



## ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO COMPLETO

### PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS ORGÁNICOS CERTIFICADOS EN COLOMBIA

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**  
Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria

**JULIO DE 2024**

---

**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

Dirección: Ciudadela San Martín Carrera 7 No. 32-16 Pisos 7-12

Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 254 33 00

[www.minagricultura.gov.co](http://www.minagricultura.gov.co)



## EQUIPO DESARROLLADOR

**Lucero Rodríguez Huertas**, Grupo Innovación y Desarrollo Tecnológico, Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, periodo 2022 – 2023 – 2024.

**Cristian Camilo Ballen Hernández**, Grupo Innovación y Desarrollo Tecnológico, Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, periodo 2022.

**Héctor David Franco Vargas**, Grupo Innovación y Desarrollo Tecnológico, Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, periodo 2023 – 2024.

**Gisela Trujillo Vieda**, Grupo de Conceptos, Regulación y Actuaciones Administrativas, Oficina Asesora Jurídica, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, periodo 2022 – 2023

## ORIENTACIÓN METODOLÓGICA Y CONTRIBUCIONES DE:

**Carlos Andrés Escobar Fernández**, Consultor Especializado Programa FIRST / Programa DRET II, Unión Europea (UE) - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) – Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo (AICD), periodo 2022 – 2024.

**Nelson Andrés Rivera Rodríguez**, Dirección de Regulación, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, periodo 2022 – 2023.

**Cesar Augusto Montaña Patarroyo**, Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz, Departamento de Planeación Nacional, periodo 2022 – 2023.

## APORTES TÉCNICOS DE:

**Sector público:** Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), AGROSAVIA, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Social (MADS), Ministerio de Salud y Protección Social (MINSALUD), Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA).

**Sector privado – Gran Empresa:** Grupo Daabon, Racafe & Cia SCA y Arrocería la Esmeralda SAS

---

### Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Dirección: Ciudadela San Martín Carrera 7 No. 32-16 Pisos 7-12

Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 254 33 00

[www.minagricultura.gov.co](http://www.minagricultura.gov.co)



**Sector privado – PYMES:** Siembraviva SAS, EPYCA SAS y Agroseres SAS – Huertos Verdes

**Sector social solidario:** Asociación de Productores Ecológicos de Planadas (ASOPEP), Red de Productores Ecológicos de la Sierra Nevada (ECOLSIERRA), Central Cooperativa Indígena del Cauca (CENCOIC)

**Gremios y redes:** Fedepanela, Asohofrucol y Mesa Sectorial de Producción Agropecuaria Ecológica del SENA

**Expertos independientes:** Angelica Franco, Nelson Galindo, Francisco Becerra y Tulio Tascón

**Cooperación técnica internacional:** FAO Colombia, Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo.

---

**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

Dirección: Ciudadela San Martín Carrera 7 No. 32-16 Pisos 7-12

Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 254 33 00

[www.minagricultura.gov.co](http://www.minagricultura.gov.co)

## Contenido

1. INTRODUCCIÓN .....	1
2. ANTECEDENTES Y CONTEXTO .....	2
2.1. Conceptualización .....	2
2.2. Marco de Política Pública.....	4
2.3. Actores.....	10
2.4. Cifras Sectoriales.....	15
a. <b>Situación Nacional</b> .....	15
b. <b>Una Mirada Internacional</b> .....	19
3. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA .....	27
3.1. Árbol del Problema .....	27
3.2. Descripción del problema.....	28
a. <b>Causas</b> .....	29
b. <b>Consecuencias</b> .....	38
4. DEFINICIÓN DE OBJETIVOS .....	47
4.1. Árbol de objetivos.....	47
4.2. Descripción de los objetivos.....	48
5. IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS DE INTERVENCIÓN .....	54
5.1. Alternativa 1: Mantener el actual marco regulatorio (Statu quo) .....	54
5.2. Alternativa 2: Modificar el Reglamento (sin observancia obligatoria) adoptado por la Resolución 0187 de 2006 .....	55
5.3. Alternativa 3: Proponer una Ley de Fomento y Control .....	57
5.4. Alternativa 4: Derogar el marco regulatorio actual y, expedir un nuevo Reglamento Técnico (con observancia obligatoria) y formular un Plan de Apoyo y Fomento con un horizonte a 5 años .....	60
6. METODOLOGÍA Y EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS .....	64
6.1. Metodología Utilizada .....	64
6.2. Evaluación de las Alternativas.....	73



a.	<b>Alternativa 1: Mantener el actual marco regulatorio (Statu quo)</b> .....	73
b.	<b>Alternativa 2: Modificar el Reglamento (sin observancia obligatoria) adoptado por la Resolución 0187 de 2006</b> .....	74
c.	<b>Alternativa 3: Proponer una Ley de Fomento y Control</b> .....	75
d.	<b>Alternativa 4: Derogar el marco regulatorio actual y, expedir un nuevo Reglamento Técnico (con observancia obligatoria) y formular un Plan de Apoyo y Fomento con un horizonte a 5 años</b> .....	76
6.3.	Conclusión General.....	77
7.	ELECCIÓN DE LA MEJOR ALTERNATIVA .....	79
8.	IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO .....	81
8.1.	Implementación y cumplimiento .....	81
8.2.	Monitoreo .....	84
9.	CONSULTA PÚBLICA .....	98
9.1.	Mesa Técnica.....	98
9.2.	Consultas Públicas.....	99
a.	<b>Consulta Publica No. 1: Contextualización y problematización</b> .....	99
b.	<b>Consulta Publica No. 2: Documento final AIN</b> .....	100
10.	BIBLIOGRAFÍA .....	102

---

**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

Dirección: Ciudadela San Martín Carrera 7 No. 32-16 Pisos 7-12

Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 254 33 00

[www.minagricultura.gov.co](http://www.minagricultura.gov.co)

## LISTA DE TABLAS

<b>Tabla 1.</b> Hectáreas Orgánicas Certificadas entre 2000 y 2020 en Colombia. ....	15
<b>Tabla 2.</b> Detalle del Área Orgánica Certificada por País Latinoamericano en el 2000 y 2020.....	21
<b>Tabla 3.</b> Países Destacados por su Mercado de Productos Orgánicos Certificados a nivel Mundial en el 2020. ....	23
<b>Tabla 4.</b> Países Latinoamericanos con Cifras sobre el Mercado de Productos Orgánicos Certificados en el 2020.....	24
<b>Tabla 5.</b> Top 10 de Importaciones de Productos Orgánicos en la Unión Europea y Estados Unidos en 2020.....	25
<b>Tabla 6.</b> Comparación Crecimiento Porcentual del Área Orgánica Certificada en Latinoamérica entre 2019 y 2020.....	50
<b>Tabla 7.</b> Proyección de Crecimiento Progresivo de Área Orgánica Certificada, entre 2023 y 2027, con Referencia a Cifras 2020 .....	52
<b>Tabla 8.</b> Comparación de Costos de Inspección y Certificación Orgánica en 4 Escenarios Hipotéticos, valor en pesos colombianos, Junio 2022.....	64
<b>Tabla 9.</b> Resultados Consolidados de Evaluación de Alternativas de Intervención. ....	70
<b>Tabla 10.</b> Rol de los diferentes actores públicos, privados y del sector social solidario en la implementación de la alternativa elegida .....	83
<b>Tabla 11.</b> Tiempos Estimados de Implementación de la Alternativa Elegida. ....	85
<b>Tabla 12.</b> Propuesta de Acciones e Indicadores de Monitoreo de la Intervención Elegida. ....	87

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Línea de Tiempo del Marco Normativo de la Producción Orgánica Certificada en Colombia. ....	7
<b>Figura 2.</b> Mapa de Actores de la Producción Orgánica Certificada en Colombia. .	14
<b>Figura 3.</b> Comportamiento del Área Orgánica certificada entre los años 2000 a 2020. ....	17
<b>Figura 4.</b> Numero de Productores certificados en producción orgánica entre los años 2000 y 2020. ....	17
<b>Figura 5.</b> Distribución Territorial de la Producción Orgánica Certificada en el 2021 .....	18
<b>Figura 6.</b> Distribución del Área Orgánica Certificada por Regiones a Nivel Mundial en el 2020.....	20
<b>Figura 7.</b> Estado Actual del Área Orgánica Certificada en Latinoamérica.....	22
<b>Figura 8.</b> Árbol de Problemas de la Producción Orgánica Certificada.....	27
<b>Figura 9.</b> Árbol de Objetivos de la Producción Orgánica Certificada. ....	47
<b>Figura 10.</b> Comportamiento de las Alternativas de Intervención en el Análisis Multicriterio de la Producción Orgánica Certificada. ....	78



## LISTA DE SIGLAS

**ACABYE:** Asociación Colombiana de la Agricultura Biológica y Ecodesarrollo  
**ADR:** Agencia de Desarrollo Rural  
**AGROSAVIA:** Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria  
**AICD:** Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo  
**AIN:** Análisis de Impacto Normativo  
**AUNAP:** Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca  
**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo  
**CAN:** Comunidad Andina de Naciones  
**CEDAGRO:** Centro para el Desarrollo Agroecológico y Agroindustrial del SENA  
**CIAO:** Comisión Interamericana de Agricultura Orgánica  
**CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social  
**COROS:** Common Objectives and Requirements of Organic Standards  
**CPGA:** Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial  
**CROAC:** Coordinadora Regional de Organizaciones Agroecológicas y del Comercio Justo del Suroccidente  
**DNP:** Departamento Nacional de Planeación  
**EFSA:** Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria  
**EPSAGRO:** Empresas Prestadoras de Servicios de Asistencia Técnica Agroempresarial  
**EPSEA:** Empresas Prestadoras de Servicio de Extensión Agropecuaria  
**FAO:** Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura  
**FEDEORGANICOS:** Federación Orgánicos de Colombia  
**ICA:** Instituto Colombiano Agropecuario  
**IESAC:** Instituciones de Educación Superior con Programas en Agroecología de Colombia  
**IFOAM:** Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica  
**IICA:** Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura  
**INVIMA:** Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos  
**JAS:** Estándar Agrícola Japonés  
**MADR:** Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
**MADS:** el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
**MAELA:** Movimiento Agroecológico de América Latina y el Caribe  
**MINCIENCIAS:** Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

---

### Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Dirección: Ciudadela San Martín Carrera 7 No. 32-16 Pisos 7-12

Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 254 33 00

[www.minagricultura.gov.co](http://www.minagricultura.gov.co)



**MINCIT:** Ministerio de Comercio, Industria y Turismo  
**MINHACIENDA:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
**MINSALUD:** Ministerio de Salud y Protección Social  
**NOP:** Programa Nacional Orgánico de Estados Unidos  
**OEC:** Organismos de evaluación de la conformidad  
**OFPA:** Ley de Producción de Alimentos Orgánicos de los Estados Unidos  
**OMC:** Organización Mundial del Comercio  
**ONAC:** Organismo Nacional de Acreditación de Colombia  
**OTC:** Obstáculos Técnicos al Comercio  
**PRONATTA:** Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria  
**RECAB:** Red Colombiana de Agricultura Biológica  
**REDAE:** Red de Agricultura Ecológica  
**RAUS:** Red Ambiental de Universidades Sostenibles  
**SAG:** Servicio Agrícola y Ganadero de Chile  
**SENA:** Servicio Nacional de Aprendizaje  
**SIC:** Superintendencia de Industria y Comercio  
**SINTAP:** Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria  
**SOCLA:** Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología  
**TRACES:** Trade Control and Expert System  
**UE:** Unión Europea  
**UNAGA:** Unión Nacional de Asociaciones Ganaderas Colombianas  
**UPRA:** Unidad de Planificación Rural Agropecuaria  
**USDA:** Departamento de Agricultura de Estados Unidos

---

**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

Dirección: Ciudadela San Martín Carrera 7 No. 32-16 Pisos 7-12

Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 254 33 00

[www.minagricultura.gov.co](http://www.minagricultura.gov.co)



## 1. INTRODUCCIÓN

El Análisis de Impacto Normativo (en adelante AIN) es una herramienta de apoyo de la mejora regulatoria adoptada en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (en adelante CONPES) 3816 de 2024 y regulada por los Decretos 1595 de 2015 y 1468 de 2020 que permite identificar, con el involucramiento de diferentes actores, la alternativa de solución más adecuada para solucionar un problema considerando sus costos y beneficios potenciales. Además, es un paso fundamental durante la expedición de un nuevo reglamento técnico o la modificación de uno existente.

En ese sentido y con el ánimo de realizar una actualización de la reglamentación directamente relacionada con la producción primaria, procesamiento, empaque, etiquetado, almacenamiento, certificación, importación y comercialización de productos ecológicos, biológicos u orgánicos, en adelante denominado “producción orgánica certificada”; se ha procedido a realizar un Análisis de Impacto Normativo, en adelante AIN completo respetando los principios de la multidisciplinariedad, la coordinación interinstitucional, la evidencia, la participación y transparencia, la proporcionalidad y el lenguaje claro; siguiendo las diferentes etapas definidas para esto. El desafío es que este AIN completo contribuya con la consolidación del sector orgánico teniendo en cuenta los intereses tanto del sector privado y social solidario como del sector público y los consumidores.

El presente documento recoge el resultado de la aplicación de las 7 etapas del AIN completo, incluyendo dos consultas públicas, una después de la identificación del problema y otra antes de la publicación final del presente documento. En el documento se describen los antecedentes generales y la situación actual de la producción, comercialización y control de productos orgánicos certificados en Colombia y el Mundo; la problemática central con sus causas y efectos identificados, los objetivos a cumplir con posibles alternativas de intervención al respecto, el análisis y la evaluación de dichas alternativas; y la alternativa elegida y su forma de implementación y monitoreo; entre otros aspectos.

## 2. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

### 2.1. Conceptualización

La producción orgánica se define, según la Resolución 0187 del 2006 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante MADR) *“Por el cual se adopta el Reglamento para la producción primaria, procesamiento, empaclado, etiquetado, almacenamiento, certificación, importación, comercialización y se establece el Sistema de Control de los Productos Agropecuarios Ecológicos”*, como un sistema holístico de gestión de la producción agropecuaria, acuícola y pesquera que promueve la conservación de la biodiversidad, los ciclos y la actividad biológica del ecosistema. También, según la FAO (2009), es un sistema integral que da preferencia al uso de prácticas de gestión cultural, biológica y mecánica sobre el de insumos ajenos a la finca, teniendo en cuenta las condiciones locales.

La Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (en adelante IFOAM, por sus siglas en inglés) describe la agricultura orgánica como un sistema de producción que mantiene y mejora la salud de los suelos, los ecosistemas y las personas, fundamentada en los procesos ecológicos, la biodiversidad y los ciclos adaptados a las condiciones locales, sin usar insumos que tengan efectos adversos; combinando tradición, innovación y ciencia para favorecer el medio ambiente que compartimos y promover relaciones justas y una buena calidad de vida para todos los que participan en ella.

En el caso de Estados Unidos, en la Ley de Producción de Alimentos Orgánicos (OFPA por sus siglas en inglés) se expresa que la agricultura orgánica se trata de un sistema de producción gestionado en conformidad con dicha Ley tomando en cuenta las condiciones específicas de cada sitio e integrando prácticas culturales, biológicas y mecánicas para fomentar ciclos, equilibrio ecológico y la protección de la biodiversidad (OFPA, 2001).

En el contexto de Japón, el Estándar Japonés de Agricultura (en adelante JAS, por sus siglas en inglés) indica que los productos agrícolas orgánicos deben cultivarse aplicando métodos que apunten a minimizar el impacto negativo de la producción agrícola en el medioambiente, evitando por principio el uso de fertilizantes

sintéticos químicos y toda clase de químicos agrícolas, y velando por la productividad de las parcelas aplicando un manejo sostenible enfatizando la función de reciclaje natural de los suelos originales (JAS, 2000).

De su lado, el Reglamento de la Unión Europea (en adelante UE) 2018/848 “sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) No. 834/2007 del Consejo” agrega que la producción ecológica desempeña un papel social doble aprovisionando, por un lado, un mercado específico que responde a una demanda de productos ecológicos por parte de los consumidores y, por otro, proporcionando al público bienes que contribuyen a la protección del medio ambiente, al bienestar animal y al desarrollo rural.

Para alcanzar esto, la Resolución 0187 del 2006 planteó principios y requisitos<sup>1</sup>, entre los que se destacan:

- El incremento de la actividad biológica y, al menos, mantener la fertilidad del suelo a largo plazo a partir del uso de leguminosas, abonos verdes, rotación, asociación e intercalamiento de cultivos, métodos amigables de labranza de suelos, uso de compost y otras sustancias permitidas.
- La reutilización de los desechos de origen vegetal y animal con el fin de devolver nutrientes a la tierra, reduciendo al mínimo todas las formas de contaminación del suelo, el agua y el aire.
- La utilización de semillas, material de propagación vegetativo o plántulas de origen orgánico, no modificado genéticamente.
- El aprovechamiento del agua para actividades agropecuarias y de procesamiento respetando la legislación ambiental y sanitaria al respecto, así como garantizando su conservación y no contaminación.
- La manipulación de los productos haciendo hincapié en el uso de métodos cuidadosos de elaboración, sin mezcla o contaminación cruzada, a efectos de mantener la integridad ecológica, la inocuidad y las cualidades vitales del producto en todas las etapas.

---

<sup>1</sup> El marco regulatorio para la producción de alimentos ecológicos vigente para Colombia fue consultado el 27 de Mayo de 2022 en: <https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/Paginas/Normatividad-Sello-Ecologico.aspx>

- El cumplimiento, en cualquier predio existente, de un periodo de conversión cuya duración adecuada debería depender de factores específicos para cada lugar, condiciones geográficas, climáticas, morfológicas, el tipo de cultivos y ganado que se produzcan.
- La comercialización utilizando de forma correcta la denominación “Producto Agropecuario Ecológico” y el sello de alimento ecológico adoptado por el MADR.
- La garantía de condiciones mínimas de seguridad, salud y bienestar laboral.
- El respeto explícito de la normativa vigente en materia de inocuidad de alimentos, calidad del agua, insumos de uso agrícola y pecuario, saneamiento ambiental y buenas prácticas de manufactura, entre otros.

Adicionalmente, la Resolución establece que biológico, ecológico u orgánico son sinónimos y que para que un producto se denomine “Producto Agropecuario Ecológico” debió haberse certificado por una entidad autorizada por el MADR y acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (en adelante ONAC).

A pesar de esta claridad desde el punto de vista normativo, suele pasar que la producción de productos orgánicos es confundida con otras terminologías como productos naturales, productos limpios y productos sin químicos, generando una constante confusión entre productores agropecuarios, técnicos, consumidores y tomadores de decisión. Estas confusiones también emergen cuando las diferentes corrientes de las agriculturas alternativas se encuentran en el escenario de la comercialización local, nacional e internacional. Por estas razones, este AIN completo solo se centrará en los productos orgánicos certificados.

## 2.2. Marco de Política Pública

El marco normativo para la producción, comercialización y control de productos orgánicos certificados data de los años 90 cuando el MADR expidió tanto la Resolución 478 de 1994 “*Por la cual se crea el Consejo Nacional de Agricultura Biológica*” como la Resolución 0544 de 1995 “*Por la cual se establece el reglamento para la producción, extracción, elaboración, empaque, almacenamiento, acondicionamiento, importación y comercialización de productos ecológicos*”.



Para el primer acto, también participaron el Ministerio de Salud (hoy Ministerio de Salud y Protección Social, en adelante MINSALUD) y el Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en adelante MADS), promulgándose la conformación del Consejo Nacional de Agricultura Biológica como organismo asesor y coordinador del Programa Nacional de Agricultura Biológica en el cual se debería contemplar las acciones para la promoción efectiva y difusión de la agricultura biológica.

Por su parte, el segundo acto estableció los requisitos de la producción, procesamiento, comercialización (nacional e importación) y la certificación orgánica de productos agrícolas primarios y transformados, y productos de origen silvestre; y, además, que, para la divulgación y capacitación en los métodos de producción ecológica, se establecería un programa nacional en el marco del Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria el cual desapareció con la Ley 607 de 2000 *“Por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología”*, dando paso a otras estrategias gubernamentales como la creación de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial y la promoción de las Empresas Prestadoras de Servicios de Asistencia Técnica Agroempresarial (hoy llamadas Empresas Prestadoras de Servicio de Extensión Agropecuaria, en adelante EPSEAS), entre otras acciones; hoy derogadas por la Ley 1876 de 2017 *“Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”*.

Para el 2002 se deroga la Resolución 0544 con la expedición de la Resolución 0074 *“Por la cual se establece el reglamento para la producción primaria, procesamiento, empaquetado, etiquetado, almacenamiento, certificación, importación y comercialización de productos agropecuarios ecológicos”* la cual a su vez fue derogada por el artículo 32 de la Resolución 0187 de 2006, cambio motivado, principalmente, por el inicio de procesos de equivalencia a nivel internacional. En esta nueva regulación, actualmente vigente, se adoptó un Reglamento y se modificaron varios requisitos que influyen en el acceso de la certificación orgánica tales como el período mínimo de conversión y las condiciones sociales, entre otros

aspectos, así como se retiran otros; entre ellos los procedimientos para evaluar la conformidad.

Luego, por medio de la Resolución 0199 de 2016 *“por la cual se modifica parcialmente el Reglamento para la producción primaria, procesamiento, empaquetado, etiquetado, almacenamiento, certificación, importación y comercialización de Productos Agropecuarios Ecológicos - Versión 1, adoptado mediante la Resolución 0187 de 2006”*, se modifican varios artículos en la reglamentación relacionados con el origen de las semillas, materiales vegetativos, animales y abejas, el manejo del agua para actividad agrícola y la lista de sustancias permitidas, entre otros.

Este Reglamento adoptado por la Resolución 0187 de 2006, tuvo carácter de observancia obligatoria hasta el 2018 en virtud de que no fue notificado ante la Organización Mundial del Comercio (en adelante OMC) en su momento y, por ende, no se surtieron los procedimientos correspondientes para ser comentado a nivel internacional. Hoy por hoy, es un reglamento de observancia voluntaria.

De la mano del desarrollo normativo técnico, se expidió la Resolución 00148 del 2004 *“Por la cual se crea el Sello de Alimento Ecológico y se reglamenta su otorgamiento y uso”* dando origen a un logo distintivo y referente para los consumidores a la hora de identificar un producto orgánico certificado bajo la norma del MADR de uno que no lo sea en el territorio colombiano. Luego, este acto se ajustó con la Resolución 0036 de 2007 *“por la cual se modifica la Resolución 148 del 15 de marzo de 2004”*, sin ningún cambio adicional hasta la fecha.

Además de la normativa directamente relacionada con la producción, comercialización y el control de productos orgánicos certificados, el mismo marco regulatorio actual reconoce la existencia y necesidad de cumplimiento de las demás reglamentaciones relacionadas con la producción agropecuaria, la inocuidad alimentaria, el ordenamiento territorial y la gestión ambiental, entre otros temas.

Entre estos actos administrativos complementarios se incluyen las Resoluciones 5109 de 2005 *“por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias*

primas de alimentos para consumo humano” y 2674 de 2013 “por la cual se reglamenta el artículo 126 del Decreto Ley 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones”, expedidas por MINSALUD, el Decreto 1076 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible” del MADS, la Resolución 3168 de 2015 del Instituto Colombiano Agropecuario (en adelante ICA) “Por medio de la cual se reglamenta y controla la producción, importación y exportación de semillas producto del mejoramiento genético para la comercialización y siembra en el país, así como el registro de las unidades de evaluación agronómica y/o unidades de investigación en fitomejoramiento y se dictan otras disposiciones” y la Resolución 824 de 2022 del ICA “Por la cual se establecen los requisitos para el registro ante el ICA de los lugares de producción, exportadores y empacadoras de vegetales para la exportación en fresco”, entre otras que las modifiquen o de los otros temas relacionados con la actividad agroalimentaria.

Con base a lo anterior, en la siguiente figura se resume el desarrollo del marco normativo de la producción orgánica certificada:

**Figura 1. Línea de Tiempo del Marco Normativo de la Producción Orgánica Certificada en Colombia.**



**Fuente:** Elaboración propia

Desde el punto de vista del fomento, no se ha implementado ninguna política pública directa que haya o esté motivando la producción y la comercialización de productos orgánicos certificados. Han existido propuestas de políticas públicas desde 1995 a la fecha, incluyendo iniciativas legislativas pero ninguna se ha materializado. Se destaca, en el 2004, la propuesta de un marco regulatorio para la implementación de un sistema de incentivos denominado ECOS que contemplaba estímulos para la conversión, la certificación, la acreditación y a la inversión productiva; y en las legislaturas 2015-2016, 2016-2017, 2020-2021 y 2022-2023 la presentación de proyectos de ley entorno a la promoción de la

Agroecología y la producción orgánica. De todos estos, en la actualidad, el proyecto de Ley 007 de 2022 “*Por medio del cual se promueve la agroecología en Colombia, se conforma la mesa técnica para la formulación de un Plan Nacional de Agroecología (PNA), se plantean estrategias e incentivos para la producción, comercialización, transformación y consumo de productos agroecológicos en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones*” es la única iniciativa que se encuentra pendiente de discusión de ponencia para segundo debate en el Senado.

A nivel indirecto, se destaca que otras políticas públicas como la Política de Crecimiento Verde<sup>2</sup>, el Plan Nacional de Mercados Verdes<sup>3</sup>, la Política Nacional de Insumos Agropecuarios<sup>4</sup>, el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sector Agropecuario<sup>5</sup>, el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación<sup>6</sup>, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto

---

<sup>2</sup> La Política de Crecimiento Verde fue aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social el 10 de julio de 2018 mediante el Documento CONPES 3934, consultado el 27 de Mayo de 2022 en: <https://www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Paginas/Politica-crecimiento-verde.aspx>

<sup>3</sup> El Plan Nacional de Mercados Verdes fue publicado en el 2014 con una visión hasta el 2025, hace parte de la Política de Producción y Consumo Sostenible aprobada en el 2010, ambos documentos consultados el 27 de Mayo de 2022 en: <https://www.minambiente.gov.co/negocios-verdes/plan-nacional-de-negocios-verdes/> , <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/03/Plan-Nacional-de-Negocios-Verdes.pdf> y [https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/polit\\_nal\\_produccion\\_consumo\\_sostenible.pdf](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/polit_nal_produccion_consumo_sostenible.pdf)

<sup>4</sup> La Política Nacional de Insumos Agropecuarios fue adoptada en la Ley 2183 del 6 de Enero de 2022, consultada el 27 de Mayo de 2022 en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202183%20DEL%206%20DE%20ENERO%20DE%202022.pdf>

<sup>5</sup> El Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sector Agropecuario o PECTIA fue promulgado en el 2016 con un horizonte hasta el 2027, siendo reconocido como un instrumento de planificación rural en el Sistema Nacional de Innovación Agropecuario a través de la Ley 1876 del 29 de Diciembre de 2017 y, posteriormente, reglamentado a través de la Resolución 407 de 2018 del MADR, consultado el 27 de Mayo de 2022 en: [https://repository.agrosavia.co/bitstream/handle/20.500.12324/12759/109429\\_67478.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.agrosavia.co/bitstream/handle/20.500.12324/12759/109429_67478.pdf?sequence=1&isAllowed=y) y <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Paginas/Normativa-SNIA.aspx>

<sup>6</sup> El Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación fue adoptado por la Resolución 00132 de 2022 del MADR, consultado el 27 de Mayo de 2022 en: <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/PublishingImages/Paginas/SNIA/ANEXO%20RESOLUCION%2000132%20Plan%20Asistencia%20Tecnica.pdf>

y la Construcción de una Paz Estable y Duradera<sup>7</sup>, el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático del Sector Agropecuario<sup>8</sup> y la Ley 2183 de 2022<sup>9</sup>; reconocen, priorizan y recomiendan acciones encaminadas a fortalecer la producción orgánica y; en otros casos a promover la formación de talento humano en la materia y la aplicación de prácticas orgánicas como el uso de insumos orgánicos, entre otras.

Sobresalen recomendaciones entorno a formular una política pública para el fomento de la agricultura ecológica y agroecológica, crear una línea de crédito de fomento agropecuario (redescuento) para proyectos y/o actividades productivas sostenibles agropecuarias, proteger y promover las semillas criollas y desarrollar una agenda de investigación en la materia.

También se destacan otras iniciativas con líneas de trabajo, especialmente enfocadas a la agroecología pero que, de cierto modo, podrían contribuir con el desarrollo de la producción orgánica certificada tales como la Propuesta de Lineamientos de Política Pública en Agroecología para Colombia<sup>10</sup> del Proyecto Sembrando Capacidades de la Organización de las Naciones Unidas para la

---

<https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/PublishingImages/Paginas/SNIA/RESOLUCION%20000132%20%20DE%202022.pdf>

<sup>7</sup> El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado en el 2016 establece en el punto 1.3.3.1 que se deben apoyar las iniciativas comunitarias que produzcan de forma orgánica. Consultado el 27 de Mayo de 2022 en: <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf>

<sup>8</sup> el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático del Sector Agropecuario fue adoptado a través de la Resolución 0355 de 2021 del MADR. Consultado el 15 de Junio de 2022 en: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCI%C3%93N%20NO.%20000355%20DE%202021.pdf>

<sup>9</sup> La Ley 2183 de 2022 creó el Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios y la Política Nacional de Insumos Agropecuarios, entre otras medidas. Consultado el 15 de Junio de 2022 en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202183%20DEL%206%20DE%20ENERO%20DE%202022.pdf>

<sup>10</sup> Este documento recoge una propuesta de lineamientos construida a partir de diferentes contribuciones realizadas por entidades públicas y organizaciones como MAELA y RENAF, entre otras; en el marco de un trabajo de cooperación entre la FAO, el MADR y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento del Brasil. Consultado en Junio 15 de 2022 en: [http://sembrandocapacidades.fao.org.co/wp-content/uploads/2022/01/7\\_Propuesta-de-lineamientos-de-politica-publica-en-agroecologia-para-Colombia-\\_compressed.pdf](http://sembrandocapacidades.fao.org.co/wp-content/uploads/2022/01/7_Propuesta-de-lineamientos-de-politica-publica-en-agroecologia-para-Colombia-_compressed.pdf)



Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) publicada en el 2021 y la Propuesta de una Hoja de Ruta para el Escalamiento de la Agroecología en Colombia<sup>11</sup>.

### 2.3. Actores

En el MADR, en 1995, se creó el grupo de Sostenibilidad Agropecuaria y Gestión Ambiental que, a raíz de la Resolución 00366 de 2001, se encargó de asesorar sobre la sostenibilidad ambiental de los sistemas productivos y, además, asumió el liderazgo del Programa Nacional de Agricultura Ecológica incluyendo la reglamentación del sello de alimento ecológico, la solicitud inicial de equivalencia como país tercero ante la Unión Europea, la organización y realización de jornadas de capacitación y actividades de investigación, la elaboración de una agenda interministerial con el Ministerio del Medio Ambiente, la formulación de un sistema de incentivos y la expedición de una nueva reglamentación bajo la Resolución 0074 de 2002 la cual, a su vez, se reemplazó por la actual Resolución 0187 de 2006, entre otros aspectos (Espinal et al., 2005). Luego, a partir de la segunda década del siglo XXI hasta la fecha, la coordinación de los asuntos relacionados con los productos orgánicos certificados pasó a manos de la Coordinación de Protección Sanitaria, posteriormente, a la Coordinación de Innovación y Desarrollo Tecnológico de la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria.

A la par del proceso anterior, particularmente, a partir de la expedición de la Resolución 0074 de 2002, las autoridades como el MADR, ICA, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (en adelante INVIMA), MADS y la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante SIC) la cual hoy en día es reemplazada por el ONAC por sus competencias en acreditación, conformaron el Sistema Nacional de Control de la Producción Orgánica el cual continúa vigente a través de la Resolución 0187 de 2006.

En el marco del Sistema Nacional de Control, se han adelantado varias acciones como la impresión y distribución gratuita de cientos de ejemplares de un cuadernillo

---

<sup>11</sup> Este documento fue consultado en Junio 15 de 2022 en: [https://cgspace.cgiar.org/bitstream/handle/10568/119285/INFONOTE\\_Valdivia\\_Colombia\\_FINAL2.pdf](https://cgspace.cgiar.org/bitstream/handle/10568/119285/INFONOTE_Valdivia_Colombia_FINAL2.pdf)



con el contenido de la Resolución 0187 de 2006 y su Reglamento adoptado, un comercial para el fomento del consumo de productos orgánicos certificados que circuló en medios de comunicación públicos, la realización de talleres regionales para revisar la normatividad vigente así como sentar bases para un programa de fomento, y la realización de auditorías de control a organismos de certificación y operadores, entre otras acciones.

Con respecto al Consejo Nacional de Agricultura Biológica, no hay evidencia oficial de que haya funcionado o, al menos, se haya instalado. Sin embargo, como parte de la implementación del Programa Nacional de Agricultura Ecológica, se conformó el Comité Interinstitucional de Agricultura Ecológica con representantes del MADS, el Instituto Alexander Von Humboldt, el Servicio Nacional de Aprendizaje (en adelante SENA), la Cámara de Comercio de Bogotá, PROEXPORT (hoy PROCOLOMBIA), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (en adelante IICA), el ICA, la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (hoy AGROSAVIA), la Unión Nacional de Asociaciones Ganaderas Colombianas (en adelante UNAGA) y el Consejo Nacional de la Cadena Cárnica Bovina, entre otros (MADR, 2007). Este comité dejó de funcionar hacia finales de la primera década del siglo.

Por su parte y en aras de fortalecer la formación profesional y la gestión del talento humano por competencias, entre otros aspectos, en el 2005, el SENA organizó, en aplicación del Acuerdo 11 de 2005, la Mesa Sectorial de Producción Agropecuaria Ecológica como espacio de concertación entre el sector público, el sector privado y social solidario y la academia en concordancia que, hasta ese momento, funcionó como un Equipo Técnico de Agricultura Ecológica. Actualmente, esta mesa sectorial cuenta con alrededor de 150 miembros ubicados en diferentes departamentos, quienes eligen un Consejo Ejecutivo que, en estos momentos, está constituido por actores de la cadena de valor como firmas de consultoría, asociaciones profesionales, asociaciones de productores ecológicos, empresas agrícolas tipo PYME, empresas productoras de bioinsumos, universidades y organizaciones sin ánimo de lucro; y, por parte del sector público y la cooperación internacional el MADR, MADS y FAO Colombia; todo esto bajo la coordinación técnica del Centro para el Desarrollo Agroecológico y Agroindustrial del SENA (en adelante CEDAGRO) del SENA.

A nivel del sector privado y social solidario, sobresale que, desde finales de los años 80, se empezaron a conocer las primeras experiencias individuales y colectivas relacionadas con la producción y comercialización de productos orgánicos (no necesariamente certificados) siendo la Asociación de Caficultores Orgánicos de Colombia la primera experiencia en alcanzar una certificación orgánica en 1991 con destino hacia los Estados Unidos. Luego vinieron otros procesos en el Magdalena, Valle del Cauca y Cundinamarca, especialmente, para el mercado internacional.

Desde el aspecto gremial, en los años 90, la conformación de Asociación Colombiana de la Agricultura Biológica y Ecodesarrollo (en adelante ACABYE), la Red Colombiana de Agricultura Biológica (en adelante RECAB) y la Red de Agricultura Ecológica (en adelante REDAE), ésta última como parte de la implementación del componente institucional impulsado por PRONATTA; fueron los primeros intentos (MADR, CIAO y BIOMA, 1997; Rivera y León, 2013). Seguidamente, para el 2011 nace la Cadena de Producción Agropecuaria Ecológica conformada por más de 60 actores representativos de la cadena de valor, incluyendo el sector público; que luego dieron paso al nacimiento de la Federación Orgánicos de Colombia (en adelante FEDEORGANICOS). Adicionalmente, la Cadena alcanzó a constituir una cadena regional anidada en el Valle del Cauca para toda la Región Pacífico.

Hoy por hoy, de todo lo anterior, persiste la RECAB capítulo Antioquia, la Coordinadora Regional de Organizaciones Agroecológicas y del Comercio Justo del Suroccidente (en adelante CROAC) en el Valle del Cauca y FEDEORGANICOS, aunque, para este último caso, no es claro su actual funcionamiento. Asimismo, según cifras del MADR del 2020, hay más de 170 operadores (individuales y asociativos) vinculados a procesos de producción, comercialización y certificación de productos orgánicos, pero, muchos de ellos trabajando de forma aislada y con



sus propios medios. Además, según bases de datos del MADR e ICA, existen 6 OEC autorizados y acreditados<sup>12</sup> y más de 250 empresas productoras de bioinsumos<sup>13</sup>.

A este mapa general de actores, hay que sumarle la labor de educación (formal y no formal) y de investigación que adelantan universidades como la Corporación Minuto de Dios, la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad del Tolima y la Universidad de la Amazonía, entre otras; muchas de ellas adheridas a la Red Instituciones de Educación Superior con Programas en Agroecología de Colombia (en adelante Red IESAC) o a la Red Ambiental de Universidades Sostenibles (en adelante RAUS).

También existen varios grupos de investigación que, de forma directa o indirecta, abordan la producción y comercialización de productos orgánicos; entre los que se destacan el de Control Biológico (Universidad Militar Nueva Granada), el de Agroecología y Transformación Agraria Sostenible (Universidad de Pamplona), el de Sistemas Agroambientales Sostenibles (Universidad de Antioquia), el de Agroeco y Gestión Ambiental (Universidad Corporación Minuto de Dios), el de Manejo Biológico de Cultivos (Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia), el de Agroecología y Sistemas Sostenibles de Producción Agrícola (Universidad Santa Rosa de Cabal), el de Agricultura Biológica (Universidad Javeriana) y el de Agroecología (Universidad Nacional).

Adicionalmente, a nivel internacional, es de destacar que el MADR hace parte de la Comisión Interamericana de Agricultura Orgánica (en adelante CIAO), el cual es una instancia técnica conformada por las autoridades competentes responsables de la regulación, control y fomento, creada en el 2008 por el IICA, con el fin de contribuir al desarrollo de la actividad orgánica en los países de las Américas y facilitar el comercio de sus productos. También el MADR ha recibido cooperación técnica

---

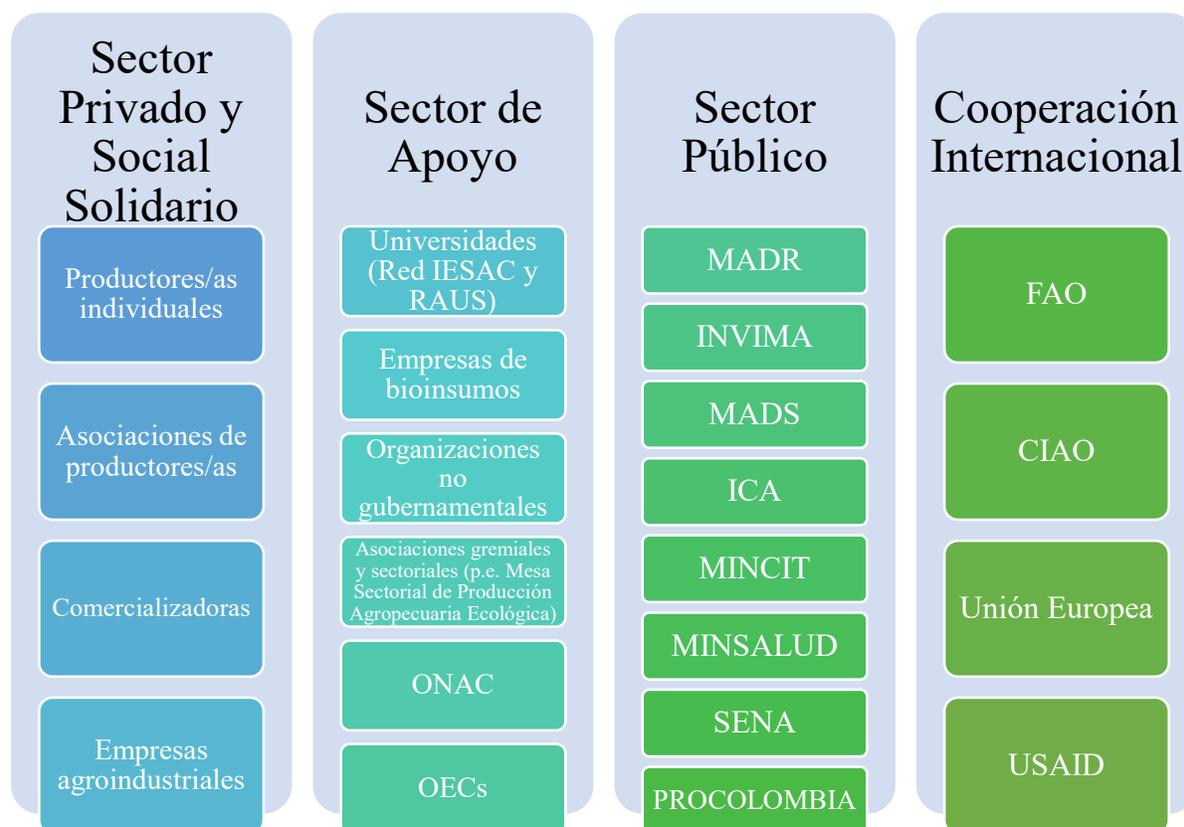
<sup>12</sup> Los organismos de certificación autorizados son BCS Öko Garantie Colombia SAS, Biotropico SAS, Ceres Certification of Environmental Standards Colombia SAS, Control Union Perú SAC, Ecocert Colombia Ltda. y Mayacert SAS. Información consultada en Junio 15 de 2022: [https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/Documents/Lista\\_de\\_Certificadoras\\_de\\_Productos\\_Ecologicos\\_040219.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/Documents/Lista_de_Certificadoras_de_Productos_Ecologicos_040219.pdf) Adicionalmente,

<sup>13</sup> Información consultada en Junio 15 de 2022 en: <https://www.ica.gov.co/areas/agricola/servicios/fertilizantes-y-bio-insumos-agricolas/listado-de-bioinsumos/2009/empresas-registradas-bioinsumos-julio-8-de-2008.aspx>

voluntaria de parte de IFOAM mediante la realización de una revisión técnica de la normativa orgánica utilizando la herramienta Objetivos y Requisitos Comunes de las Normas Orgánicas (COROS por sus siglas en inglés) en el 2014 con la finalidad de ser reconocida como parte de la familia de estándares de IFOAM, pero el trámite no se finalizó.

En la siguiente figura se resume el ecosistema general de actores entorno a la producción orgánica certificada:

**Figura 2.** Mapa de Actores de la Producción Orgánica Certificada en Colombia.



**Fuente:** Elaboración propia

## 2.4. Cifras Sectoriales

### a. Situación Nacional

Los datos existentes son parciales. Al respecto y de acuerdo con información recolectada en las diferentes publicaciones anuales sobre el comportamiento de la producción orgánica certificada a nivel mundial, Colombia reportaba para el 2000, 22 811 hectáreas orgánicas certificadas alcanzando su mejor nivel en el 2006 cuando fueron 50 760 hectáreas orgánicas certificadas, cifra que casi se repite para el 2020 con 50 532 hectáreas orgánicas certificadas. De la misma manera, para el 2000 se reportaron 355 productores orgánicos certificados alcanzando su mayor nivel en 2009 con 5 704 productores. Hoy por hoy, se registran 3160 productores orgánicos certificados.

En la siguiente tabla se resume el comportamiento del área orgánica certificada y el número de productores orgánicos certificados en los últimos 20 años según la fuente consultada:

**Tabla 1.** Hectáreas Orgánicas Certificadas entre 2000 y 2020 en Colombia.

Año	Hectáreas Orgánicas Certificadas	Número de Productores Orgánicos Certificadas
2000	22 811	355
2001	25 000	4 000
2002	25 000	4 500
2003	28 009	Sin dato
2004	34 609	4 500
2005	45 647	4 500
2006	50 760	4 500
2007	44 296	4 500
2008	47 107	4 500
2009	47 776	5 704
2010	33 334,42	4 775
2011	34 059,7	4 775
2012	34 059,7	4 775

Año	Hectáreas Orgánicas Certificadas	Número de Productores Orgánicos Certificados
2013	31 621,22	4 775
2014	31 621,22	4 775
2015	31 621,22	4 775
2016	31 621,22	4 775
2017	25 560,34	2 394
2018	22 314,08	3 496
2019	30 447,24	4 155
2020	50 532,76	3 160

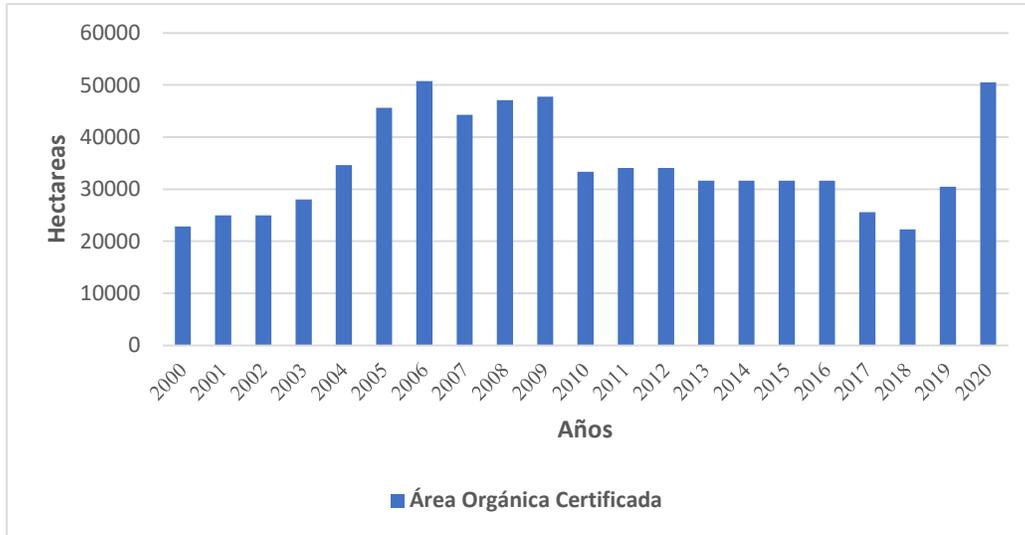
**Fuente:** Elaboración propia a partir de FIBL (2022)

Como se aprecia, varios datos no cambiaron año a año. También es posible observar que el área orgánica certificada no supera el 1 % del total del área agrícola cultivada en Colombia que, según la Encuesta Nacional Agropecuaria del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (en adelante DANE) del 2019 era de 4 617 116 hectáreas y que, a pesar de no existir estímulos gubernamentales directos, hay miles de productores agropecuarios trabajando producción orgánica certificada.

En términos de crecimiento del área cultivada, entre el 2000 y el 2020, éste fue exponencial; sin embargo, los datos muestran que para el 2018 el hectareaje orgánico certificado estuvo por debajo de lo reportado para el 2000 evidenciándose que el crecimiento no ha sido constante, y ha presentado altibajos.

Todo esto es notable en las siguientes figuras:

**Figura 3.** Comportamiento del Área Orgánica certificada entre los años 2000 a 2020.



**Fuente:** Elaboración propia a partir de FIBL (2022)

**Figura 4.** Numero de Productores certificados en producción orgánica entre los años 2000 y 2020.



**Fuente:** Elaboración propia a partir de FIBL (2022)

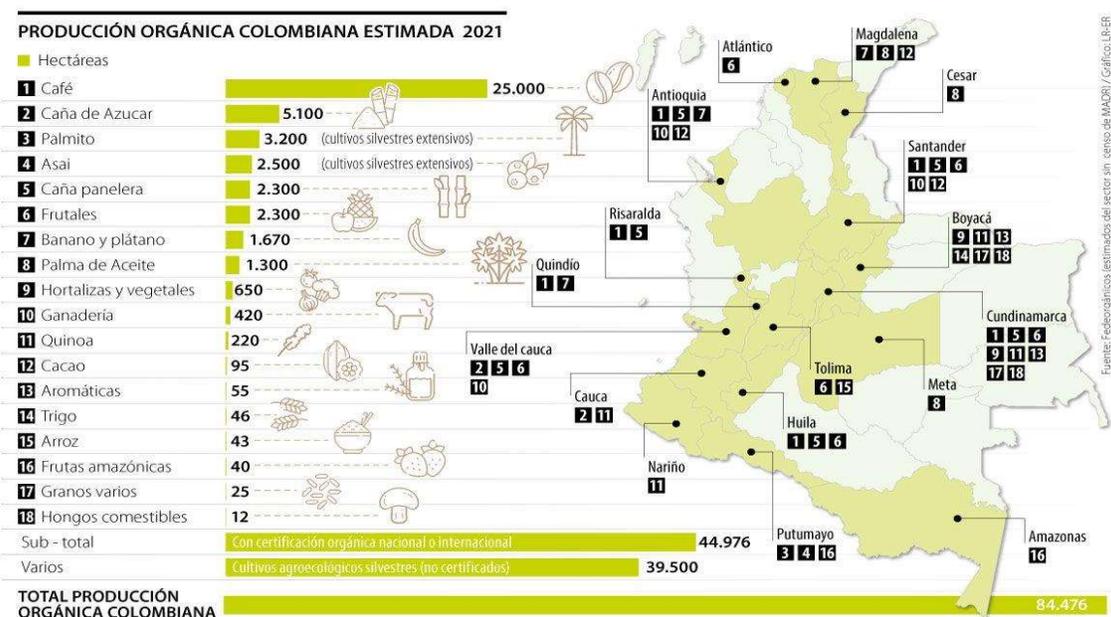
Según Vélez (2021) citando datos proporcionados por FEDEORGANICOS, el café, la caña de azúcar, el palmito silvestre, el açai silvestre, la caña panelera, los frutales como limón Tahití, aguacate Hass y el banano, la palma africana, las hortalizas y

vegetales, pasturas para ganadería bovina, quinua, cacao, aromáticas, trigo, arroz, frutas amazónicas, granos varios y hongos comestibles son los renglones productivos involucrados en la producción orgánica para el 2021 alcanzado un área estimada de 84476 hectáreas, aunque solo el 53 % de esta cifra estaría certificada tanto para el mercado nacional como internacional.

La Figura 5 representa la distribución geográfica de los diferentes renglones certificados y no certificados de acuerdo con FEDEORGANICOS, citados por Vélez (2021). Sin embargo, en una caracterización reciente de sector realizada por la FAO y el MADR entre Abril y Mayo de 2022 con la participación de los organismos de evaluación de la conformidad (en adelante OEC) arrojó que para el año 2021 la superficie orgánica certificada alcanzó 54 280,94 hectáreas representando un 1,17 % del área agrícola cultivada en Colombia, distribuidas en 3946 unidades agrícolas. Esto, evidentemente, coincide con la tendencia recopilada por FIBL (2022).

Estas diferencias de datos muestran, claramente, que el País adolece de un sistema de información unificado y armonioso.

**Figura 5. Distribución Territorial de la Producción Orgánica Certificada en el 2021**



**Fuente:** Tomado de Vélez, 2021.

Como se observa, la producción orgánica certificada y no certificada existe en gran parte del territorio nacional convirtiéndola en una actividad de interés nacional.

A nivel económico, no existen datos diferenciados, regulares y oficiales sobre el comportamiento de la comercialización tanto a nivel nacional como internacional de los productos orgánicos certificados. Sin embargo, PROCOLOMBIA (2018) citado por Barragán (2021) indica que para ese entonces el valor de las exportaciones de productos orgánicos certificados colombianos alcanzaron alrededor de 5.5 millones de dólares, especialmente hacia Estados Unidos, Holanda, Alemania, Bélgica, Reino Unido, Japón, Canadá y España.

En aspectos sociales, no existe una cuantificación de la situación en términos de los diferentes indicadores como la empleabilidad, entre otros.

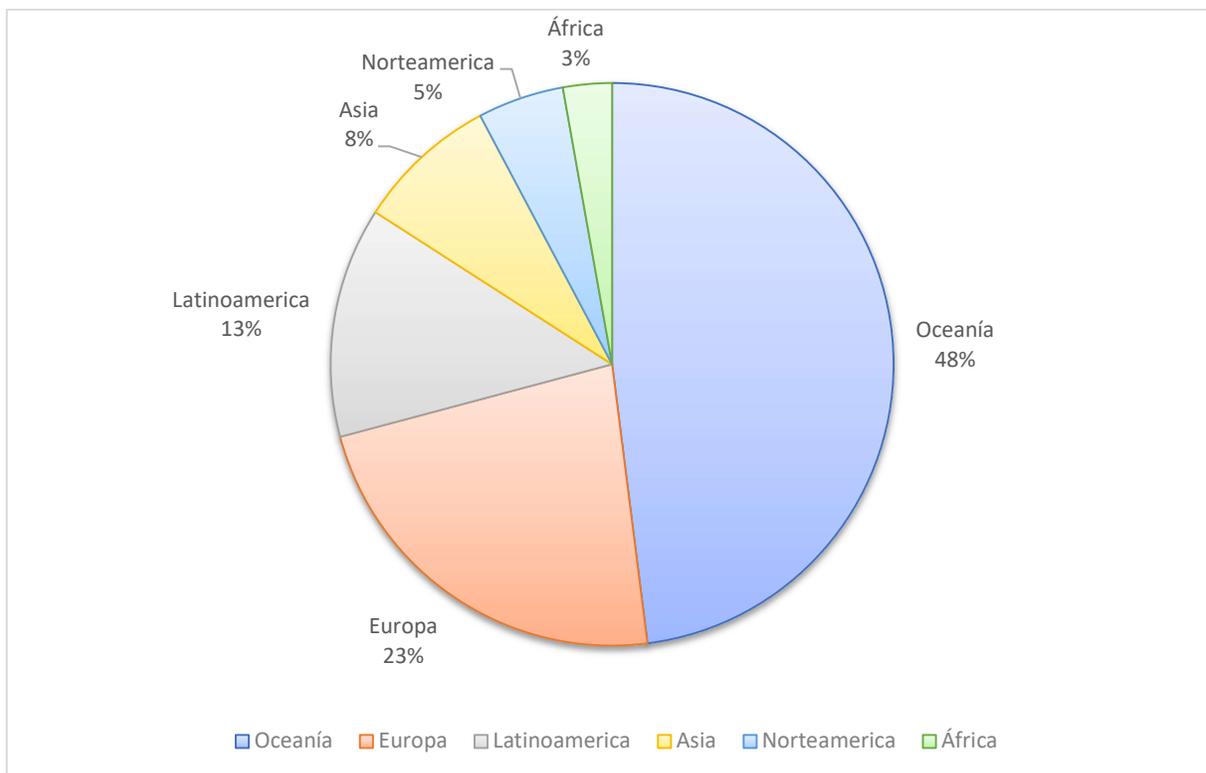
#### **b. Una Mirada Internacional**

En el ámbito internacional, las estadísticas más recientes publicadas por Willer et al. (2022) indican que, para el cierre del 2020, habían cerca de 74.9 millones de hectáreas dedicadas a la producción orgánica certificada, destacándose Oceanía, Europa y Latinoamérica como las regiones con las mayores áreas cultivadas orgánicamente. Esto, desde el punto global, equivale al 1.6 % del total agrícola.

Adicionalmente, existen 30 millones de hectáreas dedicadas a la recolección silvestre, la acuicultura y la silvicultura, entre otras actividades, que han sido certificadas bajo los diferentes estándares orgánicos

En la siguiente figura se observa la distribución porcentual del área en producción orgánica certificada a nivel global:

**Figura 6.** Distribución del Área Orgánica Certificada por Regiones a Nivel Mundial en el 2020.



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos disponibles en Willer et al (2022)

Desde el punto de vista de los países, en orden ascendente, Australia, Argentina, Uruguay, India, Francia, España, China, Estados Unidos, Italia y Alemania son los países con mayor área en producción orgánica certificada, representando casi el 80 % del total global. Colombia, por su parte, ocupa el puesto 69 con 50533 hectáreas entre 190 países, por encima de países latinoamericanos como Ecuador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, El Salvador, Cuba y Venezuela.

En la siguiente tabla se observan las áreas dedicadas a la producción orgánica certificada y crecimiento acumulado en los últimos 20 años a nivel de Latinoamérica.

**Tabla 2.** Detalle del Área Orgánica Certificada por País Latinoamericano en el 2000 y 2020.

País	Hectáreas / Año		Variación (%)
	2000	2020	
Argentina	2 880 149	4 453 639	54.6
Bolivia	31 026	179 424.95	478.3
Brasil	803 180	1 319 454.02	64.3
Chile	3 031	156 818.63	5 073.8
Colombia	22 811	50 532.76	121.5
Costa Rica	8 606	11 464.5	33.2
Cuba	1 200	2 128.54	77.4
República Dominicana (*)	14 963	117 311.82	684
Ecuador	2 066	41 536.7	1 910.5
El Salvador	4 900	2 568.5	- 47.6
Guatemala	7 000	87 027.6	1 143.3
Honduras	1 769	66 179	3 641
México	102 802	215 634	109.8
Nicaragua	1 400	39 075.7	2 691.1
Panamá	5 111	5 929	16
Paraguay	19 218	73 428	282.1
Perú	27 000	342 700.5	1 169.3
Uruguay	1 200	2 742 367.56	228 430.6
Venezuela (**)	2 441	1 490	-39

(\*) El primer dato corresponde al 2001 (\*\*) El primer dato corresponde al 2007

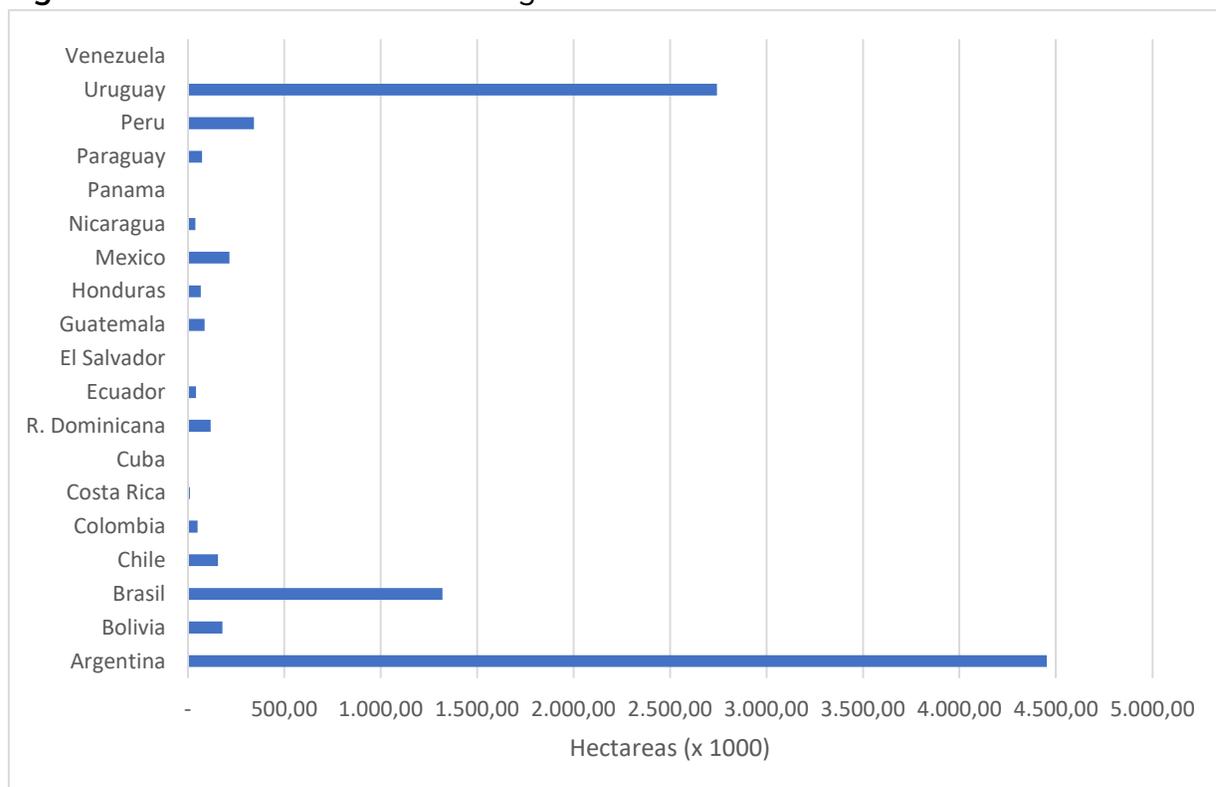
**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos disponibles en FIBL (2022)

Como se evidencia, sobresale el crecimiento de Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Uruguay en las últimas décadas; producto, en parte, por la formulación e implementación de políticas públicas de fomento y apoyo, así como un destacado desarrollo de los mercados nacionales e internacionales.

En la Figura 6 se observa el estado actual de la producción orgánica certificada de acuerdo con datos obtenidos en FIBL (2022).

A nivel global, el incremento en el mismo periodo ha sido casi 5 veces; observándose que más de la mitad de los países que reportan datos han crecido sus áreas orgánicas entre el 2019 y 2020 (Willer et al., 2022).

**Figura 7.** Estado Actual del Área Orgánica Certificada en Latinoamérica.



**Fuente:** Elaborado a partir de datos disponibles en FIBL (2022).

Desde el punto de vista del porcentaje en relación con el área agrícola total (en cada país), exceden el 1 % hasta casi el 20 %, países como Argentina, Chile, Republica Dominicana, Guatemala, Honduras, Perú y Uruguay (FIBL, 2022).

Con respecto al número de productores orgánicos certificados, Willer et al. (2022) citan que, a nivel mundial, hay 3.4 millones de productores orgánicos certificados; aunque, la misma fuente recomienda tratar con cautela estas cifras debido a que no todos los países reportaron datos al respecto de manera que la cifra puede ser más alta. También plantean que, entre 2019 y 2020, esta cifra creció en promedio un 7.6 % destacándose que en Latinoamérica fue la región donde se presentó la mayor

alza (20.5 %). Para el caso de Colombia, este indicador decreció en 24 % en dicho periodo a pesar de que el área se incrementó.

Los países destacados en la materia fueron India, Etiopia, Tanzania, Uganda, Perú, Tailandia, Congo, Italia, Madagascar y Francia. De estos, India alberga casi el 53 % del total de productores orgánicos certificados globalmente; mientras que Perú, como único país Latinoamericano en el top 10, cuenta con 107 367 productores orgánicos certificados (Willer et al., 2022).

Todo lo anterior muestra que la producción orgánica, a nivel mundial, es un sector que crece tanto en áreas productivas como en el número de productores y empresas vinculadas demostrándose que es una opción productiva que, por un lado, responde a la dinámica del mercado e intereses de los consumidores por productos sanos y amigables con el ambiente; y, por otro lado, que ofrece un respeto e incluso recuperación de los bienes naturales como el agua y el suelo. Además, claramente, contar con más áreas orgánicas certificadas es una forma de afrontar y mitigar la crisis climática.

En el caso del comercio de los productos orgánicos certificados, Willer et al (2022) citan que las ventas de éstos alcanzaron cerca de 121 billones de euros siendo los Estados Unidos el mercado más importante (49.5 billones euros) seguido de Alemania, Francia, China, Canadá, Italia, Suiza, Inglaterra, España y Austria.

En la siguiente tabla se puede apreciar, los países cuyos mercados que se destacan en las ventas de productos orgánicos certificados:

**Tabla 3.** Países Destacados por su Mercado de Productos Orgánicos Certificados a nivel Mundial en el 2020.

País	Billones de Euros
Estado Unidos	49.5
Alemania	14.9
Francia	12.7
China	10.2
Canadá	4.2

País	Billones de Euros
Italia	3.8
Suiza	3.6
Inglaterra	2.8
España	2.5
Austria	2.2

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos disponibles en Willer et al (2022)

Para el caso de Latinoamérica y sus países, existen pocos datos y no son actualizados todo el tiempo. Al respecto se destacan las siguientes cifras presentadas por Willer et al (2022):

**Tabla 4.** Países Latinoamericanos con Cifras sobre el Mercado de Productos Orgánicos Certificados en el 2020.

País	Millones de Euros		Año de Reporte
	Ventas al por menor	Exportaciones	
Brasil	778	126.5	2016
Chile	Dato no disponible	273.7	2020
Costa Rica	Dato no disponible	19	2009
México	Dato no disponible	372.5	2013

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos disponibles en Willer et al. (2022)

Con respecto a marcos regulatorios, Hysa et al. citados por Willer et al (2022) indican que hay 109 regulaciones sobre la producción orgánica de los cuales 76 se consideran implementados completamente por sus respectivas autoridades. También sobresale que, del total de marcos regulatorios, 15 reconocen - además de la certificación orgánica de tercera parte – los sistemas de garantía participativa.

Para el caso latinoamericano, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay serían los países con regulación completamente implementada (Hysa et al. citados por Willer et al (2022). De estos, Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana; además de definir pautas para el control, también cuentan con políticas públicas para el fomento y la investigación, entre otros.

En resumen, como se evidencia, Colombia no es un jugador destacado desde el punto de vista de las áreas orgánicas certificadas y número de productores orgánicos certificados; sin embargo, visto desde el comercio internacional, hace parte de los 10 países proveedores principales de productos orgánicos certificados tanto para Europa<sup>14</sup> como para Estados Unidos<sup>15</sup> destacándose con productos como el azúcar, los derivados de palma africana, café y las frutas tropicales (MERCARIS, 2021; Willer et al, 2022) razón que justifica claramente, de forma general, la necesidad dar un impulso genuino al sector de la producción orgánica certificada con un nuevo marco de políticas públicas siendo oportuno adelantar el presente análisis de impacto normativo como punto de partida básico para avanzar en la dirección más adecuada y, al mismo tiempo, contribuyendo con un mejor posicionamiento y competitividad frente a los países de la región en este tema.

En la siguiente tabla se puede observar el lugar en el que se ubica Colombia como proveedor de productos orgánicos certificados para el mercado europeo y norteamericano:

**Tabla 5.** Top 10 de Importaciones de Productos Orgánicos en la Unión Europea y Estados Unidos en 2020.

Unión Europea		Estados Unidos	
País proveedor	Toneladas (en miles)	País proveedor	Toneladas (en miles)
Ecuador	324	India	452.7
República Dominicana	252.3	México	327.4
China	227.67	Argentina	325
Ucrania	217.2	Turquía	288.7
Perú	200.86	Ecuador	248.7
India	174.3	Brasil	175.4

<sup>14</sup> Para el caso de Europa, Colombia comparte el top 10 con China, Ucrania, Republica Dominicana, Ecuador, Perú, Turquía, India, Brasil y Kazajstán

<sup>15</sup> Para el caso de Estados Unidos, Colombia comparte el top 10 con India, México, Argentina, Turquía, Ecuador, Brasil,, Perú, Canadá y Rusia

Unión Europea		Estados Unidos	
País proveedor	Toneladas (en miles)	País proveedor	Toneladas (en miles)
Turquía	155.74	Colombia	163.2
Colombia	106.76	Perú	136.9
Brasil	67.22	Canadá	119.7
México	66.12	Rusia	85.2

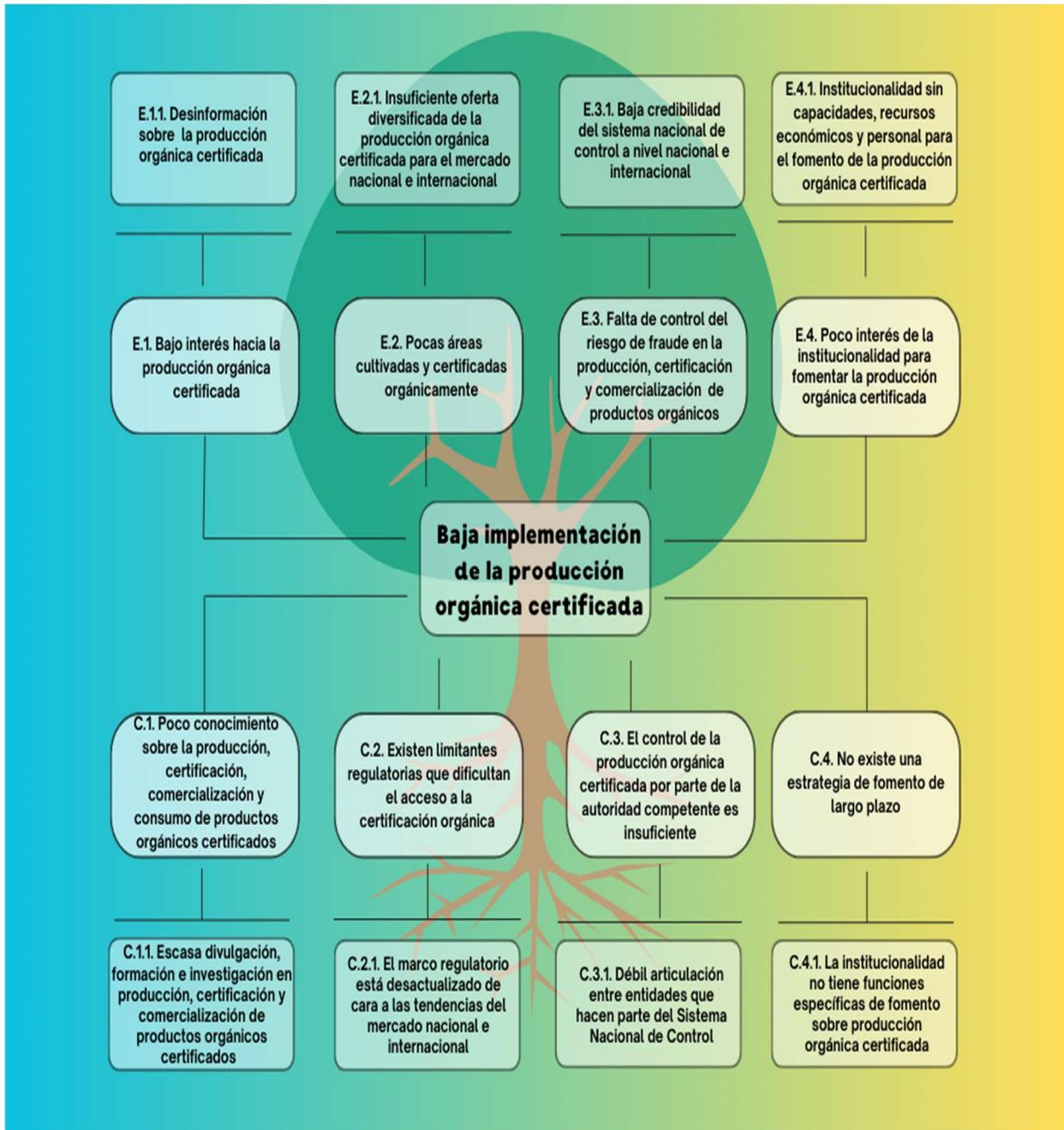
**Fuente:** Adaptado de MERCARIS (2021) y Willer et al. (2022)



### 3. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

#### 3.1.Árbol del Problema

Figura 8. Árbol de Problemas de la Producción Orgánica Certificada.



Fuente: elaboración propia

### **3.2. Descripción del problema**

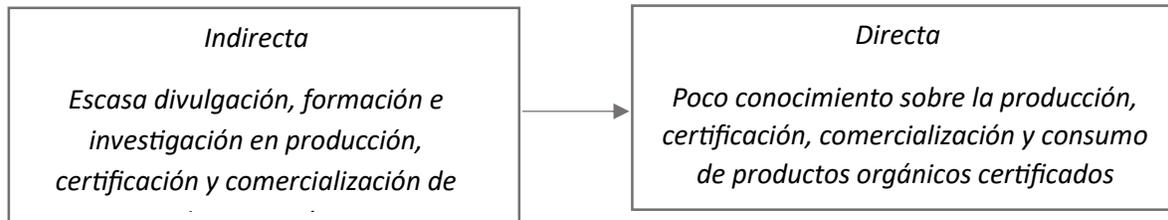
De acuerdo con las cifras históricas de FIBL (2022) citadas anteriormente sobre Colombia, el área dedicada a la producción de productos orgánicos certificados y el número de productores orgánicos certificados ha crecido en los últimos 20 años, en promedio, 2.2 y 1 % anual, respectivamente, con varios altibajos; sin embargo, frente al comportamiento promedio mundial, el país está rezagado en 5.24 y 9 puntos, respectivamente; y, para el caso del promedio latinoamericano, está por debajo en 1.86 y 1.78 puntos, respectivamente, sobre los mismos indicadores.

A pesar de lo anterior, Colombia se encuentra entre los principales proveedores de productos orgánicos certificados, especialmente, a nivel del mercado internacional (Mercaris, 2021; Willer et al., 2022); pero, al mismo tiempo, según informes sobre la fiscalización y cumplimiento de productos orgánicos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA por sus siglas en inglés), Colombia fue en el 2020 el principal origen de productos orgánicos fumigados en los puertos de Estados Unidos, principalmente con hierbas aromáticas y banano (AMS, 2021).

Todas estas evidencias muestran que el sector orgánico certificado, a pesar de sus avances, no se aprovecha su potencial y se desperdicia la oportunidad de tener un mayor protagonismo en la producción y el mercado nacional, y en el mercado internacional al carecer de una política pública integral y de largo aliento encaminada, no sólo al control, sino también al fomento de la producción, la comercialización y el consumo; realidad que requiere una atención especial de parte del Estado a través de una intervención del orden nacional y territorial y para las diferentes aristas de la producción orgánica certificada.

Con lo anterior se demuestra, a grandes rasgos, que la producción orgánica certificada en Colombia no ha sido suficientemente implementada, producto de las siguientes causas y consecuencias.

**a. Causas**



De acuerdo con consultas realizadas durante el mes de Mayo de 2022 a diferentes actores, especialmente del sector privado y social solidario, no existe suficiente personal técnico dedicado, disponible y debidamente formado para el asesoramiento y la implementación de los principios, prácticas y requisitos de la producción orgánica bajo la Resolución 0187 de 2006 del MADR. También esto es apreciable en el sector público como en el MADR, ICA, MADS e INVIMA en el cual no hay dedicación exclusiva, ni profesionales especializados en producción orgánica certificada.

Esto, en cierta medida, se debe a la poca formación en producción, certificación y comercialización de productos orgánicos. Al respecto, en una revisión se encontró que de 12 universidades<sup>16</sup> que ofertan ingeniería agronómica, zootecnia e ingeniería agroecológica, 2 de ellas tienen un plan de estudios con énfasis en prácticas orgánicas y agroecología; y 4 de ellas incorporan la enseñanza de la agroecología en un solo curso o materia; pero en ninguno de los casos se encontró un curso (obligatorio o electivo) sobre la reglamentación y certificación de la producción orgánica.

El SENA, por su parte, ofrece una carrera de carácter técnico denominada “Sistemas Agropecuarios Ecológicos” y una tecnología llamada “Producción Agropecuaria Ecológica”. En ambos currículos, se indica que los aprendizajes se abordan teniendo en cuenta la normatividad vigente sobre la producción orgánica pero no hay certeza sobre nivel de profundidad con la que trata esta temática. Adicionalmente, la institución está ofreciendo cursos cortos sobre bioinsumos,

<sup>16</sup> Las ofertas académicas analizadas provenían de la Corporación Universitaria Minuto de Dios, Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Tolima, Universidad de la Amazonía, Universidad de Nariño, Universidad de Caldas., Universidad de los Llanos, Universidad de la Salle, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Universidad del Valle y Universidad Eafit.

manejo ecológico de plagas y enfermedades, gestión agroecológica del suelo y la implementación de procesos de conversión, entre otros; pero ninguno sobre aspectos como la certificación orgánica y su normatividad.

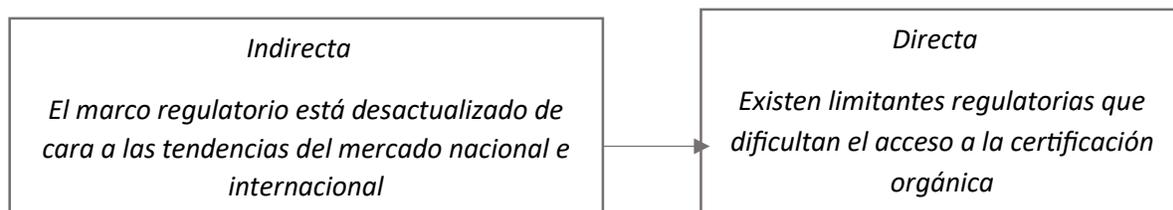
Al mismo tiempo y aunque existen múltiples grupos de investigación como se citó en líneas atrás, el país no cuenta con una agenda prospectiva de investigación y desarrollo tecnológico para la producción orgánica certificada articulada entre los diferentes actores incluyendo universidades y AGROSAVIA que responda a las necesidades e intereses de todos los sectores. De la misma forma, no hay un inventario de las líneas de investigación e investigaciones realizadas en la materia, de fácil acceso y uso por parte de los actores privados y social solidario de la cadena de valor.

Se observa que esta insuficiente producción de investigación en producción orgánica certificada también está relacionada con la ausencia de demandas de investigación al respecto por parte de los consejos departamentales de ciencia, tecnología e innovación como se evidencia en el plan de convocatorias públicas, abiertas y competitivas de la asignación para la ciencia, tecnología e innovación del sistema general de regalías del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (en adelante MINCIENCIAS) para el período 2019 – 2020 lo cual se expresa en la no inclusión en convocatorias públicas y en la no priorización en la asignación de recursos económicos. Esto, de cara al plan 2021 – 2022, comenzó a cambiar con la inclusión de 5 demandas al respecto de parte de los departamentos de Bolívar, Casanare, Cundinamarca, Guajira y Tolima.

Todo esto, en su conjunto, está contribuyendo con poca información y conocimiento sobre la producción, certificación, comercialización y consumo de productos orgánicos certificados tal y como se evidencia en las estadísticas que se manejan sobre el sector. Como se observó en los antecedentes se cuentan con datos sobre las áreas y cultivos manejados orgánicamente, pero, en aspectos como el mercado laboral, el comportamiento del mercado nacional, el volumen de exportaciones, la participación en el PIB agropecuario y los rendimientos productivos, entre otros indicadores, no se tiene ninguna información fidedigna.

Adicionalmente, investigaciones fuera y dentro de Colombia, han concluido que los consumidores tienen un desconocimiento generalizado sobre los productos orgánicos; aunque, una parte de ellos ya comienzan a reconocer las bondades de estos productos en términos de salud (Rodríguez et al., 2002; Casañas et al., 2015; Ríos et al., 2015; Escobar-López et al., 2017; Narro y Yánac, 2018; Chaparro y Garzón, 2020; Gruezo, 2021). Esto explicaría la tendencia generalizada a confundir la producción orgánica con la producción limpia o de bajo uso de agroquímicos por la Sociedad en general.

No tener la información y el conocimiento suficiente y, al mismo tiempo, fidedigno sobre la producción orgánica certificada limita el fomento basado en la evidencia.



El actual marco regulatorio orgánico establece y exige el cumplimiento de requisitos que, al parecer de varios actores entrevistados durante el mes de Mayo de 2022, no facilitan la implementación de la producción orgánica enfocada a un proceso de certificación de tercera parte.

De acuerdo con la Resolución 0187 de 2006, el periodo de conversión se contabiliza a partir de la fecha de inscripción al programa de certificación, acompañada de la iniciación de actividades en la unidad productiva. En ese sentido, para que el producto de cultivos de ciclo corto (transitorios, semipermanentes), o de ciclo largo (permanentes) reciba la denominación de "Producto Agropecuario Ecológico", deberá haber cumplido un periodo de conversión de dos (2) años y tres (3) antes de la primera cosecha ecológica, respectivamente.

Como excepción a la regla, el OEC podrá decidir si dicho periodo de conversión se debe prorrogar o reducir teniendo en cuenta la utilización del suelo en los últimos tres (3) años, las practicas agropecuarias, la situación agroecológica y el tipo de cultivo a establecer. Bajo esta excepción, en caso de otorgar una reducción, el

tiempo mínimo de conversión para cultivos de ciclo corto será de un año (12 meses) y para cultivos de ciclo largo será de año y medio (18 meses).

Para esta etapa inicial, en cualquier caso, se debe realizar la contratación de un OEC sin tener la posibilidad de comercializar los productos orgánicos en conversión con el sello de alimento ecológico. Esto, para varios representantes del sector privado y social solidario, implica un costo que no puede ser incorporado en el precio de venta final poniendo a la producción orgánica en desventaja frente a otras producciones no certificadas (Damiani, 2003 citado por Martínez et al., 2012). El impacto de esta situación va a depender, finalmente, de cuanto dure el periodo de conversión.

En regulaciones orgánicas a nivel de la Unión Europea, Estados Unidos y Japón, es posible obtener la certificación orgánica si se demuestra que se lleva cultivando orgánicamente igual o mayor a 3 años (véase el Artículo 10, Reglamento UE 2018/848 o Artículo 3, Notificación JAS No. 1605/2005 o Sección 205.202, NOP). En otras regulaciones latinoamericanas también existen excepciones al respecto, especialmente, para áreas abandonadas o en barbecho.

Según Ospina, Duque y Farfán (2003) en un análisis económico realizado a 8 fincas cafeteras en conversión en Caldas encontraron que los costos fijos totales/has y el costo fijo unitario fueron 15.5 y 19.2 % más altos en estas fincas que en aquellas en producción convencional. Según los autores, esta diferencia está asociada al costo adicional que deben asumir por la certificación orgánica. Similarmente, Camacho y Galvis (2006) calcularon que para 1 525 mt<sup>2</sup> cultivados con hortalizas y aromáticas orgánicas en la Sabana de Bogotá, el costo de la certificación alcanzó durante los tres primeros años un valor total de \$1 443 420 pesos colombianos lo cual correspondió al 1 % adicional anual sobre los costos fijos de producción.

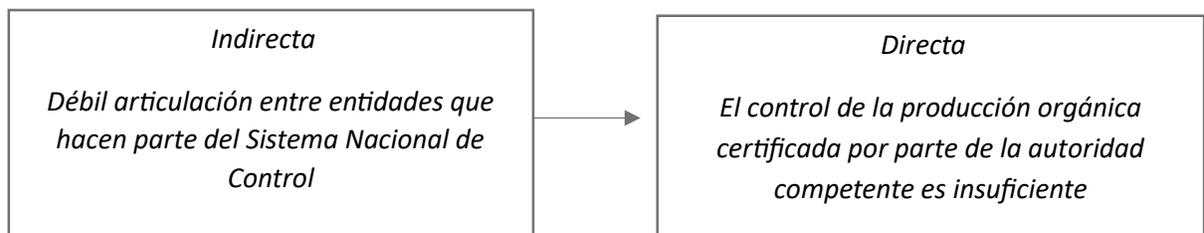
En análisis más recientes realizados por Salabarieta (2020), se comprobó para tres fincas cafeteras de 2.6, 6 y 1.12 hectáreas en Santander, que los costos de implementación durante 3 años consecutivos alcanzaron \$11 394 000, \$17 012 000 y \$10 717 000 pesos colombianos, respectivamente. Esos costos incluyeron la fabricación de las habitaciones y baños para los trabajadores, la adecuación de las bodegas para el almacenamiento de bioinsumos y el café, las fosas para tratar

la cereza del café y las aguas residuales; y la acomodación de las instalaciones para el beneficio del café y la maquinaria requerida.

Esto corrobora que, además del requisito de periodo de conversión, existen otros requisitos que podrían acarrear costos de implementación que fincas convencionales no están asumiendo. Estos requisitos, como se aprecia, están asociados a garantizar el cumplimiento de condiciones sociales, la separación e inocuidad del producto orgánico y contar con condiciones para la producción de bioinsumos. Adicionalmente, actores privados, especialmente representantes de los pequeños productores agropecuarios, han indicado que otras regulaciones no directamente relacionadas con la gestión orgánica también imponen requisitos que incrementan los costos de producción como los análisis fisicoquímicos del agua para uso agrícola, entre otros, que las fincas convencionales no realizan necesariamente.

En adición, diversos autores enuncian que en este periodo de conversión se presenta una mayor severidad en los problemas fitosanitarios y de deficiencias nutricionales, lo cual reduce aún más la competitividad del productor (Brenes, 2003).

Todo esto en su conjunto, acompañado de otras situaciones como la ausencia de incentivos (económicos y no económicos), ha venido creando condiciones que no están favoreciendo el acceso a la certificación orgánica influyendo a la larga en la implementación generalizada de la producción orgánica certificada.



De acuerdo con el Artículo 22 de la Resolución 0187 del 2006, el MADR es el organismo competente para controlar la producción orgánica certificada y, además, coordinar el Sistema Nacional de Control en el cual convergen otras

autoridades como el ICA, el INVIMA, el MADS y la ONAC. En ese sentido, el Sistema en cabeza del MADR tiene por funciones:

- Dar el debido seguimiento y evaluación periódica a la actuación de los OEC registrados ante el MADR y acreditados por el ONAC.
- Llevar el registro nacional de los OEC, auditores en producción ecológica, predios ecológicos y en conversión, de procesamiento y comercialización.
- Delegar, dentro del esquema de acreditación, el establecimiento de sistemas de supervisión periódicos y la realización de visitas de vigilancia para los OEC.
- Garantizar la objetividad de las inspecciones efectuadas por los OEC.
- Elaborar y actualizar las listas de insumos permitidos para la producción ecológica, junto con el ICA.
- Avalar técnicamente la reglamentación en agricultura ecológica de los países de los cuales se pretende importar algún producto o insumo.
- Organizar el registro nacional de organismos de control, productores, elaboradores y comercializadores de productos ecológicos y determinar sus alcances.
- Poner a disposición, por parte del MADR, una lista actualizada con los nombres de los operadores, así como el tipo de producto certificado y el OEC que le certifica.
- Revocar la autorización para etiquetar los productos bajo la denominación de producto ecológico o en conversión en caso de que se detecte algún incumplimiento respecto al método de producción, almacenamiento, transporte y etiquetado.
- Revocar la autorización de utilización del sello ecológico y notificar ante las instancias correspondientes los incumplimientos relevantes por parte de los operadores.
- Evaluar la equivalencia técnica de la reglamentación de producción ecológica de los países con los que tenga intercambio comercial para facilitar y asegurar las prácticas de exportación nacional a dichos mercados y de importación.
- Solicitar a los OEC y a los operadores o comercializadores ecológicos la documentación que considere necesaria a los efectos de auditar el cumplimiento de las reglamentaciones técnicas que regulan la actividad, exigir acciones correctivas y aplicar sanciones en caso de incumplimiento.

Frente a lo anterior, en los informes de gestión del MADR publicados a partir de la expedición de la Resolución 0187 de 2006, se destaca que:

- El MADR avanzó, en el 2014, en la construcción e implementación de un sistema de información sobre la producción orgánica para recopilar información de los OEC, operadores y productos orgánicos certificados llamado SISORGANICO el cual, en la actualidad, se encuentra en revisión y reforma. Gracias a ello, hasta Septiembre de 2020, se reportó el último listado de operadores, ubicación general, tipo y estatus de certificación y los OEC responsables<sup>17</sup>.
- El MADR recibió una visita de verificación de parte de la Unión Europea en el 2014 a propósito de la solicitud de reconocimiento de equivalencia realizada por el país en varias ocasiones. Adicionalmente, en el 2016, aprovechando la visita del Comisario de Agricultura y Desarrollo Rural de la Unión Europea, se hizo un lanzamiento del proceso de equivalencia. Este proceso no se culminó.
- En el 2015 se realizaron 4 talleres y seminarios en diferentes zonas del país para socializar y recibir aportes de los diferentes actores sobre la propuesta de una nueva resolución para la producción orgánica certificada. Resultado de esto fue la expedición de la Resolución 0199 de 2016 del MADR la cual se caracterizó por la eliminación de excepciones vencidas en diciembre 31 de 2012, la ampliación del alcance del reglamento para permitir la certificación de semillas y material vegetal reproductivo (no sólo alimentos) y la actualización del Anexo I sobre “Insumos Permitidos en la Producción Ecológica” con el ICA.
- Entre el año 2016 y 2017 se inició un intercambio de información con Japón para alcanzar una equivalencia de la normativa orgánica. Este proceso no se culminó.

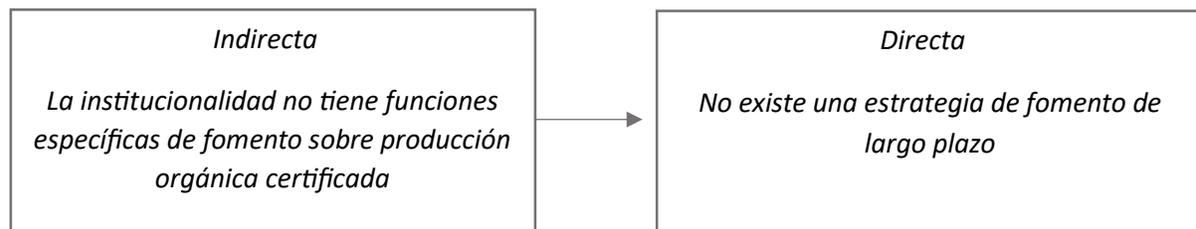
No se reporta en ninguno de estos informes, gestiones articuladas de las autoridades que conforman el Sistema Nacional de Control alrededor de la producción orgánica certificada, especialmente, en materia de la vigilancia a los operadores, la labor de los OEC y el etiquetado de los productos orgánicos certificados. También, desde 2019, no se han renovado las autorizaciones de los OEC. No obstante, de forma individual, el ONAC se ha destacado por su labor de acreditación de los OEC; el MADR, en el 2014 y 2016, realizó una auditoría general

---

<sup>17</sup> El ultimo listado oficial data de Septiembre de 2020 según consulta realizada en Junio 18 de 2022: [https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/Documents/Operadores\\_01092020.xlsx?Web=1](https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/Documents/Operadores_01092020.xlsx?Web=1)

a los OEC y el ICA viene publicando el listado de bioinsumos con registro de venta<sup>18</sup> compatibles con el Anexo I sobre “Insumos Permitidos en la Producción Ecológica” del Reglamento adoptado por la Resolución 0187 de 2006.

Todo esto en conjunto muestra que el MADR, como autoridad competente, no ejerce completamente y de forma sostenida sus funciones de control y coordinación del Sistema Nacional de Control lo cual afecta la promoción de la producción orgánica certificada impactando su implementación y, por ende, control lo cual se traduce en desconfianza por parte de los consumidores como lo establecieron Arcila y Quiroz (2019) y Builes y Hurtado (2021) en sus estudios sobre la segmentación y percepciones de los consumidores orgánicos colombianos.



De acuerdo con la normatividad vigente, le corresponde al MADR, la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos que requiere el desarrollo del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, entre otros temas.

En ese sentido y considerando que el Decreto 1071 del 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural*” reconoce los diferentes órganos sectoriales de asesoría y coordinación<sup>19</sup>, así como las entidades adscritas y vinculadas<sup>20</sup> y los

<sup>18</sup> El ICA cuenta con un micrositio en su página web en el cual publica información relacionada con la agricultura ecológica de acuerdo con sus competencias. Este micrositio está disponible en: <https://www.ica.gov.co/areas/agricola/servicios/agricultura-ecologica-1.aspx>

<sup>19</sup> Los órganos sectoriales de asesoría y coordinación son la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, el Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, el Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura, el Comité Asesor de Política Forestal, el Consejo Nacional de Adecuación de Tierras, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y el Consejo Asesor de Mercados Mayoristas

<sup>20</sup> Las entidades adscritas y vinculadas son el ICA, el INCODER, la AUNAP, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, la UPRA, BANAGRARIO, FINAGRO, ALMAGRARIO S. A, VECOL S.A., los Fondos Ganaderos, las Corporaciones de Abastos, COMCAJA, AGROSAVIA y la CCI



fondos<sup>21</sup> para el desarrollo sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural; y, además fija sus diferentes funciones; se aprecia que no hay funciones específicas para el fomento de la producción orgánica certificada. Tampoco la Resolución 0187 de 2006 las establece.

Tampoco otras entidades que, de cierto modo han estado vinculadas a la producción orgánica certificada en su rol de control, contemplan funciones concretas de fomento al respecto.

Por otro lado, aunque el MADR en varias oportunidades ha intentado contar con un programa nacional enfocado, no solo al control de la producción orgánica certificada, sino también para el fomento de ésta, dichos esfuerzos no han sido sostenidos ni han contado con la disponibilidad presupuestal requerida.

De todos modos, se destacan los esfuerzos en el 2004 por desarrollar un sistema de incentivos y, en el 2017 y 2018, de construir una “política pública para el fomento y control de la producción ecológica certificada y de la Agroecología en Colombia” en la cual se discutieron varias acciones con múltiples actores alrededor de la producción, el conocimiento, la distribución y consumo, la incidencia y el uso y conservación de los recursos naturales. Ninguna de estas iniciativas se concretó.

A estos intentos, se suman las pretensiones de los proyectos de ley en los periodos legislativos 2015-2016, 2016-2017, 2020-2021, 2021-2022 y 2022-2023; destacándose que, en el proyecto vigente, se propone la creación de una Dirección Nacional de Agroecología y Agriculturas Sustentables y la formulación de un Plan Nacional de Agroecología quedando la duda respecto de si, en la práctica, se contemplaría a la producción orgánica certificada.

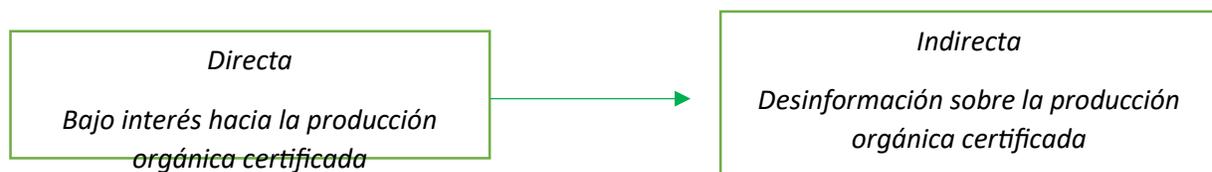
El papel de parte del gobierno y su institucionalidad se ha presentado directamente en la formulación de un marco normativo que ha permitido que el sector privado y

---

<sup>21</sup> Los fondos especiales del MADR son el Fondo de Fomento Agropecuario, el Fondo Agropecuario de Garantías, el Fondo de Solidaridad Agropecuaria, el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo, el Fondo de Microfinanzas Rurales, el Fondo Fomento para las Mujeres Rurales y el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras

social solidario (productores, organizaciones de pequeños productores, empresas agropecuarias, empresas agroindustriales y comercializadores, entre otros) dedicado a la producción y comercialización de productos orgánicos tenga la posibilidad de alcanzar una certificación orgánica enfocada al mercado nacional. Sin embargo, ante el papel limitado por parte del MADR, la ausencia de una estrategia de fomento para la implementación, desarrollo y fortalecimiento no facilita que la producción orgánica certificada sea ampliamente adoptada, desarrollada y consolidada como un segmento estratégico nacional e internacional para el País.

## b. Consecuencias



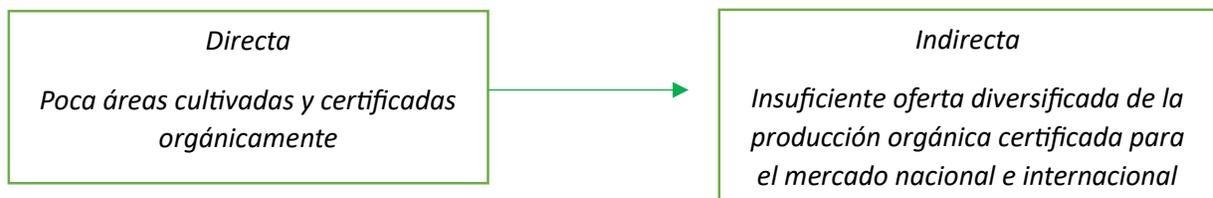
El bajo interés en la producción orgánica certificada tiene varios orígenes que, finalmente, confluyen en la falta de conocimiento o desinformación por parte de productores, empresarios, académicos, sector financiero y sector público sobre las formas de producir orgánicamente, las ventajas sociales, económicas y ambientales que ello genera y las oportunidades en materia de negocios nacionales e internacionales, así como en la forma como se debe abordar esta forma de producción lo cual podría generar, por un lado, temores frente a los procesos de transición o al momento de otorgar un crédito; y, por otro lado, alimentar o fomentar mitos al respecto.

Esto motiva la necesidad de rescatar, sistematizar, comprender y visibilizar las diferentes experiencias, así como a fortalecer y generar nuevas capacidades y conocimiento teniendo en cuenta las condiciones agroclimáticas, sociales y culturales de Colombia.

Adicionalmente, sino se genera y divulga suficiente información técnica, económica, sociocultural y ambiental sobre la producción orgánica certificada, los diferentes mitos que existen alrededor de la producción, transformación, comercialización, certificación y consumo de los productos orgánicos certificados

aumentarán y, por ende, no se favorecerá el desarrollo y consolidación de la cadena de valor en términos de más áreas orgánicas convertidas y más productos disponibles en tipo y cantidad.

Esto, claramente, muestra que la divulgación, formación e investigación son claves proporcionando herramientas técnicas, sociales, económicas y comerciales, entre otras, para que nuevos productores, empresarios y empresas agropecuarias y agroindustriales; comercializadores y otros sectores de apoyo como la banca se informen y sumen en el aumento de la producción orgánica certificada



Una baja implementación de la producción orgánica certificada que se traduce en pocas áreas cultivadas y certificadas orgánicamente conlleva a una baja diversificación y a una insuficiente oferta para atender las oportunidades comerciales tanto a nivel nacional como internacional.

Por un lado y tal y como se evidenció en la sección “Antecedentes y Contexto”, el área orgánica certificada en Colombia en los últimos 20 años se duplicó (FIBL, 2022); aunque se presentaron recaídas en los años 2007, 2010, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018. De forma similar, el número de productores orgánicos certificados entre el 2000 y 2020 creció 9 veces; sin embargo, desde el 2017 se observa una tendencia a la baja. De hecho, esta cifra para el 2020 decreció 24 % frente al 2019 mientras que, a nivel del promedio, de Latinoamérica mostró un incremento del 20.5 % (Willer et al., 2022).

No existe ningún análisis sectorial que explique las razones de estos cambios en las estadísticas; sin embargo, Martínez et al. (2015) han establecido que el control de problemas fitosanitarios o de nutrición vegetal, los sobrecostos del proceso de certificación durante el periodo de conversión, la falta de información sobre los mercados (inteligencia de mercados), la poca concientización de los productores y consumidores sobre la importancia de la producción orgánica, los requerimientos

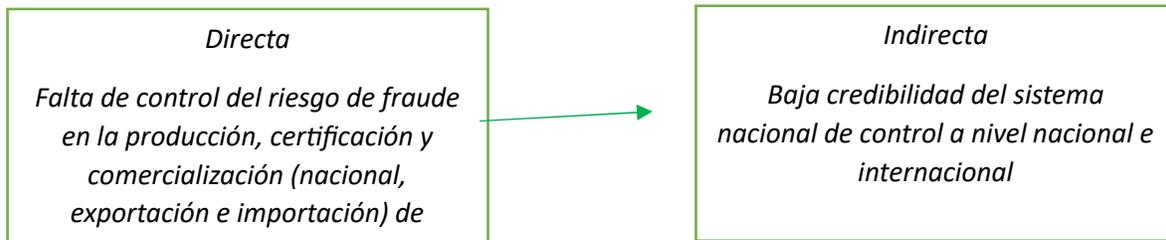
de mano de obra, la disminución de la productividad y la carencia de tecnologías son parte de las limitaciones para la adopción de la producción orgánica. Esto, solo es posible superarlo, con capacitación, investigación, transferencia tecnológicas e incentivos, entre otros, como parte de una estrategia sostenida de fomento.

Frente a esto, Altieri y Nicholls (2019) sugieren que la dimensión científico-técnica debe ser la piedra angular para diseñar un sistema agrícola biodiverso, productivo y resiliente, los cuales deben ser implementados y diseminados por la acción social colectiva. De esta forma, mediante estrategias pedagógicas de campesino a campesino, la creación de faros agroecológicos, la reactivación de sistemas tradicionales y la reconfiguración de territorios enteros bajo manejo agroecológico podrían contribuir a la adopción de las practicas orgánicas.

Por otro lado, según Willer et al. (2022) citando a Sahota (2022), el mercado mundial de los productos orgánicos creció en un 15 % entre el 2019 y 2020 destacándose Estados Unidos y la Unión Europea como los principales mercados. En éstos, Colombia hace parte de sus principales países proveedores, pero con una oferta reducida de productos.

Tan sólo, café, azúcar, banano, derivados de la palma africana y hierbas aromáticas, son parte de la oferta orgánica actual a pesar que en la Apuesta Exportadora Agropecuaria 2006 – 2020 se incluyen otros productos como el cacao, el coco, la feijoa, la piña, las pulpas de fruta, la alcachofa, los espárragos, las plantas medicinales y especias, la macadamia, el marañón, el mango, el aguacate, la uchuva, el maracuyá, la mora, el lulo, la granadilla, el algodón, la papa amarilla, la carne bovina, el camarón de cultivo y el bananito, entre otros; muchos de ellos aún no producidos ni certificados orgánicamente.

Adicionalmente, el país tiene 17 acuerdos comerciales lo cual constituye una oportunidad para explorar y desarrollar una oferta diversificada de productos orgánicos certificados.



El fraude en la producción, certificación y comercialización de productos orgánicos, según OTA (2019), puede definirse como un acto intencional engañoso llevado a cabo para obtener ganancias financieras de forma ilícita. Los actos fraudulentos incluyen adulteración, sustitución, registros falsificados y el etiquetado incorrecto deliberado de mercancías, así como declaraciones falsas realizadas en solicitudes, planes de manejo orgánicos y durante inspecciones.

En Estados Unidos, el USDA para enfrentar el riesgo de fraude ha tomado varias medidas entre las que se incluye acciones administrativas, como el envío de avisos de advertencia por escrito, la publicación de certificados fraudulentos en el sitio web del Programa Nacional Orgánico de Estados Unidos (NOP por sus siglas en inglés), la revocación de certificados o la presentación del caso ante un juez, entre otras acciones (AMS, 2021).

A finales de 2020, tanto en Missouri como en Dakota varias personas se declararon culpables en un tribunal federal por vender granos no orgánicos como orgánicos, situaciones equivalentes a montos por encima de US\$217 millones. También en los estados de California y Washington se emitieron avisos de suspensión de uso para para productores orgánicos con respecto a un fertilizante que se descubrió que contenía pesticidas prohibidos (AMS, 2021).

A nivel de los OEC, en el 2020 el USDA reenfocó sus auditorías y evaluaciones de acreditación en los criterios regulatorios básicos necesarios para el éxito del OEC tales como la habilidad y capacidad del personal, conocimiento regulatorio y sistemas de control orgánico. El incumplimiento de los criterios de acreditación ha conllevado a suspensiones o retiro de la acreditación. Como resultado general de estas auditorías, el NOP reporta que más del 10 por ciento de los OEC dejaron el mercado orgánico durante los últimos 5 años y otros han reducido

significativamente su alcance geográfico, reduciendo el riesgo para el mercado (AMS, 2021).

Para finales de 2020, el USDA publicó una propuesta de regla para fortalecer la supervisión durante la producción, el manejo y la venta de productos orgánicos; especialmente, a nivel de las cadenas de suministro fuera de Estados Unidos. Asimismo, se conformó el “Grupo de Trabajo Interinstitucional de Importaciones de Productos Agrícolas Orgánicos” el cual involucra, no solo al USDA, sino también a la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza y al Servicio de Inspección de Sanidad Animal y Vegetal para la coordinación y el intercambio de información relacionada con las importaciones orgánicas y la integridad de la cadena de suministro. Producto de esta labor conjunta, para el 2020, el NOP reportó que 13 tipos de productos orgánicos fueron fumigados, casi todos eran frutas o verduras. La mayoría de estas importaciones orgánicas fumigadas procedían de Latinoamérica, especialmente, de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Ecuador (AMS, 2021).

Adicionalmente, en 2020, 676 operaciones en 45 países perdieron la certificación por suspensión o revocación. Aproximadamente el 90 por ciento de ellos estaban Estados Unidos, México, Túnez, Ecuador, Chile, China, Turquía, Perú e Indonesia (AMS, 2021).

En el caso europeo, el control al fraude se ha centrado en:

- El monitoreo de las operaciones comerciales a través de la plataforma TRACES, la cual es una herramienta utilizada por más de 90 países, con más de 55.000 usuarios en todo el mundo para la emisión de certificados sanitarios y fitosanitarios y documentos oficiales necesarios para las importaciones, exportaciones y movimientos dentro de la UE de animales vivos y mercancías. Uno de sus objetivos es facilitar el intercambio de datos, información y documentos entre todas las partes comerciales involucradas y las autoridades de control, así como permitir el rastreo de todos los movimientos de animales, productos de origen animal y alimentos, entre otros, para contrarrestar ciertos riesgos graves a lo largo de la cadena de suministro.
- La identificación de residuos de pesticidas por parte de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA por sus siglas en inglés) a través de un programa

de control basado en el riesgo centrado en el aseguramiento de la inocuidad alimentaria lo cual incluye la verificación de la presencia de pesticidas en alimentos. Al respecto, para el 2020, 88 141 muestras fueron analizadas para 659 tipos de pesticidas. De estas, 4 632 fueron muestras de productos orgánicos certificados de las cuales 1 151 muestras presentaron algún tipo de pesticida, pero tan solo el 7,5 % de ellas estaban por encima de los límites máximos permitidos (EFSA, Carrasco y Medina, 2022). Este comportamiento es similar en los últimos años.

De acuerdo con Carrasco y Medina (2022) la presencia de pesticidas en alimentos orgánicos se explica por contaminaciones por deriva o contaminaciones durante el manejo, empaque, almacenamiento o procesamiento de los productos orgánicos. También consideran que este hecho podría estar relacionado con el etiquetado incorrecto de los alimentos producidos convencionalmente como alimentos orgánicos.

En el caso de Colombia, el Sistema Nacional de Control no tiene una estrategia articulada e implementada para el control del fraude en productos orgánicos certificados. Todo está en manos de los OEC quienes no tienen ninguna obligación de informar a las autoridades competentes sus hallazgos en la materia, así como las medidas tomadas.

Todo lo anterior, en su conjunto, compromete la confianza del consumidor en la integridad orgánica involucrando no sólo al Estado sino a los actores de la cadena de producción y suministro incluyendo los OEC.

Al respecto, Arcila y Quiroz (2019) y Builes y Hurtado (2021) en estudios sobre la segmentación y el comportamiento de consumidores de alimentos orgánicos en Bogotá, Medellín y Cali encontraron que los consumidores están experimentando desconfianza y desconocimiento. Según sus hallazgos, para el caso de Builes y Hurtado (2021), del total de consumidores participantes en el estudio (n=164), sólo el 22.5 % reconocieron el sello orgánico; mientras que Arcila y Quiroz (2019), de 200 compradores entrevistados, solo el 34 % conocía la certificación orgánica colombiana y el 10.1 % confiaba en ella. También concluyeron que las asociaciones orgánicas, los medios de comunicación masiva, y el MADR no son

fuentes confiables a la hora de decidirse por la compra y consumo de productos orgánicos certificados lo cual evidencia problemas de credibilidad.

Estos hallazgos en el contexto colombiano coinciden, ciertamente, con hallazgos de Bilal et al (2015) en la India donde determinaron que el precio más alto y la duda sobre la autenticidad de la certificación orgánica fueron las principales barreras del comportamiento de compra de los consumidores de alimentos orgánicos. También esto ha sido encontrado en otros estudios desde tiempo atrás hasta la actualidad (Hughner et al., 2007; Nagy, Lakner y Temesi, 2022)

Además de erosionarse la confianza del consumidor, también el riesgo de fraude limita las oportunidades de Colombia para alcanzar acuerdos de equivalencia y/o acuerdos comerciales en la materia; o, después de alcanzarlos, correr el riesgo de perderlos como le ocurrió a la India a comienzos del 2021 con los Estados Unidos.

Según AMS (2021), el USDA finalizó el acuerdo de equivalencia con la India, vigente desde 2006, porque las auditorías del NOP encontraron consistentemente que el sistema de control orgánico de la India era insuficiente para proteger la integridad del sello orgánico de los Estados Unidos.

Aquí radica la importancia de contar con un Sistema Nacional de Control fortalecido, no solo para el mercado nacional, sino también para los compromisos internacionales que se pueden llegar a adquirir.

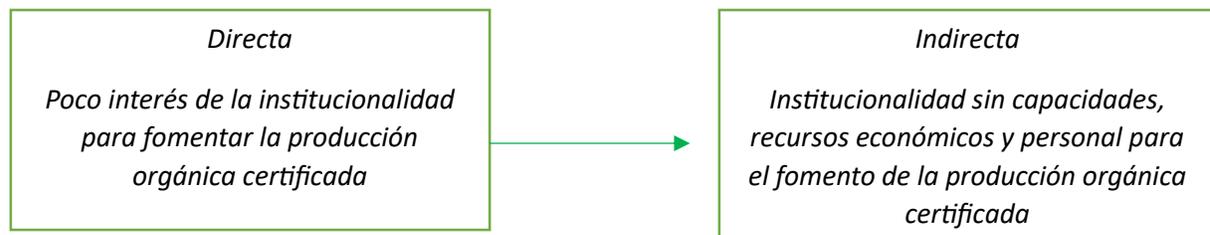
En ese sentido, Chile, uno de los países con equivalencia con la Unión Europea desde el 2017, implementó, en cabeza del Servicio Agrícola y Ganadero (en adelante SAG), un sistema de control en dos niveles. Además, creó, desde el 2010, el Subdepartamento de Agricultura Orgánica, como dependencia encargada de este sistema nacional de control (Mathé y Vergara, 2015).

Un primer nivel directo, a través de fiscalización anual a operadores (por ejemplo, entre 2009 y 2012 se realizó anualmente un 44 % de visitas a operadores certificados) y a los OEC, monitoreo de residuos y detección de alertas a través de un sistema de información denominado Sistema Informático de Registro de Certificación de Productos Orgánicos el cual contiene información de

georreferenciación para todos los predios certificados y, además, se registran las transacciones realizadas de los productos orgánicos certificados, entre otras funcionalidades (Mathé y Vergara, 2015).

Un segundo nivel a través de los OEC en el cual se debe asegurar una inspección avisada al 100% de sus operadores, una inspección no anunciada al 10% de sus operadores y un muestreo de residuos. Al respecto, todos los años, los OEC deben rendir un resumen de sus actividades y un informe sobre la cantidad de sellos nacionales asignados a los operadores para poder autorizar una nueva numeración (Mathé y Vergara, 2015).

En resumen, mantener un bajo control de la producción orgánica certificada como parte de la problemática central, va a conllevar a acrecentar los riesgos por fraude afianzando una falta de credibilidad en el Sistema Nacional de Control y, por ende, imposibilitando que el país pueda establecer acuerdos de equivalencia y/o acuerdos comerciales sobre la producción orgánica certificada y; al mismo tiempo, desestime el consumo interno.



De acuerdo con IFOAM (2009), los gobiernos han jugado un papel clave en el desarrollo y consolidación de la producción orgánica en la medida que promueven y combinan diferentes medidas específicas tales como incentivos hacia la certificación orgánica, campañas educativas hacia consumidores, apoyo para la transformación y comercialización; y la gestión adecuada de la información y estadísticas, entre otras. No obstante, la misma fuente, cita que “una experiencia negativa de las agencias gubernamentales al momento de involucrarse en lo orgánico es que están demasiado preocupadas por el sistema de garantía y dan poca importancia y recursos a otras áreas tales como la extensión, apoyo a la conversión y educación al consumidor”.



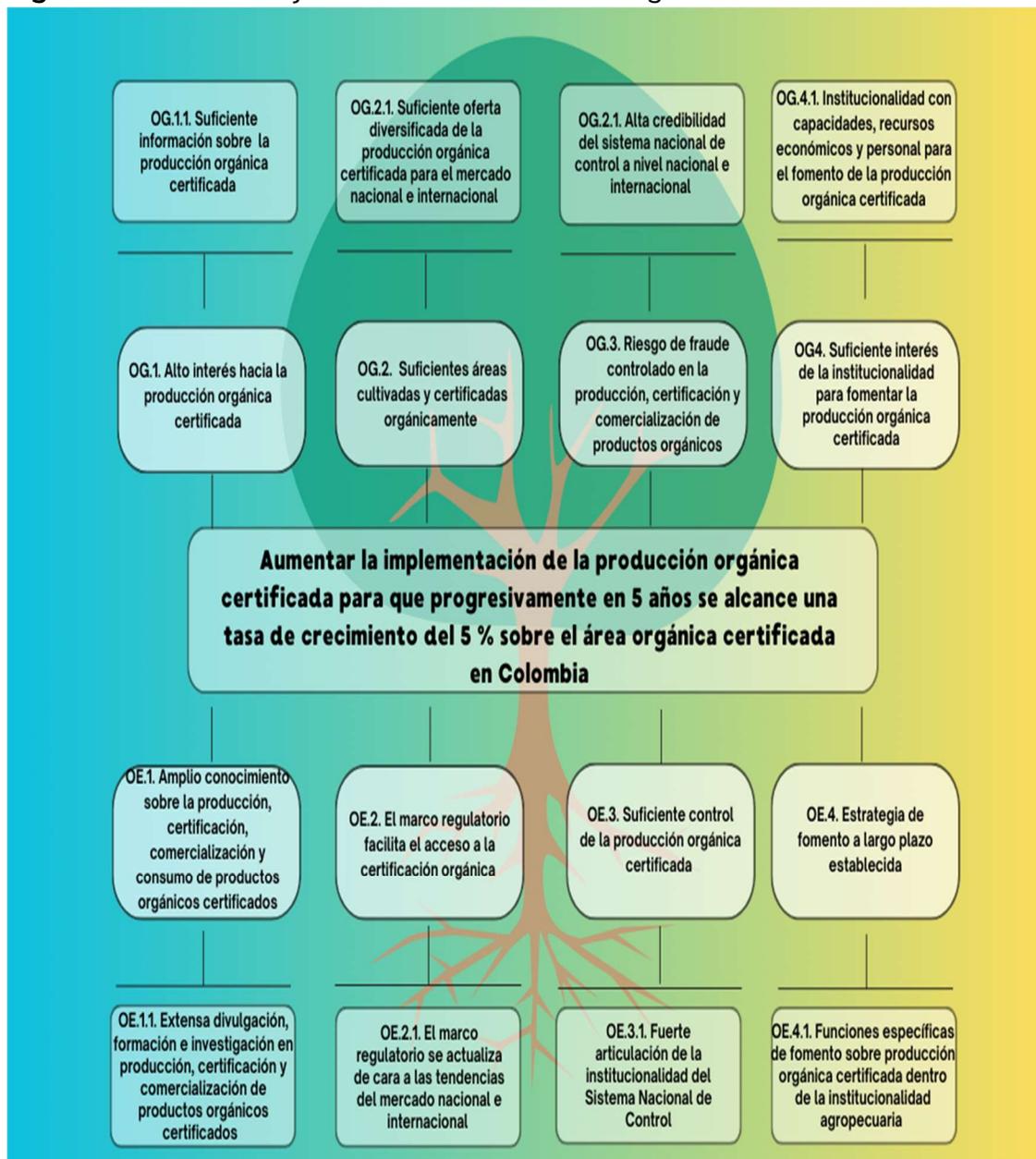
Alcanzar un crecimiento sostenido de la producción orgánica certificada, indudablemente, debe motivar a que el sector gubernamental, especialmente, la cartera agropecuaria se interese y genere estrategias de apoyo específicas y necesarias para potenciar y fortalecer la cadena de valor de la producción orgánica certificada. Esto, implica, renovar y cambiar la mirada y rol de la institucionalidad frente a la producción orgánica certificada, así como asignarle los recursos (humanos, económicos, funcionales, etc.) necesarios para que se convierta en un actor promotor a lo largo de la cadena de valor.

Si esto no se da, el sector privado y social solidario continuará invisible, marginado, desarticulado y, probablemente, enfrentando por sí mismo los efectos y riesgos que pueden generar otras políticas agropecuarias; mientras que, al mismo tiempo, intentando incentivar el consumo y la venta de productos orgánicos certificados en condiciones desiguales frente a otras cadenas de valor que, históricamente, han contado con algún tipo de apoyo gubernamental.

## 4. DEFINICIÓN DE OBJETIVOS

### 4.1. Árbol de objetivos

*Figura 9. Árbol de Objetivos de la Producción Orgánica Certificada.*



**Fuente:** elaboración propia

## 4.2. Descripción de los objetivos

La intervención que se analizará en este estudio tiene como propósitos específicos y operacionales los siguientes:

→ OE.1. *Aumentar la información, el conocimiento y la innovación sobre la producción, certificación, comercialización y consumo de productos orgánicos certificados en un plazo de 5 años como parte fundamental tanto para el fortalecimiento de las capacidades (técnicas, comerciales, sociales, etc.) de los actores actuales y nuevos interesados en la producción orgánica certificada como para la generación de estadísticas fiables y el diseño de políticas públicas acordes. Para alcanzar este objetivo, es preciso que el sector académico y de investigación trabajen conjuntamente en una agenda común para lo cual se debe tener en cuenta el siguiente objetivo operacional:*

*OE.1.1. Promover la divulgación, formación (formal e informal) y la investigación en producción, certificación y comercialización de productos orgánicos certificados en las instituciones educativas técnicas y universitarias; y en centros de investigación relacionados con el sector agropecuario en un plazo de 5 años.*

→ OE.2. *Definir mecanismos dentro del marco regulatorio que favorezcan el acceso a la certificación orgánica para nuevos operadores en un plazo de un año como acción principal para facilitar que nuevos interesados, especialmente productores agropecuarios incluyendo acuicultores; y agroindustriales pequeños y medianos vinculados a la producción agroecológica no certificada, puedan encaminarse en un proceso de certificación orgánica. Esto hace necesario que el MADR considere como objetivo operacional secundario, pero no menos importante:*

*OE.2.1. Revisar y actualizar el marco regulatorio existente sobre la producción, transformación, etiquetado, comercialización y certificación de productos orgánicos en un plazo de un año*

→ OE.3. *Reforzar las capacidades de control del MADR sobre la producción, comercialización y certificación orgánica, en términos de las competencias específicas, presupuesto y personal con dedicación exclusiva en un plazo de un año como pilar para que se mejore y consolide el funcionamiento del Sistema Nacional de Control y, por ende, la producción orgánica certificada colombiana goce de una suficiente credibilidad y una buena reputación tanto a nivel nacional como internacional. Adicionalmente, para llegar a esto se requiere que el resto de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Control también deben fortalecerse dentro del mismo sistema para lo cual se plantea como objetivo operacional secundario el siguiente:*

*OE.3.1. Fortalecer la articulación entre entidades del Sistema Nacional de Control a través de 3 reuniones por año.*

→ OE.4. *Establecer una estrategia de fomento de largo plazo, con recursos económicos y personal dedicado exclusivamente, para la producción, comercialización y consumo de productos orgánicos certificados en el término de un año, con lo cual se pretende que el MADR cuenten con diferentes instrumentos (regulatorios y/o no regulatorios) que*

*favorezcan a los diferentes actores de la cadena de valor (productores, procesadores, comercializadores y consumidores) y la producción orgánica certificada, en general. Para llegar a ello, también se hace necesario considerar el fortalecimiento de la institucionalidad pública agropecuaria del país por lo cual como objetivo operacional secundario se considera:*

*OE.4.1. Incluir funciones específicas de fomento sobre la producción orgánica certificada en las funciones reglamentadas del MADR y sus instituciones adscritas y/o vinculadas en un plazo de un año*

*Alcanzar los anteriores propósitos permitirá aumentar la implementación de la producción orgánica certificada para que progresivamente en 5 años se alcance una tasa de crecimiento del 5 % sobre el área orgánica certificada en Colombia.*

Alcanzar este propósito central requiere no solo del accionar el MADR como rector de la política agropecuaria del País sino también de los actores de la cadena de valor, especialmente productores y procesadores, quienes, conjuntamente, tienen la responsabilidad y desafío, por un lado, de hacer las cosas bien considerando que los consumidores adquieren estos productos por sus beneficios para la salud (sin químicos, nutritivos, etc.) y para el Ambiente (Nguyen, Nguyen, Nguyen, Lobo y Vu, 2019) siendo esto también observado en investigaciones locales (Arcila y Quiroz, 2019; Builes y Hurtado, 2021); y, por otro lado, de responder oportunamente a la demanda creciente de los mercados nacionales e internacionales como lo demuestran las cifras citadas en este estudio.

Lograr que la producción orgánica certificada crezca progresivamente durante los próximos 5 años permitirá que Colombia continúe siendo uno de los principales proveedores de productos orgánicos certificados a nivel internacional, especialmente en Estados Unidos y la Unión Europea. Al mismo tiempo, hace que el País se ubique paulatinamente en una tasa de crecimiento positiva y constante evitando ser parte de las tendencias negativas que se observan en países relevantes para el comercio internacional como Ecuador y México; más bien alineándose con otros países como Brasil y Costa Rica como se observa en la siguiente Tabla donde se compara el crecimiento porcentual entre el 2019 y 2020 del área orgánica certificada a nivel de Latinoamérica:

**Tabla 6.** Comparación Crecimiento Porcentual del Área Orgánica Certificada en Latinoamérica entre 2019 y 2020.

País	Hectáreas / Año		Variación (%)
	2019	2020	
Argentina	3 672 350	4 453 639	21,3
Bolivia	144 231	179 425	24,4
Brasil	1 285 126	1 319 454	2,7
Chile	20 897	156 819	650,4
Costa Rica	10 952	11 465	4,7
Cuba	2 373	2 129	-10,3
República Dominicana	134 375	117 312	-12,7
Ecuador	47 836	41 537	-13,2

País	Hectáreas / Año		Variación (%)
	2019	2020	
El Salvador	1 708	2 569	50,4
Guatemala	88 178	87 028	-1,3
Honduras	29 274	66 179	126,1
México	301 891	215 634	-28,6
Nicaragua	42 952	39 076	-9,0
Panamá	5 929	5 929	0,0
Paraguay	57 566	73 428	27,6
Perú	235 592	342 701	45,5
Uruguay	2 143 640	2 742 368	27,9

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos disponibles en FIBL (2022)

En virtud de lo anterior, productores agropecuarios, procesadores agroindustriales, comercializadores locales, nacionales e internacionales, OECs, técnicos y profesionales de la agroecología y la producción orgánica y, en últimas, consumidores nacionales e internacionales serán los principales beneficiarios de buscar crecer anualmente el área orgánica certificada en Colombia.

Colateralmente, alcanzar esta meta contribuirá positivamente con la Política Nacional de Cambio Climático y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, en especial, con la meta de reducción de gases efecto invernadero fijados para el 2030 por parte del Gobierno Nacional que corresponde en pasar de 267 millones de toneladas de carbono equivalente anual a 169 millones de toneladas de carbono equivalente<sup>22</sup> es decir reducir alrededor de 97 millones.

Según conclusiones de Ángel (2016) en el Valle del Cauca, las fincas agroecológicas almacenan más carbono, absorben más CH<sub>4</sub> y emiten menos CO<sub>2</sub> y N<sub>2</sub>O que las fincas convencionales. Al respecto, se destaca que una finca familiar agroecológica campesina captura 104.82 toneladas de carbono total por hectárea, 1.57 más veces que una finca convencional; y, al mismo tiempo, emite, en promedio,

<sup>22</sup> Meta definida en la Ley 2169 de 2021 “por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones”

25 veces menos que una finca convencional, es decir tan sólo 151 611 ug/mt<sup>2</sup> de CO<sub>2</sub>.

Si consideramos estas cifras y el crecimiento estimado del área orgánica certificada se esperaría que las nuevas áreas orgánicas ayudaran a capturar al menos 1.8 millones de toneladas de carbono equivalente al 2030 lo cual correspondería a un aporte de casi 2 % en la meta de reducción a nivel nacional.

Adicionalmente, avanzar en el incremento de áreas orgánicas certificadas ayudaría a reducir la presión ejercida sobre bienes naturales como los ríos, aguas subterráneas y el suelo por la aplicación indiscriminada de agroquímicos y de prácticas inadecuadas de cultivo.

Lograr progresivamente que en 5 años el área orgánica certificada crezca a una tasa del 5 %, corresponde que entre el 2023 y 2027, haya al menos, 8 021 nuevas hectáreas orgánicas como se observa en la siguiente tabla:

**Tabla 7. Proyección de Crecimiento Progresivo de Área Orgánica Certificada, entre 2023 y 2027, con Referencia a Cifras 2020**

<b>Año</b>	<b>2020 (referencia)</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>
<b>Hectáreas</b>	50 533	51 038	52 059	53 621	55 765	58 554

**Fuente:** Elaboración propia, tomando como referencia la cifra a 2020 citada por FIBL (2022).

De aquí en adelante, se esperaría que la tasa de crecimiento del 5 % se mantenga cada año.

Al alcanzar los objetivos específicos y operacionales y así, el objetivo principal, permitirá cumplir con los siguientes objetivos generales:

→ OG1. *Aumentar el interés hacia la producción orgánica certificada por parte de la cadena de valor del sector agropecuario (productores, organizaciones de pequeños productores, empresas agropecuarias, empresas agroindustriales, comercializadores, banca, sector público, academia y consumidores, entre otros) para incrementar la generación de información local y sectorial sobre la producción orgánica certificada (OG1.1.) a partir del intercambio, sinergias y*

articulación entre experiencias productivas actuales, investigadores y sector público en general.

- OG2. *Alcanzar un crecimiento anual del 5 % de las áreas cultivadas y certificadas orgánicamente para expandir y diversificar anualmente la oferta de productos orgánicos certificados a nivel del mercado nacional e internacional (OG2.1.) aprovechando al máximo las oportunidades comerciales y potenciando la capacidad agropecuaria del País.*
- OG3. *Controlar el riesgo de fraude en la producción, certificación y comercialización de productos orgánicos a través de visitas anuales tanto a OEC como a operadores orgánicos certificados con la finalidad de elevar la credibilidad del Sistema Nacional de Control a nivel nacional e internacional mejorando las capacidades institucionales de la autoridad competente (OG3.1.) de tal manera que el País pueda negociar acuerdos de equivalencia con los principales mercados internacionales y, al mismo tiempo, mejore la confianza de los consumidores en el ámbito nacional.*
- OG4. *Incrementar el interés de la institucionalidad por el fomento de la producción orgánica certificada con el fin de realizar las gestiones necesarias para contar con las capacidades, recursos económicos y personal idóneo y suficiente para tener e implementar una estrategia de fomento de la producción orgánica certificada en el corto, mediano y largo plazo (OG4.1.) para propiciar las condiciones necesarias para la consolidación de la cadena de valor de la producción orgánica certificada a nivel nacional e internacional.*

## 5. IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS DE INTERVENCIÓN

En las secciones anteriores, se ha pretendido explicar la situación actual de la producción orgánica certificada asociada a la problemática identificada, así como la meta central (objetivo principal) lo cual requiere un abordaje estratégico desde el MADR como entidad competente.

En ese sentido, el MADR ha considerado las siguientes alternativas u opciones de intervención:

### 5.1. Alternativa 1: Mantener el actual marco regulatorio (Statu quo)

Esta alternativa, de forma general, implicaría mantenerse en la situación actual, es decir, no se plantearía ningún tipo de cambio en el marco regulatorio actual, ni se realizaría ninguna intervención (regulatoria o no regulatoria) frente a la problemática, esperando que los procesos asociados a ella evolucionen y se superen en algún momento, bien sea por la dinámica del mercado o por iniciativa del sector privado y social solidario o ambos. Por su parte, el MADR continuaría coordinando el Sistema Nacional de Control sin personal dedicado, sin presupuesto específico. Adicionalmente, no habría acciones enfocadas al fomento.

Entre las ventajas de mantener el actual marco regulatorio como intervención son:

- No implica ningún cambio presupuestal ni operacional de parte del MADR como autoridad competente.
- No se modifican las agendas institucionales de las diferentes entidades, especialmente, de aquellas relacionadas con la investigación, el comercio, la educación y la protección al consumidor, entre otros.
- No se requiere ningún proceso de concertación con los actores de la cadena de valor, ni la articulación con universidades y grupos de investigación, entre otros.

A nivel de desventajas, se encuentran:

- La cadena de valor, especialmente los pequeños y medianos productores agropecuarios y procesadores agroindustriales, podrían no continuar en la producción orgánica certificada.
- No habría las condiciones suficientes para la llegada nuevos productores agropecuarios, especialmente los pequeños y medianos. Todo dependería de las condiciones que brindan las actuales cadenas de valor y sus propias dinámicas de mercado.
- No se podría gestionar acuerdos de equivalencia a nivel internacional afectando la competitividad del sector.
- Se acrecentaría la confusión de los consumidores sobre lo que es y no es un producto orgánico certificado dado que cada vez toma mayor fuerza el consumo de estos productos.

Manteniendo el marco regulatorio actual, conformado por la Resolución 00148 del 2004, Resolución 0187 de 2006, la Resolución 0036 de 2007 y la Resolución 0199 de 2016, no se contribuye con la solución de la problemática y el logro de los objetivos planteados, sino que, por el contrario, se mantendría una situación igual o con mayores dificultades. En otras palabras, ni el sector privado y social solidario, ni los consumidores se beneficiarían.

## **5.2. Alternativa 2: Modificar el Reglamento (sin observancia obligatoria) adoptado por la Resolución 0187 de 2006**

Esta alternativa consiste en revisar y modificar el actual reglamento adoptado por la Resolución 0187 de 2006 a nivel de las diferentes disposiciones técnicas existentes para la obtención de productos orgánicos en el País y para los productos orgánicos importados. No involucra modificaciones a la Resolución 0187 de 2006, ni la inserción de disposiciones de fomento por no tratarse de un Reglamento Técnico.

Con la implementación de esta alternativa se abordarían, principalmente, las limitantes regulatorias que en la actualidad limitan el acceso a la certificación orgánica y, además, se podrían actualizar los diferentes requisitos teniendo en cuenta los marcos regulatorios actuales y relevantes a nivel internacional. Sin

embargo, por no tratarse de un reglamento con observancia obligatoria, estos cambios no serían reconocidos a nivel internacional.

Se estima que poner en práctica esta alternativa tomaría, al menos, 6 meses incluyendo la revisión, actualización, publicación y adopción del Reglamento modificado.

Para la implementación de esta alternativa se considera fundamental la participación de todos los actores posibles tales como:

- *Sector público*: MADR, MADS, ICA, INVIMA y ONAC.
- *Sector privado*: OECs, empresas agrícolas (pequeñas, medianas y grandes) orgánicas certificadas de carácter nacional e internacional y consultores independientes
- *Sector social solidario*: organizaciones (asociaciones, cooperativas, etc.) de productores orgánicos certificados y organizaciones sin ánimo de lucro acompañantes de procesos productivos

Poner en práctica esta alternativa trae como ventajas:

- La modificación del marco regulatorio actual no requiere pasar por consulta pública internacional debido a su carácter de observancia voluntaria.
- Varios requisitos técnicos podrían ser actualizados conforme a las tendencias regulatorias internacionales.
- El proceso de revisión y actualización no requiere un presupuesto adicional en el MADR como entidad competente en la materia.
- Se establecería un espacio de articulación entre el MADR y los actores de la cadena de valor incluyendo los OECs para el proceso de revisión y actualización.

Entre las desventajas, se incluyen:

- El reglamento modificado no gozaría del reconocimiento internacional cerrándose las

posibilidades de llegar a acuerdos de equivalencia con los principales mercados de los productos orgánicos certificados.

- No se contemplarían acciones de fomento que acompañen el proceso de implementación de los requisitos técnicos por parte de los actores de la cadena de valor, especialmente, productores agropecuarios, procesadores agroindustriales y comercializadores.
- No se garantizaría que los consumidores se eduquen sobre las diferencias entre los productos orgánicos certificados y los productos convencionales (con denominaciones como “limpios”, etc.)
- No se fortalecería el Sistema Nacional de Control, ni las competencias de las instituciones que lo conforman.

Con esta alternativa, se confronta una parte de las causas y objetivos propuestos contribuyendo parcialmente a la solución del problema central y, por ende, cumplimiento del objetivo principal; pero no hay garantías al respecto, pues, todo seguirá dependiendo de la dinámica del mercado y el impulso desde el sector privado y social solidario de manera que, serán estos sectores los que continúen afrontando el desarrollo y la consolidación de la producción orgánica certificada sin ningún apoyo (regulatorio y no regulatorio) de parte del Estado.

### **5.3. Alternativa 3: Proponer una Ley de Fomento y Control**

Esta alternativa consiste en formular y tramitar un proyecto de ley diferencial para el fomento y control de la producción orgánica certificada enfocada en impulsar el desarrollo y crecimiento del sector de la producción orgánica certificada.

En ese sentido, con esta propuesta se buscaría:

- Definir la institucionalidad responsable del control y del fomento de la producción orgánica certificada a partir de lo existente. Por ejemplo, para el caso del control, el ICA y el INVIMA son entidades con competencias de inspección, vigilancia y control; mientras que, para el fomento, las competencias podrían ser asignadas al MADR y al MADS u otra entidad vinculada o adscrita o, en su defecto, se establecería una dependencia específica para ello.

- Fijar un espacio de articulación de los actores del sector de la producción orgánica en Colombia (sector público, empresas agrícolas, organizaciones de productores, organizaciones no gubernamentales, OECs, universidades, y demás), que permita aunar y coordinar los esfuerzos de forma planificada y coordinada.
- Establecer un instrumento de planificación que permita proyectar las metas de la producción orgánica certificada en el mediano y largo plazo, y que se construya de forma participativa con los actores involucrados.
- Lograr el presupuesto necesario para para apoyar la transición, certificación, investigación, formación, innovación y desarrollo tecnológico, entre otros, de la producción orgánica.
- Establecer un régimen sancionatorio encaminado a combatir el fraude, a fortalecer las medidas de control y a proteger los productores orgánicos certificados.

Se considera que la formulación de la ley se haría de forma participativa, contando con los aportes de representantes del mapa de actores (Figura 2), entre los cuales se destacan:

- *Sector público*: MADR, MADS, ICA, INVIMA, ADR, Banco Agrario, Bancoldex, MINCIT, SENA, MINSALUD, MINEDUCACION, entre otros.
- *Sector privado*: OECs, empresas agrícolas (pequeñas, medianas y grandes) orgánicas certificadas de carácter nacional e internacional y consultores independientes
- *Sector social solidario*: organizaciones (asociaciones, cooperativas, etc.) de productores orgánicos certificados, organizaciones sin ánimo de lucro acompañantes de procesos productivos y organizaciones de consumidores
- *Cooperación internacional*: FAO, CIAO, otros.
- *Redes nacionales e internacionales*: IFOAM, Movimiento Agroecológico de América Latina y el Caribe (MAELA en adelante), Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología (en adelante SOCLA), Mesa Sectorial Producción Agropecuaria Ecológica
- *Sector academia e investigación*

Teniendo en cuenta lo anterior y el carácter de ley, la formulación de esta alternativa tomaría, por lo menos 1 año considerando el involucramiento y coordinación con los diferentes actores; y, por otro lado, para el trámite legislativo hasta 2 años. En total, poner en marcha esta alternativa puede tomar, en promedio, 3 años desde su formulación.

Entre las ventajas que trae la implementación de esta alternativa están:

- Se fijaría un marco legal para impulsar y fomentar la producción orgánica certificada en el país.
- Se fortalecería la institucionalidad con la asignación de funciones específicas a las entidades competentes para el fomento y control, lo que se traduce en asignación de recursos y desarrollo de capacidades.
- Se formularían instrumentos de planificación y fomento para contribuir con el logro de Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Política de Crecimiento Verde, entre otras políticas públicas del país.
- Se mejoraría el control de la producción orgánica certificada a partir de la definición de un piso jurídico para contar con un régimen sancionatorio, el cual sólo se asigna mediante ley.
- Se actualizaría el país con respecto a otros países que cuentan con actos legislativos similares como Argentina, Uruguay y Brasil (CIAO, 2022)

Entre las desventajas están:

- La formulación y trámite legislativo es demorado y sin la garantía que se adopte como ley y con las mismas intenciones propuestas por los actores que hayan participado en la formulación.
- La falta de personal con dedicación, tiempo y recursos económicos para una adecuada formulación participativa y al mismo tiempo, para participar en debates, socializaciones, realización de ajustes, entre otros.
- La reglamentación de la ley y, posterior implementación, puede tomar varios años dependiendo de las prioridades y compromisos institucionales y del Gobierno de turno.

En términos generales, implementar esta alternativa contribuiría a fijar un marco de política pública favorable para el fomento y control de la producción orgánica certificada como ha sido en Perú y Chile, países que han crecido fuertemente en área orgánica certificada en los últimos años (Willer et al., 2022); y, al mismo tiempo, logrando sentar las bases necesarias para la consolidación del sector orgánico beneficiando, rotundamente, a las organizaciones de productores, empresas agrícolas y agroindustriales, universidades, OECs y consumidores, entre otros.

Sin embargo, esta alternativa no garantiza que se logren los objetivos propuestos y, por ende, se supere el problema central ya que su aprobación final dependerá de otras instancias por fuera del MADR. Esta es una alternativa con un nivel de incertidumbre alto por los tiempos y tramites que continúan después de su formulación hasta lograrse una implementación efectiva.

#### **5.4. Alternativa 4: Derogar el marco regulatorio actual y, expedir un nuevo Reglamento Técnico (con observancia obligatoria) y formular un Plan de Apoyo y Fomento con un horizonte a 5 años**

Esta alternativa consta de dos líneas de trabajo. En primer lugar, se realizaría la derogación del actual sistema regulatorio de control (Resolución 0187 de 2006 y su reglamento adoptado, Resolución 0199 de 2016, Resolución 00148 del 2004 y Resolución 0036 de 2007) para dar paso a la formulación y expedición de un nuevo reglamento técnico para la producción orgánica certificada. Con esta medida se revisarían y establecerían nuevas disposiciones técnicas para la obtención de productos orgánicos en el país y para los productos importados bajo la misma categoría y certificación. Además, define el esquema de certificación en el marco de las disposiciones del Subsistema Nacional de la Calidad, en materia de acreditación, certificación, metrología, inspección, vigilancia y control. Es importante destacar que, si bien el reglamento es una alternativa que apunta principalmente al control, también se considerarían disposiciones de fomento como son las capacitaciones, formación, divulgación y publicidad, entre otros.



De otra parte, está la formulación de un plan de apoyo y fomento a la producción orgánica en Colombia, como instrumento de planificación del sector proyectado a cinco (5) años. Este plan consideraría, al menos, las siguientes líneas estratégicas:

- Línea estratégica 1. Fortalecimiento de la institucionalidad para el fomento y control de la producción ecológica certificada.
- Línea estratégica 2. Desarrollo de instrumentos de fomento
- Línea estratégica 3. Promoción y divulgación de la producción orgánica certificada
- Línea estratégica 4. Formación, investigación e innovación en la cadena de valor ecológica.
- Línea estratégica 5. Desarrollo de mercados para productos orgánicos
- Línea estratégica 6. Desarrollo organizacional y articulación de actores

Para poner en práctica esta alternativa, es necesario involucrar a diferentes actores tales como:

- *Sector público*: MADR, MADS, ICA, INVIMA, ADR, Banco Agrario, Bancoldex, MINCIT, SENA, MINSALUD, MINEDUCACION, Secretarías de Agricultura Departamentales, entre otros.
- *Sector privado*: OECs, empresas agrícolas (pequeñas, medianas y grandes) orgánicas certificadas de carácter nacional e internacional y consultores independientes
- *Sector social solidario*: organizaciones (asociaciones, cooperativas, etc.) de productores orgánicos certificados, organizaciones sin ánimo de lucro acompañantes de procesos productivos y organizaciones de consumidores
- *Cooperación internacional*: FAO, CIAO, otros.
- *Redes nacionales e internacionales*: IFOAM, MAELA, SOCLA, Mesa Sectorial Producción Agropecuaria Ecológica
- *Sector academia e investigación*

De estos, los principales beneficiados de esta estrategia sería el sector público agropecuario, el sector privado, sector social solidario y el sector académico y de investigación dado que se podrían potenciar sus capacidades actuales generando cambios a favor de la producción orgánica certificada y, por ende, avanzar

integralmente en la superación de la problemática identificada y cumplimiento de los objetivos propuestos en este AIN.

Entre las ventajas de la selección de esta alternativa están:

- Se combina tanto una solución regulatoria como no regulatoria, creándose condiciones justas y pertinentes para un control y fomento de la producción orgánica certificada.
- Se planifica la hoja de ruta para el apoyo, fomento y control integralmente, siendo la base para la definición de acciones, metas, indicadores y presupuestos a implementarse en el corto y mediano plazo, y a la vez se definen las disposiciones técnicas para la obtención de los productos orgánicos certificados.
- Podría articularse e integrarse con otras políticas públicas alrededor de la producción sostenible de alimentos, comercialización, agricultura familiar y agroecología, entre otras.
- Se convierte en un impulso de largo aliento debido al horizonte de tiempo mínimo contemplado (5 años) lo cual brinda garantías a quienes están o deseen producir orgánicamente.
- Ayudaría a priorizar temas transversales en agendas interinstitucionales y con agencias de cooperación internacional.
- Su aprobación no depende del Congreso de la República
- Se puede lograr acuerdos de equivalencia y reconocimiento internacional para el reglamento técnico debido a su carácter de observancia obligatoria

Entre las desventajas están:

- la imposibilidad de contar con personal dedicado, con recursos económicos para desplazarse a los territorios, si es necesario, o, al menos, con el tiempo disponible para el proceso de consulta, entre otros aspectos para la formulación del plan y el reglamento técnico, que es una tarea ardua y exigente en términos de garantizar la debida inclusión de todos los temas y actores necesarios por lo cual se requiere.
- La asignación de los recursos económicos y el personal suficiente para garantizar la implementación pertinente de las actividades de fomento y control considerando que la alternativa, en sí, no obliga a ello por su carácter jurídico.



- La asignación tanto de nuevas funciones o competencias como de acciones va a depender de la concertación interinstitucional entre los actores involucrados y su misionalidad.

## 6. METODOLOGÍA Y EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS

### 6.1. Metodología Utilizada

Para realizar la evaluación de las alternativas como parte del AIN, se tuvieron en cuenta las metodologías de costo-beneficio, costo-efectividad y el análisis multicriterio; y sus diferentes características y dificultades a la hora de ser utilizadas.

Al respecto se estableció que, si bien existen una serie de costos y beneficios asociados producto de la implementación de las posibles alternativas planteadas para conseguir los objetivos propuestos, no se cuentan con todos los datos cuantitativos tanto en cantidad como en calidad, especialmente sobre los costos de cumplimiento y la monetización de los beneficios comerciales, entre otros aspectos; que permitan aplicar de forma rigurosa las metodologías de costo-beneficio y costo-efectividad.

En el caso del cálculo de los costos de cumplimiento, primordialmente por parte de los actores de la cadena de valor, se identificó que, por un lado, existen diferentes estructuras sociales y empresariales en diferentes contextos; y, por otro lado, existen diferentes formas de abordar agronómica y ecosistémicamente la producción orgánica (desde monocultivos hasta sistemas de recolección silvestre), entre otras particularidades de la producción orgánica, que dificultan una estimación generalizada de los cambios que se plantean en las alternativas. Esto, por ejemplo, se evidenció al consultar a los OECs sobre los costos anuales de inspección y certificación tanto para una finca individual (certificación individual) como para varias fincas agrupadas (certificación grupal) en 4 escenarios propuestos identificándose diferencias entre el 29 y 11 % entre los diferentes OECs y escenarios como se observa en la siguiente tabla:

**Tabla 8.** Comparación de Costos de Inspección y Certificación Orgánica en 4 Escenarios Hipotéticos, valor en pesos colombianos, Junio 2022.

Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4
<i>(Finca dedicada a</i>	<i>(Asociación de pequeños productores,</i>	<i>(Finca dedicada a hortalizas (20</i>	<i>(Asociación de pequeños productores,</i>

	café, 5 hectáreas, ubicada en el centro del país)	conformada por 50 productores, enfocada a la producción de café, con un promedio de cultivo de 5 hectáreas de café orgánico, ubicados en el centro del país)	clases de hortalizas), 5 hectáreas, ubicada en el suroccidente del país)	conformada por 25 productores, enfocada a la producción de hortalizas, con un promedio de cultivo de 5 hectáreas, ubicada en el suroccidente del país)
<b>OEC<sub>1</sub></b>	4 105 500	7 675 500	4 998 000	6 604 500
<b>OEC<sub>2</sub></b>	3 595 000	6 255 000	3 595 000	5 875 000

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos proporcionados por OEC (no todos los OEC consultados, entregaron los datos requeridos).

De la misma manera, los costos de producción y sus posibles cambios influenciados por las alternativas propuestas pueden presentar amplias variaciones debido a las especificidades técnicas de cada escenario y sus condiciones climáticas, edafológicas, etc.

En cuanto a las dificultades referentes a la monetización de los beneficios para los consumidores, hay que señalar que existen aspectos dentro del campo de análisis para los cuales no existen datos monetarios, y que, aunque podrían determinarse empleando metodologías como la valoración contingente, hacerlo constituiría una dificultad en función del requisito adicional de los estudios sobre las preferencias de los consumidores.

Considerando lo anteriormente expuesto, así como el horizonte de tiempo establecido para llevar a cabo el AIN, se seleccionó la metodología multicriterio para llevar a cabo la evaluación de las alternativas. Con esta opción, se otorga valor a los impactos que pueden tener las diferentes alternativas propuestas a partir de la aplicación de distintos criterios de evaluación (DNP, 2021).

Teniendo en cuenta los pasos sugeridos por DNP (2021) para realizar el análisis multicriterio, la metodología se aplicó de la siguiente forma:

→ *Selección de los criterios de evaluación.*

En este paso, a partir de los objetivos que se fijaron a ser cumplidos con las alternativas de intervención, se identificaron posibles situaciones que reflejen las ventajas (beneficios) y desventajas (costos) de las opciones de intervención a ser

analizadas. Adicionalmente, se identificaron otros criterios de evaluación relacionados con los costos y oportunidades que conlleva la puesta en marcha de una u otra alternativa.

En ese orden de ideas, los criterios de evaluación que se definieron en consenso entre el MADR y varios representantes del sector público, privado y social solidario con quienes se conformó una Mesa Técnica para el AIN, fueron:

- **La información, el conocimiento y la innovación (C<sub>1</sub>)**, que considera el efecto de la intervención en el aumento y mejoramiento de la información, el conocimiento y la innovación sobre la producción, certificación, comercialización y consumo de productos orgánicos certificados en Colombia.
- **La formación e investigación (C<sub>2</sub>)**, que tiene en cuenta el efecto de la intervención en la promoción y fortalecimiento de las actividades de educación e investigación sobre producción, certificación y comercialización de productos orgánicos certificados en Colombia.
- **El acceso a la certificación orgánica (C<sub>3</sub>)**, que está relacionada con el impacto que puede tener la intervención en mejorar la accesibilidad de los actores de la cadena de valor a la certificación orgánica como herramienta para el fortalecimiento de la producción y comercialización de productos orgánicos.
- **La actualización de los requisitos técnicos (C<sub>4</sub>)**, que considera el efecto de la intervención en la posibilidad de revisar y actualizar los requisitos técnicos de la producción, transformación, etiquetado, comercialización y certificación de productos orgánicos de cara a las tendencias del mercado nacional e internacional y marcos regulatorios internacionales.
- **Las capacidades de control del MADR (C<sub>5</sub>)**, que trata de la influencia de la intervención en el mejoramiento de las competencias, presupuesto y personal dedicado al control de la producción, comercialización y certificación orgánica como parte de las acciones para aumentar la credibilidad del Sistema Nacional de Control a nivel del mercado nacional e internacional y, por ende, frente a los consumidores.
- **La articulación entre entidades del Sistema Nacional de Control (C<sub>6</sub>)**, que tiene en cuenta el resultado de la intervención sobre el mejoramiento de la

articulación del MADR, como líder del Sistema Nacional de Control, con otras entidades como el ICA, INVIMA, MADS y ONAC con la finalidad de fortalecer integralmente la capacidad de control de la institucionalidad colombiana.

- **El desarrollo y la consolidación de la producción orgánica certificada (C<sub>7</sub>)**, que considera el efecto de la intervención en la formulación, adopción e implementación de una estrategia nacional, con diferentes instrumentos (regulatorios y no regulatorios), con recursos económicos y personal dedicado, para fortalecer y afianzar la producción, comercialización y consumo de productos orgánicos certificados en Colombia.
- **La asignación de funciones específicas de fomento al MADR y sus instituciones adscritas y/o vinculadas (C<sub>8</sub>)**, que contempla los alcances de la intervención en el fortalecimiento de las capacidades de fomento de la institucionalidad agropecuaria a favor de la producción, certificación y comercialización de productos orgánicos.
- **Genera costos para el cumplimiento a los actores de la cadena de valor (C<sub>9</sub>)**, que considera los potenciales costos que deben asumir los productores agropecuarios, transformadores y comercializadores, entre otros, para el cumplimiento de la regulación, que pueden evidenciarse en costos directos, indirectos y sustantivos, entre otros.
- **Genera costos de implementación para el regulador (C<sub>10</sub>)**, el cual considera los costos en los que deben incurrir el MADR y/o sus instituciones adscritas y/o vinculadas; y las demás entidades del Sistema Nacional de Control para socializar y hacer cumplir la regulación y otras acciones complementarias no regulatorias.
- **El acceso y desarrollo de nuevos mercados (C<sub>11</sub>)**, que tiene en cuenta el impacto de la intervención en el fortalecimiento de los mercados actuales como en la apertura de nuevos mercados.
- **El tiempo de gestión e implementación por parte del MADR (C<sub>12</sub>)**, que contempla la capacidad e influencia que puede llegar a tener el MADR en la gestión efectiva, dentro de una línea de tiempo razonable, frente a cada intervención propuesta.

→ *Ponderación de los criterios de evaluación*

La ponderación consiste en asignar a los criterios de evaluación un determinado peso de acuerdo con su nivel de importancia dentro de la toma de decisiones. Para ello, en el marco de la Mesa Técnica, se realizó una consulta donde la mayoría de los representantes del sector público, privado y social solidario consideraron que todos los criterios seleccionados deberían tener el mismo peso en virtud que los objetivos planteados en este AIN tenían el mismo nivel de importancia a la hora de elegirse una alternativa. En ese sentido, no se realizó ninguna ponderación de los criterios de evaluación.

→ *Calificación de cada alternativa*

Para llevar a cabo esto, se organizó en integraron en una matriz tanto los criterios definidos como las alternativas propuestas y, posteriormente, utilizando una escala discreta se realizó una consulta virtual con los diferentes miembros de la Mesa Técnica.

La escala discreta consideró tanto valores positivos que representan mejoras respecto a la situación actual como valores negativos que significan desmejoras. La escala utilizada fue:

<b>Puntaje</b>	<b>Significado</b>
2	Mejora significativamente
1	Mejora
0	No mejora, no cambia
-1	Desmejora
-2	Empeora

Con esta escala discreta, se procedió con la valoración de las diferentes alternativas de intervención considerando un horizonte de 5 años. A esta valoración se convocaron a representantes de entidades públicas como el ICA, MADS, Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (en adelante AUNAP), INVIMA, MINSALUD, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (en adelante MINCIT) y AGROSAVIA, así como representantes de asociaciones de productores (campesinos e indígenas), empresas agrícolas y comercializadoras, expertos técnicos dedicados a la

implementación y gremios agrícolas, todos ellos relacionados con la producción orgánica certificada; y a representantes de la Mesa Sectorial de Producción Agropecuaria Ecológica del SENA.

En total se convocaron 40 personas de las cuales el 12.5 % realizó la valoración utilizando un formulario diseñado en la plataforma FORMS y que estuvo disponible durante 5 días calendario. Es de anotar que, previa a esta consulta virtual, se realizó una socialización de la metodología de evaluación, así como sobre los criterios de evaluación y la escala discreta, entre otros aspectos, a estos actores convocados que, al mismo tiempo, conforman la Mesa Técnica. No se incluyó en este proceso de valoración al MADR para evitar sesgos institucionales frente a las alternativas de intervención propuestas.

Con los puntajes obtenidos por cada participante, se procedió a realizar un promedio aritmético por cada criterio de evaluación en cada alternativa de intervención. Luego, se sumaron los puntajes obtenidos por cada alternativa propuesta.

En la Tabla 9 se observa el consolidado de resultados obtenidos por participante ( $P_n$ ) y como promedio aritmético por cada criterio de evaluación ( $C_n$ ) y por cada alternativa de intervención.

**Tabla 9.** Resultados Consolidados de Evaluación de Alternativas de Intervención.

Criterio de Evaluación	Participante	Alternativa 1		Alternativa 2		Alternativa 3		Alternativa 4	
		Calificación	Promedio	Calificación	Promedio	Calificación	Promedio	Calificación	Promedio
<b>C<sub>1</sub></b>	P <sub>1</sub>	-1	<b>-0.8</b>	1	<b>0.2</b>	1	<b>0.6</b>	1	<b>1.6</b>
	P <sub>2</sub>	0		0		0		2	
	P <sub>3</sub>	0		0		1		2	
	P <sub>4</sub>	-1		0		0		2	
	P <sub>5</sub>	-2		0		1		1	
<b>C<sub>2</sub></b>	P <sub>1</sub>	-1	<b>0.8</b>	1	<b>0</b>	0	<b>0.8</b>	1	<b>1.4</b>
	P <sub>2</sub>	-1		0		1		1	
	P <sub>3</sub>	0		0		1		2	
	P <sub>4</sub>	0		-1		1		2	
	P <sub>5</sub>	-2		0		1		1	
<b>C<sub>3</sub></b>	P <sub>1</sub>	0	<b>-1</b>	1	<b>0</b>	1	<b>1</b>	1	<b>1.4</b>
	P <sub>2</sub>	-2		0		1		2	
	P <sub>3</sub>	0		1		1		1	
	P <sub>4</sub>	-1		-1		1		2	
	P <sub>5</sub>	-2		-1		1		1	
<b>C<sub>4</sub></b>	P <sub>1</sub>	0	<b>-0.4</b>	1	<b>0.6</b>	1	<b>0.6</b>	2	<b>1.6</b>
	P <sub>2</sub>	1		1		0		1	
	P <sub>3</sub>	0		1		1		2	
	P <sub>4</sub>	-1		-1		1		1	
	P <sub>5</sub>	-2		1		0		2	
<b>C<sub>5</sub></b>	P <sub>1</sub>	0	<b>-0.6</b>	0	<b>0.2</b>	-2	<b>0.6</b>	0	<b>1</b>
	P <sub>2</sub>	0		0		1		1	
	P <sub>3</sub>	0		1		1		2	
	P <sub>4</sub>	-1		0		1		1	
	P <sub>5</sub>	-2		0		2		1	
<b>C<sub>6</sub></b>	P <sub>1</sub>	0	<b>-1</b>	0	<b>0.4</b>	-1	<b>0.8</b>	-1	<b>0.8</b>

Criterio de Evaluación	Participante	Alternativa 1		Alternativa 2		Alternativa 3		Alternativa 4	
		Calificación	Promedio	Calificación	Promedio	Calificación	Promedio	Calificación	Promedio
	P <sub>2</sub>	-1		1		1		1	
	P <sub>3</sub>	0		1		1		1	
	P <sub>4</sub>	-2		-1		1		2	
	P <sub>5</sub>	-2		1		2		1	
<b>C<sub>7</sub></b>	P <sub>1</sub>	-1	<b>-1</b>	0	<b>-0.2</b>	1	<b>1</b>	2	<b>1.8</b>
	P <sub>2</sub>	0		1		0		2	
	P <sub>3</sub>	0		0		1		1	
	P <sub>4</sub>	-2		-2		1		2	
	P <sub>5</sub>	-2		0		2		2	
<b>C<sub>8</sub></b>	P <sub>1</sub>	0	<b>-0.8</b>	0	<b>0</b>	-1	<b>0.6</b>	-2	<b>0.6</b>
	P <sub>2</sub>	-1		1		1		1	
	P <sub>3</sub>	0		1		1		2	
	P <sub>4</sub>	-1		-2		0		2	
	P <sub>5</sub>	-2		0		2		0	
<b>C<sub>9</sub></b>	P <sub>1</sub>	0	<b>-0.4</b>	0	<b>0</b>	-2	<b>-0.2</b>	-1	<b>-0.6</b>
	P <sub>2</sub>	-1		0		0		-1	
	P <sub>3</sub>	0		0		0		0	
	P <sub>4</sub>	0		-1		0		0	
	P <sub>5</sub>	-1		1		1		-1	
<b>C<sub>10</sub></b>	P <sub>1</sub>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	-2	<b>-0.4</b>	-1	<b>-0.4</b>
	P <sub>2</sub>	0		0		0		-1	
	P <sub>3</sub>	0		0		0		0	
	P <sub>4</sub>	0		-1		1		1	
	P <sub>5</sub>	0		1		-1		-1	
<b>C<sub>11</sub></b>	P <sub>1</sub>	0	<b>-1</b>	0	<b>-0.2</b>	1	<b>1</b>	1	<b>1.6</b>
	P <sub>2</sub>	-1		-1		0		2	
	P <sub>3</sub>	0		0		1		1	

Criterio de Evaluación	Participante	Alternativa 1		Alternativa 2		Alternativa 3		Alternativa 4	
		Calificación	Promedio	Calificación	Promedio	Calificación	Promedio	Calificación	Promedio
	P <sub>4</sub>	-2		-1		2		2	
	P <sub>5</sub>	-2		1		1		2	
C <sub>12</sub>	P <sub>1</sub>	0	-0.8	0	0.2	-2	0	-1	0
	P <sub>2</sub>	0		0		1		-1	
	P <sub>3</sub>	0		1		1		1	
	P <sub>4</sub>	-2		-1		2		2	
	P <sub>5</sub>	-2		1		-2		-1	
<b>Totales</b>		<b>-8.6</b>		<b>1.2</b>		<b>6.4</b>		<b>10.8</b>	

**Fuente:** Elaboración propia a partir de resultados obtenidos en consulta virtual.

## 6.2. Evaluación de las Alternativas

Teniendo en cuenta los resultados presentados en la Tabla 9, se concluye que:

### a. **Alternativa 1: Mantener el actual marco regulatorio (Statu quo)**

De acuerdo con los resultados obtenidos, mantener el actual marco regulatorio no es favorable para el acceso a la certificación orgánica a nuevos productores agropecuarios, transformadores y comercializadores, ni para el fortalecimiento de los actuales canales de comercialización y/o el desarrollo de nuevos mercados; lo cual, claramente está influenciado por la no posibilidad de revisar y actualizar los alcances y requisitos para la producción, transformación, comercialización y certificación de productos orgánicos y por la ausencia de una estrategia de fomento; ambas situaciones ausentes y afectadas negativamente en esta alternativa.

Adicionalmente, los resultados muestran que, conservando el statu quo, no se mejora la articulación de las diferentes entidades (MADR, ICA, INVIMA, MADS y ONAC) que hacen parte del Sistema Nacional de Control lo cual no favorece la credibilidad de este, ni ayuda a mejorar la fiscalización contra el fraude en los productos orgánicos colombianos tanto a nivel nacional como internacional.

También, otros factores, valorados en menor escala negativa, tales como la información, el conocimiento, la innovación, la formación y la investigación no tienen oportunidades de desarrollarse con el statu quo según el análisis multicriterio realizado. De hecho, su situación desmejora.

El único factor que no cambiaría con esta alternativa es el correspondiente a los costos generados al regulador ya que, como se ha mencionado en partes de este AIN, el MADR realmente no ha contado con un presupuesto regular para el ejercicio constante de sus funciones de control en marco del Sistema Nacional de Control.

Todo esto en conjunto explica porque esta alternativa, de forma consolidada, alcanza un valor total de -8.6 puntos lo cual equivale al 36 % del máximo puntaje negativo posible que, aunque pudiese considerarse bajo, no deja de ser una alternativa no conveniente para la evolución del sector de la producción orgánica.

**b. Alternativa 2: Modificar el Reglamento (sin observancia obligatoria) adoptado por la Resolución 0187 de 2006**

En el caso de esta alternativa, se observa que el 83 % de las situaciones evaluadas obtuvieron un valor igual o por encima de 0 lo cual, claramente, contrasta con la alternativa 1.

Esto, en principio, indicaría que esta es una alternativa con potencial de cambio a favor del sector de la producción orgánica certificada; sin embargo, es importante notar que factores tales como la formación e investigación, el acceso a la certificación orgánica y el involucramiento

de la institucionalidad agropecuaria en fomento no se ven afectados ni positiva, ni negativamente por esta alternativa. Es decir, son situaciones que no varían con la eventual implementación de esta alternativa lo cual, visiblemente, no contribuiría a mejorar las condiciones actuales de la producción, transformación y comercialización de productos orgánicos. No se lograrían parte de los objetivos propuestos y, por ende, la problemática central se mantendría.

También, bajo esta neutralidad, se observa que no habría cambios en los costos que debe incurrir tanto los actores de la cadena de valor como el MADR y sus instituciones adscritas y/o vinculadas como las entidades que son parte del Sistema Nacional de Control. Esto, en cierta medida, significaría que ante los posibles cambios a nivel de los requisitos pero sin observancia obligatoria, no necesariamente implica que las autoridades deban ajustar sus procedimientos de control y, por ende, presupuestos y personal dedicado a ello; ni los actores de la cadena de valor se verían afectados notoriamente, básicamente continuarían asumiendo los mismos costos de implementación que hoy asumen pero con el desafío irremediable de atraer nuevos actores como ya se mencionó arriba.

En cambio, la actualización de los requisitos técnicos y la articulación entre entidades del Sistema Nacional de Control serían los factores más beneficiados con esta alternativa con un 30 y 20 % de posibilidades de ser favorecidas, respectivamente; lo cual, evidentemente, es lo que debería pasar por tratarse de una alternativa que solo busca modificar el marco regulatorio actual sin considerar otros aspectos como aquellos citados con anterioridad.

Por su parte y como lo muestra el análisis multicriterio, la definición e implementación de una estrategia de fomento, y el fortalecimiento y desarrollo de nuevos mercados se enfilan como situaciones en desventaja; aunque, porcentualmente sus valoraciones no superan el 10 % del total posible de puntaje. Esto, en comparación con la alternativa 1, es favorable ya que estos factores estarían mejorando su puntuación, acercándose a 0, lo cual da a entender que, remotamente, estos factores rezagados tienen algún tipo de beneficio (no visible) en la alternativa 2. Todo va a depender de lo que se modifique en el actual marco regulatorio.

Bajo una mirada consolidada, la alternativa 2, notoriamente, se ubica en el plano positivo con respecto a la alternativa 1 indicando que es una alternativa que genera algún tipo de cambio favorable para el sector orgánico certificado; sin embargo, este cambio solo está por encima en un 5 % del valor 0, interpretándose que el cambio es leve e, incluso, insuficiente para la mayoría de las situaciones evaluadas como se observa en los datos puntuales de cada una.

En resumen, la alternativa 2 es una opción mejor que la alternativa 1 pero poco influyente positivamente.

### **c. Alternativa 3: Proponer una Ley de Fomento y Control**

Al igual que la alternativa 2, el 83 % de las situaciones evaluadas obtuvieron un valor igual o superior a 0; no obstante, a diferencia de dicha alternativa, el 90 % de estos criterios estuvieron por encima de 0 hasta en un 50 % del máximo puntaje posible. Es decir, para las partes interesadas en definitiva esta alternativa 3 mejora varias situaciones evaluadas o, dicho de otra forma, coadyuva con el cumplimiento de varios objetivos propuestos en este AIN.

En ese sentido, se destaca que el acceso a la certificación orgánica, la implementación de una estrategia de fomento y el acceso y desarrollo de nuevos mercados son, claramente, las variables más beneficiadas con una posible aplicación de la alternativa 3. El resto de las situaciones relacionadas con el conocimiento, la educación, la investigación y el control de la producción orgánica

certificada, entre otras, también son favorablemente afectadas, pero en menor proporción que las anteriores.

Todo esto demuestra que trabajar en la formulación y aprobación de una Ley de Fomento y Control como alternativa para incrementar la implementación de la producción orgánica certificada es una opción que anhelan todas las partes interesadas representadas por las personas que participaron en la consulta virtual de valoración. A pesar de ello y tal como ocurre para la alternativa 1, alcanzar ello no deja de generar costos tanto para los actores de la cadena de valor como para la institucionalidad agropecuaria y conexas que eventualmente asuma y/o fortalezca funciones de control y fomento entorno a la producción orgánica certificada.

Globalmente, esta alternativa está por encima de 0 en un 26 % del máximo puntaje total posible mostrando que es una opción conveniente para el sector de acuerdo con las valoraciones de las partes interesadas superando, notablemente, a las alternativas 1 y 2. Es una alternativa que merece una atención por parte del MADR como rector de la política agropecuaria del País que, sin duda, podría contribuir efectivamente con el desarrollo y la consolidación de la producción orgánica certificada.

**d. Alternativa 4: Derogar el marco regulatorio actual y, expedir un nuevo Reglamento Técnico (con observancia obligatoria) y formular un Plan de Apoyo y Fomento con un horizonte a 5 años**

En términos generales, esta alternativa se comporta similarmente como la alternativa 3. Sin embargo, se remarca que, de forma consolidada, alcanza un 45 % del máximo puntaje posible lo cual demuestra que es una alternativa más viable de ejecutar que la alternativa 3.

De la misma manera, se nota en los resultados que 4 de las situaciones estudiadas alcanzaron puntajes promedio por encima del 80 % del máximo puntaje posible y 2 llegaron a un 70 %. Dicho de otra forma, el 50 % de las variables analizadas tienden a ser beneficiadas significativamente con una eventual implementación de la alternativa 4. Estas situaciones identificadas son la información, el conocimiento y la innovación sobre la producción, certificación, comercialización y consumo de

productos orgánicos certificados; la formación e investigación sobre producción, certificación y comercialización de productos orgánicos certificados; el acceso a la certificación orgánica; la actualización de los requisitos técnicos de la producción, transformación, etiquetado, comercialización y certificación de productos orgánicos; el desarrollo y la consolidación de la producción orgánica certificada; y el acceso y desarrollo de nuevos mercados.

Esta tendencia se complementa, con una menor pero positiva valoración, con cambios que se darían a nivel de las capacidades de control y fomento del MADR y la articulación institucional alrededor de la producción orgánica certificada. Es de resaltar que las variables asociadas a estos temas estuvieron, en promedio, entre 30 y 50 % por encima de 0 lo cual, claramente, demuestra que esta alternativa 4 tiene un efecto positivo relevante dentro del análisis multicriterio adelantado.

En contraste y como se ha comentado para las alternativas anteriores, esta opción no deja de generar costos tanto para los actores de la cadena de valor como para el regulador, ni cambia para nada la capacidad de gestión e implementación de la alternativa por parte del MADR.

En resumen, esta es una alternativa con un efecto positivo más alto y mejor compartido entre las diferentes variables analizadas convirtiéndola en la alternativa más eficaz para todas las partes interesadas que completaron el análisis multicriterio.

### **6.3. Conclusión General**

Teniendo en cuenta todo lo anterior, claramente se observa que el statu quo (alternativa 1) no contribuiría con el cumplimiento de los objetivos propuestos. Incluso, es una alternativa que, de mantenerse, afectaría negativamente el 92 % de las situaciones analizadas.

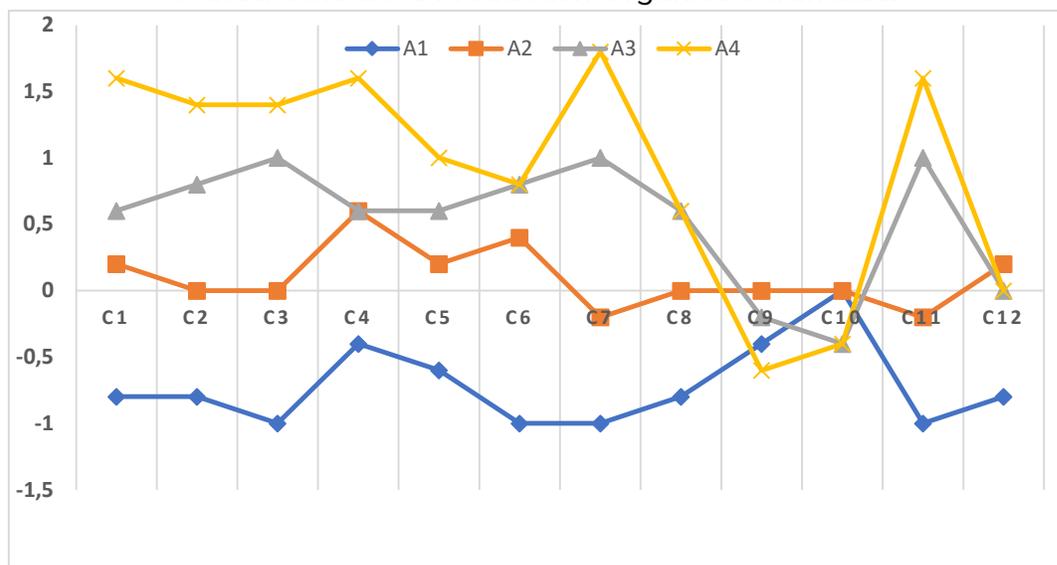
Por su parte, las demás alternativas tienden a favorecer, en distintas proporciones, los diferentes criterios tenidos en cuenta en el análisis multicriterio. Empero, la alternativa 2 es la que menos contribuye dado que, por un lado, el 42 % de las situaciones no cambian y otro 42 % mejora muy poco. El resto desmejora.

En el caso de las alternativas 3 y 4, el 75 % de las situaciones evaluadas están por encima de 0 pero, según sea la alternativa, los puntajes positivos varían entre el 30 y 90 % del puntaje máximo posible influyendo en el efecto cualitativo (mejora o mejora significativamente). Esto hace que la alternativa 4 sea la que produzca mejores efectos sobre las diferentes situaciones gracias a que hubo una mayor y pareja puntuación para dicha alternativa.

En divergencia con todo lo anterior, se observa que para todas las alternativas la generación de costos tanto para los actores de la cadena de valor como para el MADR, principalmente, son situaciones que no cambian o desmejoran. Es decir, en todos los escenarios propuestos, tanto productores agropecuarios, transformadores y comercializadores como el mismo Gobierno Nacional tendrán que continuar asumiendo costos directos, indirectos y sustantivos, entre otros, para lograr el propósito central identificado en este AIN.

Todo lo anterior se observa gráficamente a continuación:

**Figura 10.** Comportamiento de las Alternativas de Intervención en el Análisis Multicriterio de la Producción Orgánica Certificada.



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los resultados del análisis multicriterio, donde  $C_n$  son los criterios evaluados (ver sección 6.1) y  $A_n$  son las alternativas (ver sección 6.2)

## 7. ELECCIÓN DE LA MEJOR ALTERNATIVA

Con base en la información y argumentación relacionada en la sección anterior de este AIN y el resultado de la calificación obtenido por cada una de las alternativas de intervención en el análisis multicriterio evidenciado en la Tabla 9, se concluye que la alternativa 4 - *Derogar el marco regulatorio actual y, expedir un nuevo Reglamento Técnico (con observancia obligatoria) y formular un Plan de Apoyo y Fomento con un horizonte a 5 años*, es la opción preferida para superar de mejor forma la problemática identificada y dar alcance a los objetivos planteados en el presente AIN.

Esta decisión es producto del análisis de cada una de las cuatro alternativas propuestas, respecto a los 12 criterios descritos en la sección 6.1, para establecer los beneficios e impactos que generaría para los actores de la cadena de valor, el MADR como rector de la política agropecuaria y como autoridad competente del control (definido por la Resolución 0187 de 2006); y para los consumidores finales.

Con esta alternativa, el sector privado, social solidario y académico se beneficiará de estrategias, planes y programas enfocados (por ejemplo, incentivos económicos y/o fiscales, campañas educativas, agendas de investigación transversales y territoriales, etc.) a apoyar de forma directa la transición o reconversión hacia sistemas productivos orgánicos, la extensión rural, investigación e innovación en producción orgánica y el fortalecimiento de los actuales mercados, así como el desarrollo de nuevos. Al mismo tiempo, se fortalecería la articulación entre estos sectores abriéndose la oportunidad de organizarse como gremio de impacto social, ambiental y económico estratégico para el país; incluso complementándose con otras experiencias preexistentes.

Por su parte, el sector público se verá fortalecido en sus competencias de control y fomento favoreciendo la credibilidad y el funcionamiento del Sistema Nacional de Control abriéndose la posibilidad a llegar a acuerdos de equivalencia con pares gubernamentales, especialmente, en los mercados de mayor relevancia para el comercio de productos orgánicos certificados.



En el caso de los consumidores, éstos tendrán acceso a información más oportuna y completa sobre la producción orgánica certificada, así como la posibilidad de poner en conocimiento de las autoridades de control cualquier anomalía al respecto que ponga en riesgo la credibilidad e integridad orgánica de los productos a través de los mecanismos de denuncia y sanción que se establezcan. También las organizaciones de productores y empresas agrícolas y otras partes interesadas podrán hacer uso de estos mecanismos para ayudar a mitigar el fraude alimentario.

En resumen, la alternativa 4 constituye la mejor intervención, de forma estratégica, para contribuir con el crecimiento y consolidación de la producción orgánica certificada en sus diferentes principios y componentes en el lapso de los próximos 5 años, alcanzado integral y eficazmente el objetivo central de la intervención identificado y propuesto con este AIN.

## **8. IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO**

La metodología de implementación y monitoreo es, por naturaleza, una responsabilidad del ente regulador responsable de la alternativa elegida. Para ello, en la presente sección el MADR, teniendo en cuenta las expectativas que, directa e indirectamente, se expresan en el presente AIN, ha definido una estrategia general que involucra a diferentes partes interesadas para lograr una implementación y adopción indiscutible y en pro de la meta central y sus objetivos asociados como se describen en la sección 4 del presente AIN.

Por su parte, la propuesta de implementación garantizará que, tanto derogar el marco regulatorio actual y, expedir un nuevo Reglamento Técnico (con observancia obligatoria) como formular un Plan de Apoyo y Fomento con un horizonte a 5 años, se efectúen; mientras que, el planteamiento de monitoreo permita observar los cambios que se produzcan con la puesta en marcha de dichos actos regulatorios.

### **8.1. Implementación y cumplimiento**

El MADR, en cumplimiento con sus funciones establecidas por el Decreto 1985 de 2013, será la entidad responsable de implementar y dar cumplimiento a la alternativa elegida “Derogar el marco regulatorio actual y, expedir un nuevo Reglamento Técnico (con observancia obligatoria) y formular un Plan de Apoyo y Fomento con un horizonte a 5 años” en coordinación con otras entidades propias del sector agropecuario como con aquellas vinculadas con el ordenamiento laboral, ambiental, comercial, educativo y de protección al consumidor, entre otras.

Para hacer efectivo esto, en primera instancia, el MADR a través de la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria, convocaría a las actuales entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Control (INVIMA, ICA, MADS y demás autoridades ambientales, ONAC) así como a otras entidades de interés (SIC, MINSALUD, AUNAP, MINCIT, entre otras) para la formulación del proyecto de Reglamento Técnico. Posterior a ello, la realización de las consultas públicas requeridas por parte del sector privado y social solidario correspondiente tales como OECs, empresas agropecuarias y organizaciones de productores certificados,

entre otros; todo en concordancia con el Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario de la Presidencia de la República.

Adicionalmente y, como parte de este proceso, se derogaría la actual reglamentación sobre la producción orgánica. El proceso de expedición del nuevo Reglamento Técnico finalizaría con su respectiva notificación internacional ante las instancias internacionales correspondientes tal y como lo establecen las directrices del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (en adelante Acuerdo OTC) con la OMC, lo estipulado en la Decisión 562 de la CAN y en el Decreto 1112 de 1996 expedido por la SIC, entre otros que le modifiquen y/o apliquen.

De acuerdo con la normatividad vigente en la materia, estas consultas públicas deberán darse, por lo menos, 15 días calendario en el ámbito nacional y 60 días calendario en la esfera internacional.

Con respecto a la formulación del “Plan de Apoyo y Fomento con un horizonte a 5 años”, el MADR convocará a sus diferentes entidades adscritas y otras instituciones rectoras de políticas públicas relacionadas con el sector comercial y alimentario, entre otros, para conformar una mesa técnica para definir los lineamientos, objetivos y acciones de este Plan en el marco de lo analizado en el presente AIN y otras fuentes de información propias y externas. El MADR también podrá vincular en este proceso a organizaciones de cooperación internacional (por ejemplo, la FAO) así como al sector privado y social solidario dedicado a la producción orgánica certificada como posibles principales beneficiarios del Plan.

En la Tabla 10 se observan las entidades identificadas y su vinculación esperada en la implementación y cumplimiento de la alternativa elegida.

La implementación completa de la alternativa elegida tomaría máximo 12 meses a partir de la aprobación del presente AIN por parte de los entes correspondientes. En la Tabla 11 se contemplan los tiempos estimados para la implementación de la alternativa elegida cuyas acciones pueden ejecutarse simultáneamente, reduciéndose el tiempo estimado.

Es de anotar que, por tratarse de la expedición de un nuevo Reglamento Técnico, se advertirá un periodo de transición para la adopción de este de por lo menos 12 meses; momento en el cual se derogará automáticamente el marco regulatorio actual. Por su parte, la adopción del Plan de Apoyo y Fomento dependerá de la asignación de recursos económicos dentro del presupuesto anual del MADR.

Los anteriores periodos de adopción no están considerados en los tiempos de implementación de la alternativa elegida indicados en la Tabla 11. No obstante, son tiempos que influirán en los resultados esperados con la alternativa elegida y, por tanto, se deben considerar en el monitoreo regulatorio a efectuarse.

**Tabla 10.** Rol de los diferentes actores públicos, privados y del sector social solidario en la implementación de la alternativa elegida

<b>Rol en la implementación</b>	<b>Entidades involucradas</b>
Formulación del anteproyecto de Reglamento Técnico y la propuesta de Plan de Apoyo y Fomento	MADR, ONAC, ICA, AUNAP, MINSALUD, INVIMA, MADS, SIC, MINCIT, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (en adelante UPRA), Agencia de Desarrollo Rural (en adelante ADR), AGROSAVIA, MINCIENCIAS, SENA, Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP), Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante MINHACIENDA)
Emisión de conceptos (previo y de abogacía) del anteproyecto de Reglamento Técnico	MINCIT, SIC
Preparación y realización de la consulta pública nacional del anteproyecto de Reglamento Técnico y la propuesta de Plan de Apoyo y Fomento	MADR
Participación en consulta pública nacional del anteproyecto de	OECs, empresas agropecuarias certificadas, organizaciones de productores orgánicos certificados,

<b>Rol en la implementación</b>	<b>Entidades involucradas</b>
Reglamento Técnico y la propuesta de Plan de Apoyo y Fomento	gremios, universidades, centros y grupos de investigación, asociaciones profesionales, mesas sectoriales, cooperación internacional, entre otros
Preparación y realización de la consulta pública internacional del anteproyecto de Reglamento Técnico	MADR, MINCIT
Tratamiento de comentarios nacionales e internacionales	MADR, MINCIT
Publicación en Diario Oficial	MADR

**Fuente:** Elaboración propia

En la medida que, por un lado, las entidades (públicas, privadas y del sector social – solidario) que se convoquen se vinculen al proceso de implementación de la alternativa elegida; y, por otro lado, el MADR asigne los recursos requeridos (personal directo responsable, presupuesto, entre otros) para sacar adelante este proceso de implementación, se esperaría completar con lo propuesto anteriormente. Sin este compromiso económico y operativo, la alternativa elegida se vería en riesgo de ser realizada.

## **8.2. Monitoreo**

En primera instancia, el MADR a través de la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria será el principal responsable de monitorear la implementación y adopción de la alternativa elegida y su impacto en el desarrollo de la producción orgánica certificada como propuesto en el Árbol de Objetivos (ver sección 4). Para ello se estima, de forma general, fortalecer la institucionalidad para el fomento y control de la producción orgánica, fortalecer el sistema de información sobre la producción orgánica certificada para observar su comportamiento sectorial y contribuir con la articulación entre los diferentes sectores y el conocimiento sobre la producción orgánica certificada.

Para todo lo anterior, el MADR estima establecer una serie de acciones e indicadores en el corto, mediano y largo plazo que permitan visualizar que la

alternativa elegida e implementada esté contribuyendo con la meta central identificada en el presente AIN y sus objetivos generales y específicos (ver Sección 4).

**Tabla 11.** Tiempos Estimados de Implementación de la Alternativa Elegida.

	<b>Acción</b>	<b>Duración estimada, días calendario</b>	<b>Porcentaje de cumplimiento de la implementación</b>
Derogar el marco regulatorio actual y, expedir un nuevo Reglamento Técnico (con observancia obligatoria)	Formulación del anteproyecto de Reglamento Técnico	90 (**)	40
	Consulta pública nacional del anteproyecto de Reglamento Técnico	15 (*)	6
	Revisión y atención a comentarios recopilados en la consulta pública nacional	10 (**)	5
	Preparación de la documentación para tramite de conceptos por entidades competentes (MINCIT, SIC)	5 (**)	2
	Tramite conceptos por entidades competentes (MINCIT, SIC)	15 (*)	6
	Preparación de la notificación y consulta pública internacional del anteproyecto de Reglamento Técnico	10 (**)	5
	Periodo de notificación y consulta pública internacional del anteproyecto de Reglamento Técnico	60 (*)	26
	Revisión y atención a comentarios recopilados en la consulta pública internacional	10 (**)	5
	Preparación y publicación en Diario Oficial	10 (**)	5
	<b>Totales</b>	<b>225</b>	<b>100</b>

	<b>Acción</b>	<b>Duración estimada, días calendario</b>	<b>Porcentaje de cumplimiento de la implementación</b>
<b>Formular un Plan de Apoyo y Fomento con un horizonte a 5 años</b>	Conformación de Mesa Técnica	5 (**)	4
	Formulación de propuesta de Plan de Apoyo y Fomento	90 (**)	64
	Consulta y retroalimentación con partes interesadas	30 (**)	21
	Revisión y atención a comentarios recopilados en la consulta pública	15 (**)	11
	<b>Totales</b>	<b>140</b>	<b>100</b>

(\*) Tiempo reglamentado (\*\*) Tiempo variable según la disponibilidad institucional

**Fuente:** Elaboración propia,

En la Tabla 12 se resumen las acciones e indicadores propuestos enfocados a asistir con el monitoreo de la alternativa elegida e implementada y el cumplimiento de los objetivos identificados y propuestos en el presente AIN.

Con la puesta en práctica de esta propuesta de monitoreo se espera, no solo evidenciar el comportamiento y avances del sector orgánico certificado en Colombia, sino también identificar las oportunidades de mejora que se estimen convenientes para la intervención regulatoria que se pretende implementar motivadas por cambios macroeconómicos y macrosociales, entre otros, del país. Esto significa que, ante cambios sustanciales de las condiciones previamente identificadas y analizadas por el presente AIN, el MADR, como ente rector de la política agropecuaria, podrá revisar y ajustar la alternativa elegida y su proceso de implementación y adopción manteniendo el debido proceso de cualquier ajuste regulatorio o de fomento.

**Tabla 12.** Propuesta de Acciones e Indicadores de Monitoreo de la Intervención Elegida.

Acciones Propuestas	Indicador							Observaciones
	Nombre	Descripción	Unidad de medida	Periodicidad	Formula	Fuente de Información	Responsable	
Fortalecer la planta de personal responsable de la formulación e implementación de la intervención elegida	Personal vinculado a la formulación e implementación del nuevo Reglamento Técnico y el Plan de Apoyo y Fomento.	Mide el número de personas que se contratan para responsabilizarse, de tiempo completo, a la formulación e implementación del nuevo Reglamento Técnico y el Plan de Apoyo y Fomento. Con este indicador se contribuye a demostrar el cumplimiento del OE.3, OE.4, OE.4.1., OG.3.1., OG.4 y OG.4.1.	Cantidad	Semestral	Número de personas vinculadas de forma directa y exclusiva en la formulación e implementación del nuevo Reglamento Técnico y el Plan de Apoyo y Fomento	Contratos de prestación de servicios	MADR	
Convocar a los diferentes actores (públicos y privados) para la	Participación de actores (públicos y privados) en la formulación	Mide la participación y vinculación de actores (públicos y privados) en la	Porcentaje	Por evento o reunión	(Sumatoria de actores (públicos y privados) participantes en la formulación	Listas de Asistencia Lista de actores identificados	MADR	Los actores públicos incluyen ministerios e instituciones adscritas tales

Acciones Propuestas	Indicador							Observaciones
	Nombre	Descripción	Unidad de medida	Periodicidad	Formula	Fuente de Información	Responsable	
formulación del nuevo Reglamento Técnico y el Plan de Apoyo y Fomento	del nuevo Reglamento Técnico y el Plan de Apoyo y Fomento	<p>formulación del nuevo Reglamento Técnico y el Plan de Apoyo y Fomento.</p> <p>Con este indicador se contribuye a demostrar el cumplimiento del OE.2.1., OE.3.1., OE.4., OE.4.1. y OG.4</p>			<p>del Reglamento Técnico) / (total de actores (públicos y privados) identificados y convocados a la formulación del Reglamento Técnico) * 100</p> <p>(Sumatoria de actores (públicos y privados) participantes en la formulación del Plan de Apoyo y Fomento) / (total de actores (públicos y privados) identificados y convocados a la formulación del Plan de Apoyo y Fomento) * 100</p>	s y convocados		<p>como MINSALUD, INVIMA, ICA, MADS, MINCIT, AUNAP, entre otros; mientras que los actores privados abarcan OECs, productores y empresas agropecuarias, comercializadores, entre otros.</p>
							MADR	

Acciones Propuestas	Indicador							Observaciones
	Nombre	Descripción	Unidad de medida	Periodicidad	Formula	Fuente de Información	Responsable	
Formular el nuevo Reglamento Técnico y el Plan de Apoyo y Fomento	Reglamento Técnico y Plan de Apoyo y Fomento formulado y publicado oficialmente	Mide el avance del número de documentos elaborados y publicados con respecto al total de documentos programados para su elaboración y publicación.	Número de documentos	Semestral	(Documentos elaborados / documentos programados para elaboración)	Reglamento Técnico publicado	MADR	
Tramitar la publicación del nuevo Reglamento Técnico y el Plan de Apoyo y Fomento		Con este indicador se contribuye a demostrar el cumplimiento del OE.2.1., OE.3.1., OE.4., OE.4.1., OG.3.1. y OG.4.1.				Plan de Apoyo y Fomento publicado		
Tramitar la derogación del marco normativo actual de la producción orgánica	Marco normativo actual de la producción orgánica derogado efectivamente	Mide el avance de la realización de la derogación de marco normativo actual sobre la producción orgánica que se	Número de documentos	Anual	(Documentos derogados / documentos programados para derogación)	Resolución de derogación expedida	MADR	Esta acción está concadenada con la expedición del nuevo Reglamento Técnico

Acciones Propuestas	Indicador							Observaciones
	Nombre	Descripción	Unidad de medida	Periodicidad	Formula	Fuente de Información	Responsable	
		<p>compone de la Resolución 0187 de 2006 y su Reglamento Técnico, la Resolución 199 de 2016, la Resolución 148 de 2004 y la Resolución 036 de 2007</p> <p>Con este indicador se contribuye a demostrar el cumplimiento del OE.2.1. y OE.4</p>						
<p>Establecer un plan anual de trabajo del Sistema Nacional de Control</p> <p>Implementar un plan anual de trabajo del Sistema</p>	<p>Avance del plan anual de Sistema Nacional de Control</p>	<p>Mide el nivel de avance de ejecución del plan de trabajo que se materialice para el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de</p>	<p>Porcentaje</p>	<p>Semestral</p>	<p>(Número de acciones ejecutadas/número de acciones planeadas) * 100</p>	<p>Reportes y otros documentos soporte sobre actividades realizadas</p>	<p>MADR</p>	<p>Este plan contemplaría, idealmente, el monitoreo de residuos de agroquímicos y el monitoreo a OECs y operadores certificados</p>

Acciones Propuestas	Indicador							Observaciones
	Nombre	Descripción	Unidad de medida	Periodicidad	Formula	Fuente de Información	Responsable	
Nacional de Control		Control y la aplicación del nuevo Reglamento Técnico  Con este indicador se contribuye a demostrar el cumplimiento del OE.3 y OE.3.1.						
Realizar talleres técnicos sobre la interpretación y aplicación del nuevo Reglamento Técnico	Actores (públicos y privados) informados y capacitados sobre el nuevo Reglamento Técnico	Mide los actores (públicos y privados) que reciben los conocimientos e información básica sobre la aplicación del nuevo Reglamento Técnico  Con este indicador se contribuye a demostrar el	Porcentaje	Anual	(Número de actores capacitados/ Número de actores convocados) * 100	Listas de asistencia  Lista de actores identificados y convocados	MADR	

Acciones Propuestas	Indicador							Observaciones
	Nombre	Descripción	Unidad de medida	Periodicidad	Formula	Fuente de Información	Responsable	
		cumplimiento del OE.1, OE.1.1. y OE.3.1						
Divulgar la expedición del nuevo Reglamento Técnico y el Plan de Apoyo y Fomento	Actividades de socialización sobre el nuevo Reglamento Técnico y el Plan de Apoyo y Fomento	<p>Evalúa la realización de actividades de socialización sobre la existencia del nuevo Reglamento Técnico, el Plan de Apoyo y Fomento y la importancia de estos</p> <p>Con este indicador se contribuye a demostrar el cumplimiento del OE.1, OE.1.1. y OE.4.1.</p>	Porcentaje	Anual	(Número de actividades de socialización ejecutadas/ Número actividades de socialización programadas) *100	<p>Ayudas de memoria de socialización</p> <p>Programación de actividades de socialización</p>	MADR	Aunque la campaña estaría en cabeza del MADR como autoridad competente en la materia, se buscaría alianzas con otras entidades como MINSALUD, MINCIT y MADS para realizar articuladamente estas campañas
Evaluar el nivel de implementación del nuevo	Satisfacción sobre el nuevo Reglamento	Estima la satisfacción de los diferentes actores,	Porcentaje	Anual	(Número de OECs y operadores satisfechos con	Encuesta de satisfacción	MADR	

Acciones Propuestas	Indicador							Observaciones
	Nombre	Descripción	Unidad de medida	Periodicidad	Formula	Fuente de Información	Responsable	
Reglamento Técnico y del Plan de Apoyo y Fomento	Técnico y el Plan de Apoyo y Fomento	especialmente OECs y operadores, con respecto a la utilización del nuevo Reglamento Técnico y el Plan de Apoyo y Fomento			el nuevo Reglamento Técnico / Número total de OECs y operadores entrevistados) * 100			
		Con este indicador se contribuye a demostrar el cumplimiento del OE.1 y OG.1 y OG.1.1.			(Número de actores satisfechos con el Plan de Apoyo y Fomento / Número de actores entrevistados) * 100			
	Número de operadores orgánicos certificados por alcance	Mide el incremento o disminución del número de operadores (productores, asociaciones, empresas agropecuarias, empresas agroindustriales	Porcentaje	Anual	(número de operadores certificadas al final del periodo/ número de operadores certificadas al inicio del periodo) * 100	Informe o reporte del sistema de información	MADR	Este indicador se puede desglosar por actividad y/o de forma global

Acciones Propuestas	Indicador							Observaciones
	Nombre	Descripción	Unidad de medida	Periodicidad	Formula	Fuente de Información	Responsable	
		y comercializadores) aplicando la producción orgánica certificada. Con este indicador se contribuye a demostrar el cumplimiento del OG.1						
	Hectáreas bajo producción orgánica certificada (en conversión y totalmente convertida)	Mide el estado de cambio de las hectáreas bajo producción orgánica.  Con este indicador se contribuye a demostrar el cumplimiento del OG.2	Porcentaje	Anual	(número de hectáreas orgánicas certificadas al final del periodo/ número de hectáreas orgánicas certificadas al inicio del periodo) * 100	Informe o reporte del sistema de información	MADR	
	Animales bajo producción orgánica certificada (en	Mide el estado de cambio de la producción animal bajo	Porcentaje	Anual	(número de animales orgánicos certificados al final del periodo/	Informe o reporte del sistema de información	MADR	

Acciones Propuestas	Indicador							Observaciones
	Nombre	Descripción	Unidad de medida	Periodicidad	Formula	Fuente de Información	Responsable	
conversión y totalmente convertida)	producción orgánica.	Con este indicador se contribuye a demostrar el cumplimiento del OG.2			número de animales orgánicos certificados al inicio del periodo) * 100			
Ventas de productos orgánicos certificados en el mercado nacional	Mide el incremento o disminución de la comercialización nacional de productos orgánicos certificados.	Con este indicador se contribuye a demostrar el cumplimiento del OG.2.1.	Porcentaje	Anual	(valor de ventas nacionales de productos orgánicos certificados al final del periodo/ valor de ventas nacionales de productos orgánicos certificados al inicio del periodo) * 100	Informe o reporte del sistema de información	MADR	Esta medición se articulará con otras entidades como el MINCIT
Ventas de productos orgánicos certificados	Mide el estado de cambio de la comercialización internacional de		Porcentaje	Anual	(valor de ventas internacionales de productos orgánicos	Informe o reporte del sistema de información	MADR	Esta medición se articulará con otras entidades como el MINCIT,

Acciones Propuestas	Indicador							Observaciones
	Nombre	Descripción	Unidad de medida	Periodicidad	Formula	Fuente de Información	Responsable	
	colombianos en el mercado internacional	productos orgánicos certificados colombianos.  Con este indicador se contribuye a demostrar el cumplimiento del OG.2.1.			certificados colombianos al final del periodo/ valor de ventas internacionales de productos orgánicos certificados colombianos al inicio del periodo) * 100			PROCOLOMBIA y DIAN
	Número y tipo de productos orgánicos certificados disponibles en Colombia para el mercado nacional e internacional	Mide la cantidad y el tipo de productos orgánicos certificados colombianos disponibles para el mercado nacional e internacional.  Con este indicador se contribuye a demostrar el cumplimiento del OG.2.1.	Cantidad de tipos de productos orgánicos certificados colombianos	Anual	Número de tipos de productos orgánicos certificados colombianos disponibles al inicio y final del periodo	Informe o reporte del sistema de información	MADR	Esta medición se articulará con otras entidades como el MINCIT, MADS, SIC, entre otros.

Acciones Propuestas	Indicador							Observaciones
	Nombre	Descripción	Unidad de medida	Periodicidad	Formula	Fuente de Información	Responsable	
Denuncias por fraude o engaño sobre la producción orgánica certificada	Mide el incremento o disminución de denuncias presentadas formalmente por los diferentes actores, especialmente productores y/o consumidores, sobre producción y la certificación de productos orgánicos.  Con este indicador se contribuye a demostrar el cumplimiento del OG.3 y OG.3.1.	Porcentaje	Anual	(número de denuncias recibidas al final del periodo/número de denuncias recibidas al inicio del periodo)*100	Informe de PQRS del MADR y/o SIC sobre engaño sobre la producción y certificación orgánica	MADR – SIC		

**Fuente:** elaboración propia

En resumen, la estrategia de monitoreo considerada ayudará a observar que la alternativa elegida haya impactado positivamente el crecimiento de la producción orgánica certificada.

## 9. CONSULTA PÚBLICA

Considerando la importancia de involucrar desde etapas tempranas a las partes interesadas en la construcción del presente AIN, se instaló una Mesa Técnica con participación de representantes del sector público, privado, social solidario y de la cooperación técnica internacional a partir de un mapeo general de actores; con quienes se recogieron aportes para definir el Árbol de Problemas (etapa 1 del AIN completo), definir las alternativas relacionadas con fomento (etapa 3 del AIN completo) y realizar la evaluación de las diferentes alternativas de intervención propuestas desde el MADR (etapa 4 del AIN completo). Adicionalmente, se llevaron a cabo dos consultas públicas, una para validar la contextualización y la problemática identificada; y otra para validar la totalidad del AIN.

Todos estos procesos de construcción y validación colectiva fueron acompañados por un Grupo Primario o Equipo Desarrollador conformado por profesionales de la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria y de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural, bajo la orientación técnica y metodológica de la FAO y la AICD, el Grupo de Modernización del Estado del DNP y la Dirección de Regulación del MINCIT.

### 9.1. Mesa Técnica

La Mesa Técnica estuvo conformada por representantes de los siguientes sectores y entidades:

- *Sector público:* ICA, AGROSAVIA, MADS, MINSALUD, MINCIT, AUNAP, INVIMA, DNP
- *Sector privado – Gran Empresa:* Grupo Daabon, Racafe & Cia SCA y Arrocería la Esmeralda SAS
- *Sector privado – PYMES:* Siembraviva SAS, EPYCA SAS y Agroseres SAS – Huertos Verdes
- *Sector social solidario:* Asociación de Productores Ecológicos de Planadas, Red de Productores Ecológicos de la Sierra Nevada, Central Cooperativa Indígena del Cauca

- *Gremios y redes:* Fedepanela, Asohofrucol y Mesa Sectorial de Producción Agropecuaria Ecológica del SENA
- *Expertos independientes:* Angelica Franco, Nelson Galindo, Francisco Becerra y Tulio Tascón
- *Cooperación técnica internacional:* FAO Colombia, Unión Europea, Agencia Italiana de Cooperación

En total, 40 personas fueron convocadas a la Mesa Técnica de las cuales cerca del 75 % asistió regularmente a las sesiones virtuales de trabajo que se llevaron a cabo durante los días 5 de Mayo de 2022, 2 de Junio de 2022 y 12 de Julio de 2022.

Adicionalmente, se adelantaron dos actividades asincrónicas relacionadas con problematización y la valoración de las alternativas de intervención. Para el caso de la problematización, se utilizó la herramienta Google Forms para recoger propuestas de problemas centrales, causas y consecuencias entre el 5 y 11 de Mayo de 2022. A través de este proceso asincrónico participaron 9 personas con diferentes propuestas las cuales se agruparon con las recibidas en la sesión de trabajo sincrónica para un total de 19 aportes para desarrollar la etapa 1 del AIN.

Posteriormente, la valoración de las alternativas de intervención (etapa 4 del AIN) se realizó utilizando Forms de Microsoft entre el 13 y 17 de Julio de 2022. En esta ocasión se recibieron contribuciones de 5 personas. En general, todas las aportaciones recibidas fueron tenidas en cuenta durante la realización de este AIN.

## 9.2. Consultas Públicas

Con el fin de dar transparencia en todo este proceso, se adelantaron las consultas públicas en las fechas señaladas a continuación, empleando recursos tales como correos electrónicos y el Sistema Único de Consulta Pública. A estas consultas públicas se invitaron tanto a los integrantes de la Mesa Técnica como al sector privado y social solidario en general incluyendo a miembros de la Mesa Sectorial de Producción Agropecuaria Ecológica del SENA.

### a. Consulta Publica No. 1: Contextualización y problematización

Esta consulta pública se realizó entre el 5 de Julio de 2022 a partir de las 4 pm hasta el 9 de Julio de 2022 a las 11:59 pm a través del Sistema Único de Consulta Pública y anunciado por correo electrónico a las diferentes partes interesadas identificadas desde el comienzo del AIN.

En esta consulta pública se puso en conocimiento el documento del AIN que contenía tanto la introducción (sección 1 del presente documento), el contexto (sección 2 del presente documento), la problematización (sección 3 del presente documento) y la bibliografía (sección 10 del presente documento). Al respecto, se recibieron 8 comentarios de parte de 2 personas, una del sector privado – específicamente de un OEC; y otra del sector público.

De estos comentarios, 6 estuvieron relacionados a sugerencias de forma como la reubicación de la Figura 1 la cual se realizó y correcciones gramaticales y ortográficas. Otro comentario tuvo que ver con precisar la justificación del AIN en la sección 1 a lo cual se dio respuesta y, el último comentario sugería profundizar sobre los problemas de acceso a los productos orgánicos certificados derivado del alto precio de estos en los supermercados de cadena y grandes superficies a lo cual el MADR respondió – de forma general – que, misionalmente, no le corresponde regular los precios a ese nivel.

Los detalles de la gestión de estos comentarios se encuentran consignada en el Anexo 1.

## **b. Consulta Publica No. 2: Documento final AIN**

En general, esta consulta pública se realizará teniendo en cuenta la Guía para Realizar la Consulta Pública en el Proceso de Producción Normativa, versión 2, del DNP.

En ese sentido, la consulta se prevé realizar en el mes de Marzo de 2024 a través del Sistema Único de Consulta Pública. Para ello, al momento de la publicación de la consulta pública, se considera realizar una divulgación a través de correo electrónico dirigido tanto a los integrantes de la Mesa Técnica como a otras partes interesadas (otras dependencias del MADR, ONAC, ICA, AUNAP, MINSALUD,



INVIMA, MADS, SIC, MINCIT, UPRA, ADR, AGROSAVIA, MINCIENCIAS, SENA, OECs, empresas agropecuarias certificadas, organizaciones de productores orgánicos certificados, gremios, universidades, centros y grupos de investigación, asociaciones profesionales, mesas sectoriales, cooperación internacional, entre otros). También, se anunciaría el lanzamiento por redes sociales y la página web del MADR.

Considerando la envergadura del documento y, que, para varias partes interesadas, este proceso AIN es desconocido, la consulta pública irá acompañada de un breve contexto que permita al participante entender los orígenes y alcances de esta consulta pública, así como las reglas de juego que le aplican. La preparación y realización de la consulta se estima tome 15 días de los cuales 10 días serán destinados para la publicación en el Sistema Único de Consulta Pública.

Una vez finalice la consulta pública, todos los comentarios que se recojan serán revisados por el Grupo de Innovación y Desarrollo Tecnológico de la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria del MADR con apoyo de expertos técnicos financiados por la Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo. En caso de requerirse, se harán los ajustes pertinentes al documento sometido a consulta pública, o en su defecto, solo se presentarán las aclaraciones demandadas a cada una de las personas que hayan realizado sus comentarios. Para esto se prevé 15 días adicionales a los primeros 15.

Todo el proceso de consulta pública y sus resultados serán incluidos como Anexos en el presente documento AIN.

## 10. BIBLIOGRAFÍA

Altieri, M. y Nicholls, C. (2019). Caminos para la Amplificación de la Agroecología. CELIA. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/330467153\\_Caminos\\_para\\_la\\_amplificacion\\_de\\_la\\_Agroecologia](https://www.researchgate.net/publication/330467153_Caminos_para_la_amplificacion_de_la_Agroecologia)

AMS (2021). USDA Organic Oversight and Enforcement Update. Washington. Recuperado de: <https://www.ams.usda.gov/sites/default/files/media/NOPEnforcementUpdateFebruary2021.pdf>

Ángel S., D. (2016). Evaluación de Servicios Ecosistémicos Generados en la Agricultura Familiar Agroecológica Campesina (AFAC) del Centro del Departamento del Valle del Cauca. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Colombia. Palmira.

Arcila, D. y Quiroz, M.A. (2019). La Compra de Alimentos Orgánicos: Una Tendencia aún Incipiente en Colombia. Tesis de Grado. Universidad ICESI. Cali.

Barragán, M.J. (2021). Mercado de Agroalimentos Orgánicos en Colombia en Tiempos de Covid-19. Monografía de Grado. Universidad de Córdoba. Montería.

Bilal B., M. et al. (2015). Consumer Attitude Towards Organic Food. *Procedia Economics and Finance* 31, 444-452. Recuperado de: [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(15\)01219-8](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(15)01219-8)

Brenes L. (2003). Producción Orgánica: Algunas Limitaciones que Enfrentan los Pequeños Productores. Ponencia presentada en el “Taller Agricultura Orgánica:



una herramienta para el desarrollo rural sostenible y la reducción de la pobreza”, organizado por FIDA, RU- TA, CATIE y FAO. Turrialba.

Builes G., S. y Hurtado P., M.C. (2021). Segmentation of Colombian Organic Food Consumers focused on the Consumption of the Andean Blackberry. *Agronomía Colombiana* 39(3), 438-452.

Camacho B., A. L., y Galvis M., C.A. (2006). Diseño de un sistema de control para una granja productora de hortalizas dirigida hacia la certificación de la Corporación Colombia Internacional. Recuperado de: [https://ciencia.lasalle.edu.co/administracion\\_agronegocios/50](https://ciencia.lasalle.edu.co/administracion_agronegocios/50)

Casañas R., D. et al. (2015). Consumidores y Características del Mercado de Productos Orgánicos en la ciudad de Medellín. *Revista Publicidad*, Vol. 4, No. 1: 80-100. Medellín. Recuperado de: <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/7626/Consumidores%20y%20caracter%C3%ADsticas%20del%20mercado%20de%20productos%20org%C3%A1nicos%20en%20la.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Chaparro A., A.M. y Garzón M., J.D. (2020). Consumidores y Consumo Sostenible en Mercados Agroecológicos. Corporación Universitaria Minuto de Dios. Bogotá.

CIAO (2022). Legislación en agricultura orgánica. Consulta realizada para los países miembros mencionados. Documentos recuperados el 21 de junio de 2022 de: <https://www.ciaorganico.net/legislacion.php?id=20>

EFSA, Carrasco C., L. and Medina P., P. (2022). The 2020 European Union report on pesticide residues in food. *EFSA Journal* 2022;20(3):7215, 57 pp. Recuperado de: <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2022.7215>

Escobar-López, S.Y. et al. (2017). The Consumer of Food Products in Organic Markets of Central Mexico. British Food Journal. Recuperado de <https://www.emerald.com/insight/publication/issn/0007-070X>

Espinal, C.F, et al (2005). La Cadena de Cultivos Ecológicos en Colombia. Observatorio Agrocadenas Colombia. Documento de Trabajo No. 68. Bogotá.

FAO (2009). Glosario de Agricultura Orgánica. Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre Agricultura Orgánica. Roma.

FIBL (2022). Data on organic agriculture worldwide - Colombia 2000-2020. Disponible en: [statistics.fibl.org/world.html](https://statistics.fibl.org/world.html) . Frick, Switzerland.

Gruezo S., E.P. (2021). Motivadores de Compra de Productos Orgánicos sin Procesar en la ciudad de Guayaquil. Tesis de Grado. Universidad Ecotec. Guayaquil.

Hughner, S.R. et al. (2007). Who are Organic Food Consumers? A Compilation and Review of Why People Purchase Organic Food. Journal of Consumer Behaviour 6:1-17. Recuperado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/cb.210>

IFOAM (2009). Construyendo Sectores Orgánicos Sustentables. Bonn, Alemania.

MADR (2007). La Agricultura Ecológica en Colombia. Bogotá

MADR, CIAO y BIOMA (1997). Inventario Nacional de Agricultura Ecológica: Una Opción para el Sector Rural. Bogotá.

Martínez B., L.F. et al. (2015). Sostenibilidad y Desarrollo: el Valor Agregado de la Agricultura Orgánica. Universidad Nacional de Colombia. Programa Interdisciplinario BioGestión. 238p. Bogotá.

Mathé, S. y Vergara, A. (2015). Estudio de Equivalencia entre la Normativa de Agricultura Orgánica Nacional y de Estados Unidos. Informe Final. ODEPA. Chile.

MERCARIS (2021). US Organic Trade: Data and Trends 2016 -2020. Internal document. Maryland.

MADR - FAO (2022). Estado de la producción ecológica certificada en Colombia. Sello Alimento ecológico 2021; Análisis de Impacto Normativo (AIN) del sector de la producción orgánica en Colombia – Fase de identificación del problema. Líneas estratégicas para un Plan de apoyo y fomento a la producción ecológica en Colombia con un horizonte a 5 años. Documentos pendientes de publicación, junio de 2022.

Nagy LB, Lakner Z, Temesi A. (2022). Is it really organic? Credibility factors of organic food–A systematic review and bibliometric analysis. PLoS ONE 17(4): e0266855. Recuperado de: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0266855>

Narro R., R.M. y Yánac G., R.H. (2018). Influencia del nivel de conocimiento y la valoración de beneficios de los alimentos orgánicos en los consumidores de los NSE A y B en Lima Metropolitana. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), Lima, Perú. doi: <https://doi.org/10.19083/tesis/624573>

Nguyen, Hoang V., Ninh Nguyen, Bach K. Nguyen, Antonio Lobo, and Phuong A. Vu. (2019). "Organic Food Purchases in an Emerging Market: The Influence of Consumers' Personal Factors and Green Marketing Practices of Food Stores" *International Journal of Environmental Research and Public Health* 16, no. 6: 1037. <https://doi.org/10.3390/ijerph16061037>

Ospina S., O; Duque O., H y Farfán V.,F. (2003). Análisis Económico de la Producción de Fincas Cafeteras Convencionales y Orgánicas en Transición, en el Departamento de Caldas. *Cenicafe* 54 (3): 197-207. Chinchiná.

OTA (2019). Ensuring Global Organic Supply Chain Integrity: A Guide to Developing an Organic Fraud Prevention Plan. Executive Summary. Recuperado de: [https://ota.com/sites/default/files/indexed\\_files/ExecSummary-OTA-GOSCI-Guide-0304.pdf](https://ota.com/sites/default/files/indexed_files/ExecSummary-OTA-GOSCI-Guide-0304.pdf)

Ríos, J.F. et al. (2015). Producción Orgánica y su Impacto en el Desarrollo Económico del Sector Rural Colombiano. *Ágora Revista Virtual de Estudiantes* (2): 57-66. Medellín. Recuperado de: <https://ojs.tdea.edu.co/index.php/agora/article/view/235>

Rivera, C. y León, T. (2013). Anotaciones para una historia de la Agroecología en Colombia. *Revista Gestión y Ambiente*, Vo. 16 (3): 73-89. Bogotá.

Rodríguez, E. et al. (2002). El Mercado Interno de Alimentos Orgánicos: Perfil de los Consumidores Argentinos. XXXIII Reunión Annual Asociación Argentina de Economía Agraria. Buenos Aires.

Salabarieta C., S. (2020). Viabilidad Económica de las Certificaciones en Cafés Especiales para los Productores de los Municipios de Confines, Oiba, Socorro y Paramo, Santander. Tesis de Grado. Universidad Libre. Bucaramanga.

Vélez, J. (2021). La Agricultura Orgánica solo tiene 1 % de Hectáreas del Total del Mercado de Alimentos. *Revista Agronegocios*. Recuperado de: <https://www.agronegocios.co/agricultura/la-agricultura-organica-solo-tiene-1-de-hectareas-del-total-del-mercado-de-alimentos-3140358>



Willer, H. et al. (2022). The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2022. Research Institute of Organic Agriculture FiBL, Frick, and IFOAM – Organics International, Bonn.