANTECEDENTES Y CONTENIDO

En septiembre de 2011 fueron analizados 20 tambores de miel exportados a Alemania, revelando que todos contenían polen transgénico, producto de la contaminación con polen de maíz y soya transgénica, lo que motivó una sentencia de la Corte Suprema de la Unión Europea, la que resolvió que la miel contaminada con polen transgénico debe etiquetarse con la leyenda “Contiene ingredientes modificados genéticamente”. Esto finalmente produjo una caída en las exportaciones de 8.601 toneladas de miel en 2010, a menos de 6.000 toneladas en 2011.<sup>1</sup> Esta situación motivó a los apicultores a solicitar al SAG, por Ley de Transparencia, la ubicación de los cultivos transgénicos.

<sup>1</sup> Miel chilena contaminada con polen transgénico (20.09.2012). *Transocal*. Recuperado de <https://transocal.wordpress.com/2012/09/20/miel-chilena-contaminada-con-polen-transgenico/>

En el 2010 el Consejo para la Transparencia ordenó poner fin al secreto sobre la ubicación exacta de los cultivos transgénicos, con el fin de que organizaciones y comunidades puedan ejercer libremente su derecho a saber, para así defender sus cultivos y actividades productivas de la contaminación. Sin embargo, las empresas productoras de semillas transgénicas apelaron el fallo ante la Corte de Apelaciones, que en 2011 lo objetó en la forma ordenando al Consejo repetir el procedimiento. En marzo de 2012, el Consejo de Transparencia ratificó su fallo inicial, acogiendo el derecho a saber.<sup>2</sup> Los argumentos esgrimidos para llegar a esta decisión, fueron:

- El interés público de conocer esta información dado que al ignorar donde se cultiva y acopia semilla transgénica, no pueden evitar que sus abejas produzcan miel a partir de dicho polen, lo que incide en el régimen de etiquetado, presentación y publicidad de los productos y en su precio.
- La publicidad de la información, principalmente tratándose de un tema relevante para el medio ambiente, conllevará un mayor beneficio para la sociedad, para el debate y la opinión pública.
- La modificación a la Ley de Bases del Medio Ambiente –que tuvo lugar después del primer fallo,<sup>3</sup> incorpora el derecho de acceder a la información de carácter ambiental, sobre, entre otros, la interacción entre los elementos del medio ambiente, como el aire, el agua, el suelo, incluyendo los organismos genéticamente modificados (art. 31 bis letra a); y los actos administrativos relativos a materias ambientales o que afecten o puedan afectar a los elementos y factores ya mencionados (art. 31 bis letra c).<sup>4</sup>

Por otra parte, recientemente apicultores, de Renaico Región de la Araucanía y Santa Bárbara Región del Biobío, han denunciado la muerte de parte importante de sus colmenas producto de la fumigación que realizan empresas aledañas.<sup>5</sup>

Bajo este contexto es que se activa la tramitación de la moción presentada en el Senado en agosto de 2014 (boletín 9479-017), que regula la actividad apícola; luego, la moción del mismo tenor (boletín 10144-

---

<sup>2</sup> “(Informar) la ubicación exacta y el nombre del propietario y/o entidad responsable autorizados para cultivar y acopiar semilla transgénica de exportación como también para la experimentación científica en vegetales transgénicos (...)”. Segundo fallo del Consejo de Transparencia.

<sup>3</sup> Mediante la Ley N° 20.417, Crea el Ministerio, el Servicio De Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, de 2010.

<sup>4</sup> Histórico fallo de Consejo para la Transparencia confirma el fin al secreto sobre transgénicos (30.03.2012). *Ecoportal.net*. Recuperado de [http://www.ecoportal.net/Temas-Especiales/Transgenicos/Historico\\_fallo\\_de\\_Consejo\\_para\\_la\\_Transparencia\\_confirma\\_el\\_fin\\_al\\_secreto\\_sobre\\_transgenicos](http://www.ecoportal.net/Temas-Especiales/Transgenicos/Historico_fallo_de_Consejo_para_la_Transparencia_confirma_el_fin_al_secreto_sobre_transgenicos)

<sup>5</sup> Vega, C. (22.10.2015). Apicultores de Renaico denuncian que han sufrido la muerte del 60% de sus colmenas. *Biobío Chile*. Recuperado de <http://www.biobiochile.cl/2015/10/22/apicultores-de-renaico-denuncian-que-han-sufrido-la-muerte-del-60-de-sus-colmenas.shtml>

<sup>6</sup> Parraguez, M. (17.10.2015). Apicultor asegura que insecticida de agrícola ha matado al 30% de sus abejas. *Biobío Chile*. Recuperado de <http://www.biobiochile.cl/2015/10/17/apicultor-asegura-que-insecticida-de-agricola-ha-matado-al-30-de-sus-abejas.shtml>

<sup>7</sup> Su autor es Juan Pablo Letelier (PS).

01<sup>8</sup>) presentada en junio de 2015, también en el Senado; y finalmente el proyecto de ley que será analizado a continuación (boletín 9961-01), también moción pero de la Cámara, presentado en marzo de 2015.

La moción se enfoca en la protección del desarrollo sustentable de la actividad apícola, y da cuenta de la existencia de 10.523 explotaciones que poseen actividad apícola en el país, y que manejan un apiario de más de 454.000 colmenas –concentradas principalmente entre Valparaíso y La Araucanía. Además, aseguran que el 82% de la producción de miel proviene de especies vegetales melíferas del bosque nativo.<sup>9</sup> Asimismo, si bien el país estaría libre de enfermedades e influencias genéticamente negativas (como la africanización),<sup>10</sup> el manejo sanitario es importante, en tanto exista la presencia de otras enfermedades no cuarentenarias (como varroasis y nosemosis), que debilitan las colmenas.<sup>11</sup>

El objetivo planteado en la moción es proteger el desarrollo sustentable de la actividad apícola, para lo cual se establecen normas sobre producción, envasado, comercialización de productos y servicios, ubicación y trashumancia de colmenas. Esto favorecería la efectividad del Estado en el control de plagas y enfermedades apícolas, trazabilidad, regulación en la aplicación de plaguicidas que afecten a las abejas, ordenamiento en el uso de recursos melíferos, polinización y comercialización de productos apícolas.<sup>12</sup>

En cuanto a los contenidos del proyecto de ley, en su título primero se consagra que el objetivo de la ley será la “protección del desarrollo sustentable de la actividad apícola”, cuyo ámbito de aplicación será “la actividad apícola, su producción, envasado y comercialización de productos y servicios, la ubicación y trashumancia de colmenas, provenientes de la especie *Apis mellifera*”; así como de la actividad apícola orgánica; y de la apiterapia, en lo relativo al registro y declaración de colmenas. Mientras que los ámbitos relacionados con “sanidad apícola, importación y exportación de abejas vivas, productos apícolas derivados de la especie *Apis mellifera*, alimentos para animales y productos farmacéuticos de uso exclusivamente veterinario”, se regirán por la normativa del SAG (art. 1). En tanto, en su segundo artículo se desarrollan las definiciones de los conceptos que regirán en la ley.

Su segundo título se detallan las obligaciones de los apicultores, estas son declarar la existencia y ubicación apiarios, que establezca la autoridad competente, las cuales podrán considerar la obligación de identificación individual y de registro de movimientos; así como respetar las distancias mínimas entre apiarios (art. 3).

En el título tres se aborda la actividad apícola, estableciendo que “todo apicultor podrá efectuar

---

<sup>8</sup> De José García (RN), Felipe Harboe (PPD), Manuel Matta (DC), Iván Moreira (UDI) y Eugenio Tuma (PPD).

<sup>9</sup> La moción del proyecto de ley presenta información del VII Censo Silvoagropecuario.

<sup>10</sup> Esto es discutido por Patricia Estay, Ingeniera Agrónoma del Laboratorio de Entomología del Instituto de Investigaciones Agropecuarias, quien asegura que en las colmenas de la región de Arica y Parinacota, estudios realizados entre el 2009 y 2012, detectaron problemas de africanización.

<sup>11</sup> Moción del proyecto de ley.

<sup>12</sup> Primer Informe de la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural.

trashumancia de colmenas de cualquier categoría, cumpliendo las exigencias que, para cada caso, pueda establecer la autoridad competente” (art. 4). Asimismo, será un reglamento el que determine los requisitos estructurales y operacionales que deberán cumplir (art. 5). También se establece que en el caso utilizar plaguicidas en un predio donde se ubiquen colmenas o en uno colindante, “se deberá cumplir con las obligaciones indicadas en la etiqueta del plaguicida autorizado, junto con los avisos a los apicultores de acuerdo a las condiciones establecidas en la normativa vigente sobre aplicación terrestre y aérea de plaguicidas del Ministerio de Salud” (art. 6). Mientras que quienes pretendan instalar apiarios para la explotación de un área melífera en reservas nacionales, deberán contar con autorización de quien la administre, la que podrá ser revocada en caso de manejo deficiente de colmenas, o por ocasionar perjuicios en el lugar (art. 7).

El cuarto título aborda los productos apícolas, estableciendo que para ser considerada miel, el producto no podrá contener ingredientes adicionales; “extraer alguno de sus constituyentes, excepto cuando sea necesario efectuarlo para garantizar la ausencia de materias extrañas, inorgánicas u orgánicas”; o ser sometida a tratamientos térmicos, químicos o bioquímicos, que modifiquen su composición esencial (art. 8). Serán normados por el Reglamento Sanitario de los Alimentos (art. 9). Mientras que el título quinto, de estampadoras de cera apícola, establece éstas deberán informar la realización de la actividad a la autoridad competente (art. 10).

En cuanto a las sanciones, establecidas en el título sexto, éstas comprenderán multas de 1 a 100 UTM por infracciones a la ley, y de 101 a 200 UTM por reincidencia (art. 11). Asimismo, en el título séptimo se establece que para la fiscalización se podrán requerir, analizar e incautar todos los documentos que se estimen necesarios (art. 12).

Finalmente, en sus disposiciones finales contenidas en el título octavo, se derogan “los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 28, del Decreto con Fuerza de Ley N° 15, de 1968, del Ministerio de Agricultura, que modifica Leyes de Control Aplicables por el Ministerio de Agricultura, Establece Normas sobre Actividades Apícolas y Sanciona la Explotación Ilegal de Maderas” (art. 13). Se incorpora en el Código Penal, dentro del abigeato, el robo o hurto de colmenas (art. 14). Entrará en vigencia 180 días después de su publicación (art. 15) y su reglamento deberá dictarse en el mismo plazo (art. 16).

## BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

En su primer trámite, el proyecto de ley fue revisado por la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural, donde el diputado Barros (UDI) acotó que la iniciativa sistematiza las normas contenidas en distintos cuerpos legales, referentes a la apicultura; sin embargo manifestó inquietud con respecto al posible entorpecimiento de la actividad, en especial cuando se alude a “libros y documentos”, ya que no se vislumbra el alcance de la expresión. Asimismo, estimó que podría ser problemático exigir la certificación

de origen de un plantel que se desea importar. Finalmente argumentó que para perfeccionar la norma es necesario que sea considerado un aporte presupuestario.

Por otra parte, la diputada Sepúlveda (indep.) estimó necesario vincular esta ley con el fomento productivo; a lo que el diputado Letelier (PPD) agregó que esta actividad requiere, como el resto de la agricultura, mayor planificación por medio de una política pública de largo plazo de fomento e incentivo. Asimismo, el diputado Flores (DC) consideró que el proyecto debería ser complementado por un compromiso del Ministerio de Agricultura, de fomentar la actividad apícola. Mientras que el diputado José Pérez (PRSD) señaló que el fomento no pudo ser incorporado en el proyecto de ley, ya que es tema de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, por tener incidencia presupuestaria. Lo mismo ocurre con la definición de la “autoridad competente” a lo largo del proyecto de ley. Por ello se solicitó el patrocinio del ejecutivo, para completar así los vacíos de los que no pueden ocuparse los parlamentarios, por no ser temas de su competencia.

En cuanto a la aplicación de plaguicidas, el diputado Barros (UDI) afirmó que en sectores alejados, la capacidad de la autoridad para fiscalizar este tipo de normativa es muy reducida; además, en ocasiones puede ser necesario aplicar plaguicidas con solo horas de anticipación, por razones climáticas. Mientras que en relación a la planificación productiva y la potencial identificación de zonas productivas específicas, propuso que una alternativa sería fomentar que los propios agentes privados tengan incentivos para identificar y reconocer territorios de cierta actividad productiva, ya que es complicado que el Estado imponga una planificación de ese tipo.

La diputada Sepúlveda (Indep.) señaló que la norma debe articularse con la Ley N° 20.089 que crea Sistema Nacional de Certificación de Productos Orgánicos Agrícolas y con otros servicios e instrumentos del Estado, como el sello campesino, para obtener una normativa sistémica.

En cuanto a la trashumancia, la diputada Carvajal (PPD) señaló que por razones de sanidad debiera restringirse y autorizarse solo en casos excepcionales, por razones fundadas. Mientras que Daniel Barrera, Especialista en apicultura y sector forestal de ODEPA indicó que la trashumancia es una actividad muy relevante para la actividad apícola, y dada la geografía del país, que dispone una secuencia temporal para el acceso de los recursos y del polen, resulta importante regular dicha actividad para aprovechar de mejor forma los recursos disponibles. Asimismo, los diputados Pérez (PRSD) y Barros (UDI), recalcaron la relevancia de la trashumancia para la búsqueda de alimentos y para el cumplimiento de las funciones polinizadoras y mantener los apiarios sanos; por lo que la regla general debiera ser la trashumancia, y las restricciones debieran ser excepcionales y por razones fundadas. Daniel Barrera indicó que en todas las actividades de apicultura a nivel mundial, existe trashumancia.

En cuanto a las multas, los diputados Barros (UDI) y Urrutia (UDI) señalaron que serían excesivas para el sector, no obstante en la comisión se reconoció la importancia de sancionar a quienes, por sus actos, perjudiquen al sector en general. Asimismo, se explicitó que los montos cubren todo el espectro, desde

pequeños a grandes apicultores y empacadoras de cera.

Una vez en la sala, el proyecto fue aprobado en general por 73 votos, sin negativas ni abstenciones. El proyecto volvió a la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural, ya que se presentó una indicación de los diputados Coloma (UDI), García (RN), Paulsen (RN) y Ulloa (UDI) para rebajar las multas, de 200 UTM a 67, por incumplimiento de la ley; y de 400 UTM a 133, por reincidencia. Esta indicación fue rechazada, y en su lugar se aprobó la de los diputados Barros (UDI), Espejo (DC), Letelier (PPD), Paulsen (RN) y Pérez (PRSD), quedando finalmente una multa de 1 a 100 UTM por incumplimiento; y de 101 a 200 UTM por reincidencia.

Durante su tramitación no ha recibido urgencias, así como no existen menciones relacionadas con refundirlo con los otros proyectos de ley que regulan la misma materia.

## EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

El proyecto fue evaluado con un efecto ambiental esperado **neutro**, ya que pese a que establece dentro de sus objetivos la protección del desarrollo sustentable de la actividad apícola (art. 1), su contenido se concentra en la sustentabilidad económica (control enfermedades) y no ambiental de dicha actividad. De esta manera, no considera por ejemplo las consecuencias que el uso de especies exóticas para producir miel puede generar en ecosistemas nativos, no intervenidos por la agricultura, las que pueden sustituir polinizadores naturales, como abejas y abejorros nativos, entre otros.

En términos generales, se valora que el proyecto busque regular una actividad que no está normada a cabalidad en la actualidad, ofreciendo una serie de definiciones relevantes a la actividad apícola, así como que regule y favorezca la coordinación con otras actividades productivas en temas como el uso de plaguicidas en la agricultura. Así también, desde el punto de vista del diseño, el proyecto es ordenado e interesantemente propone la obligación de informar la localización de los proyectos apícolas, como un elemento clave para el cumplimiento de algunas de sus disposiciones.

Como se mencionó, el proyecto está más bien enfocado al desarrollo de la actividad apícola y a la regulación de sus procesos de producción, envasado y comercialización de productos y servicios; ubicación y trashumancia de colmenas; por lo que a pesar de que propone un marco regulatorio, hasta ahora inexistente para esta actividad, y establece dentro de sus objetivos la protección del desarrollo sustentable de la actividad apícola (art. 1), su contenido no tendría un impacto ambiental relevante.

Así, el proyecto no considera las consecuencias que el uso de especies exóticas para producir miel puede generar en los ecosistemas silvestres, no intervenidos por la agricultura, las que pueden sustituir polinizadores nativos, como abejas y abejorros nativos, entre otros. Si bien en Chile no está estudiado el grado en el que esto ocurre, en otros países, como Colombia, sí hay estudios que evidencian tal sustitución.

No es el caso de áreas de cultivos agrícolas y frutícolas, donde probablemente hay menos polinizadores naturales, por lo que el efecto de sustitución no sería tan relevante, y donde ambas actividades económicas pueden compatibilizarse cuando son reguladas de manera adecuada. En este sentido, preocupa que el artículo 7 de este proyecto de ley, mencione como una posibilidad la instalación de apiarios en Reservas Nacionales, considerando que se estima se debería prohibir la actividad apícola en las áreas silvestres protegidas, al menos hasta que no se investiguen los efectos que estos podrían tener en los ecosistemas naturales.