

# FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA REGULATORIA EN COLOMBIA A TRAVÉS DE EVALUACIONES DE IMPACTO BASADAS EN EVIDENCIA

## Evaluaciones Ex Post

**Resolución 448 de 2016:** Requisitos para el registro de los predios de producción de vegetales para exportación en fresco, el registro de los exportadores y el registro de las plantas empacadoras de vegetales para la exportación en fresco

**Instituto Colombiano Agropecuario**

**Reporte Final de Evaluación**

4 de diciembre de 2020

## CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN .....	3
2. CONTEXTO.....	4
2.1. Antecedentes .....	4
2.2. Lógica de intervención.....	5
3. EVALUACIÓN DE IMPACTOS .....	11
3.1. ¿En qué medida ha contribuido el registro de predios, empresas y plantas emparadoras para mejorar el acceso de los productos vegetales frescos a mercados internacionales? .....	13
3.2. ¿Qué tanto han contribuido las medidas implementadas en lograr una mejoría en la calidad fitosanitaria y la inocuidad de los productos vegetales frescos para exportación? ¿Se han detectado vacíos en la regulación que impiden su efectividad? .....	15
3.3. ¿Qué tanto han mejorado las actividades de la IVC con la implementación de la regulación a partir de la resolución? ¿Es posible simplificar la regulación para reducir la carga administrativa del IVC sobre ICA? .....	19
3.4. En relación con los resultados obtenidos en la implementación de la regulación, ¿hasta qué punto se justifican los costos incurridos por el ICA y aquellos de las empresas para su cumplimiento? ¿Hasta qué punto es posible reducirlos? .....	21
3.5. Conclusiones.....	22
4. CONSULTA PÚBLICA .....	23
5. RECOMENDACIONES .....	24
6. ANEXOS .....	26
6.1. Anexo 1: Diseño de la Evaluación .....	26
6.2. Anexo 2: Consulta Pública (Detalles) .....	35
6.3. Anexo 3: Información .....	36

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente reporte se enmarca dentro del proyecto “Fortalecimiento de la Gobernanza Regulatoria en Colombia a través de Evaluaciones de Impacto basadas en Evidencia” surgido del acuerdo de cooperación entre el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), Colombia Productiva (CP), Invest in Bogotá (IIB) y la Corporación Financiera Internacional (IFC), entidad del Grupo Banco Mundial, con el apoyo financiero de la Cooperación Económica y Desarrollo de Suiza (SECO).

El objetivo general del proyecto consiste en “Mejorar la transparencia, la eficiencia y la previsibilidad del entorno regulatorio en Colombia mediante la identificación, implementación y fortalecimiento de buenas prácticas regulatorias (BPR)”, que incluyen enfoques basados en evidencia para la producción y revisión de la regulación. Para alcanzar dicho objetivo se fijaron dos componentes complementarios que apuntan a mejorar la calidad del flujo e inventario regulatorio en Colombia, los cuales son:

- (i) Definir y aplicar diferentes metodologías para una revisión ex post de la regulación existente
- (ii) Apoyar la configuración de un sistema de evaluación de impacto regulatorio ex ante a nivel nacional y subnacional.

El objetivo del primer componente es llevar a cabo la implementación de seis revisiones ex post, con un enfoque en las regulaciones que afectan a los sectores o actividades económicas que tienen un impacto significativo en el sector privado y en la competitividad. Como parte de este componente se seleccionó la Resolución 448 de 2016 “por medio de la cual se establecen los requisitos para el registro ante el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) de los predios de producción de vegetales para exportación en fresco, el registro de los exportadores y el registro de las plantas empacadoras de vegetales para la exportación en fresco”<sup>1</sup>. Esta evaluación se desarrolló entre abril y noviembre de 2020.

Desde el año 2011, el ICA comenzó con el proceso de armonización de las normas relacionadas con la exportación de productos agrícolas, lo que generó la expedición de la Resolución 448 el 20 de enero de 2016, la cual establece las disposiciones para el registro de predios productores de vegetales, exportadores y plantas empacadoras de vegetales para la exportación en fresco. Esta medida aplica para todas las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la producción, exportación, empaque y selección de vegetales para la exportación en fresco. De igual manera se determinó que el alcance es para aquellos vegetales (parte fresca de la planta no manufacturada destinada al consumo y no a ser plantadas) a excepción de flores, follajes y semillas, ya que estas especies tienen otros marcos normativos.

El espíritu de la Resolución 448 es garantizar la sanidad de los vegetales en fresco con destino a la exportación a través de la vigilancia fitosanitaria a los predios registrados dedicados a su producción. La Resolución involucra nuevos elementos, como el tema de la inocuidad, que surgen de necesidades tanto de clientes internos como externos y del ambiente mismo del momento. De

---

<sup>1</sup> La participación del ICA en la realización de la evaluación se formalizó mediante escrito 20202101688, de fecha 7 de febrero de 2020, dirigido al Director General del DNP y firmado por la Gerente General del instituto.

la misma manera, prescinde, por la especialización de los grupos de trabajo al interior del ICA, del objeto de ejercer control fitosanitario sobre importaciones de productos de origen vegetal a fin de prevenir la introducción de plagas que puedan afectar la agricultura del país.

El interés de la presente evaluación es conocer en detalle y a profundidad si la regulación actual para la exportación de productos agrícolas, en este caso vegetales frescos, encaminada a mejorar la calidad fitosanitaria de las exportaciones ha aportado a incrementar la admisibilidad de los productos hortofrutícolas colombianos a nuevos mercados, así como a mantener y fortalecer el acceso que actualmente se ha logrado.

El alcance de la evaluación es la Resolución ICA 448 de 2016, la cual es el único instrumento regulatorio que condensa las condiciones para poder adquirir la capacidad exportadora de vegetales en fresco en las condiciones fitosanitarias exigidas por la Autoridad Nacional Competente en Colombia. El objetivo de la evaluación es evaluar la eficacia y la pertinencia de dicho marco normativo para hacer posible la exportación de vegetales frescos colombianos frente a las regulaciones fitosanitarias de los mercados internacionales.

El reporte contiene cinco secciones, incluida esta introducción. En la segunda se presenta el contexto de la regulación y la evaluación. En la tercera sección se presentan los resultados de la evaluación de impactos y en la cuarta la síntesis de los ejercicios de consulta pública adelantados. Finalmente, en la última sección se establecen las recomendaciones de la evaluación.

## 2. CONTEXTO

### 2.1. Antecedentes

La Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (en adelante la CIPF), supervisada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), tiene como misión asegurar la cooperación entre las naciones para proteger los recursos vegetales del mundo contra la dispersión e introducción de plagas de plantas, a fin de preservar la seguridad alimentaria, la biodiversidad y facilitar el comercio (FAO, 2012).

La CIPF fue firmada en Roma el 6 de diciembre de 1951, con el propósito de *“actuar eficaz y conjuntamente para prevenir la introducción y la difusión de plagas y enfermedades de plantas y productos vegetales y de promover las medidas para combatirlas”* y adoptar medidas legislativas, técnicas y administrativas que contribuyan al cumplimiento de los propósitos de la Convención Internacional. Esto lo hace a través de normas internacionales de medidas fitosanitarias (NIMF) que son adoptadas por los países miembros y se enfocan en regular los movimientos seguros de plantas y productos vegetales. El estado Colombiano suscribió y ratificó la CIPF mediante la Ley 82 de 1968.

La NIMF N.1 de los principios fitosanitarios para la protección de las plantas y la aplicación de medidas fitosanitarias **en el comercio internacional**, indica que la vigilancia es un principio operativo que permite dos resultados: a) recolectar y registrar los datos sobre la presencia y ausencia de las plagas para apoyar la certificación fitosanitaria y la justificación técnica de sus medidas fitosanitarias; y, b) obrar con la debida diligencia al operar un sistema de certificación para la exportación y asegurar la exactitud de la información y declaraciones adicionales contenidas en los certificados fitosanitarios (FAO, 2006). En concordancia, el artículo V de la CIPF estableció la adopción de disposiciones aplicables para los certificados fitosanitarios que deben ser expedidos

por la Autoridad Nacional Competente (ANC), siendo esta en Colombia el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

En cumplimiento de lo anterior el ICA expidió la resolución 1651 de 1986 *“Por la cual se dictan las disposiciones sobre los aspectos sanitarios para la exportación de frutas frescas”*, la cual fue la primera en su tipo en Colombia y fue derogada por la resolución 1965 del 7 de junio de 1989. Esta resolución, a su vez, fue derogada por la Resolución 1806 de 7 de septiembre de 2004 *“Por la cual se dictan disposiciones para el registro y manejo de predios de producción de fruta fresca para exportación y el registro de los exportadores”*, que luego fue adicionada y modificada por la resolución 270 del 8 de febrero de 2005. En el año 2008 el ICA expidió la Resolución 2964 para las hortalizas y hierbas aromáticas; *“Por la cual se dictan disposiciones para el registro y manejo de predios de producción de hierbas aromáticas y hortalizas para Exportación en fresco y el registro de sus exportadores”*. Esta fue ampliada para su aplicación por la Resolución 4016 de 2008 y modificada por la Resolución 5237 de 2009.

**Tabla 1. Resoluciones ICA en materia de exportación de frutas frescas**

Resolución	Propósito
1651 de 1986	Primera resolución en Colombia sobre aspectos sanitarios para la exportación de frutas frescas
1965 de 1989	Derogó la resolución 1651.
1806 de 2004	Registro y manejo de predios de producción de fruta fresca para exportación y el registro de los exportadores. Derogó la resolución 1965.
270 de 2005	Adicionó y modificó la resolución 1806
2964 de 2008	Para hortalizas y hierbas aromáticas
4016 de 2008	Amplió la resolución 2964
5237 de 2009	Modificó la resolución 4016
448 de 2016	Actualiza y armoniza la regulación con la NIMF 7 y la NIMF 12

Fuente: Elaboración propia

Posteriormente a la expedición de las referidas resoluciones que, entre otras, permiten ejercer el control técnico y las actividades para la expedición de las certificaciones de las condiciones fitosanitarias para exportación, surgen la NIMF 7 y NIMF 12 en su actualización de 2011. Estas normas técnicas internacionales, en virtud de la ratificación de Colombia de la CIPF, dieron lugar a la actualización de los registros para exportación ya vigentes en materia de frutas y hierbas aromáticas y hortalizas.

Como parte del proceso de armonización de las normas relacionadas con la exportación de productos agrícolas iniciado en 2011, el ICA expidió en 2016 la Resolución 448.

## 2.2. Lógica de intervención

Como organización nacional de protección fitosanitaria (ONPF) y en cumplimiento de los lineamientos internacionales dictados por la CIPF en la materia, el ICA ejerce desde 1976 el control sanitario sobre las importaciones y exportaciones de productos de origen vegetal y es responsable

por certificar la calidad sanitaria de las exportaciones<sup>2</sup>. Las acciones estratégicas para garantizar la calidad fitosanitaria de las exportaciones de productos agrícolas inicialmente se concretaron a través de la emisión de la Resolución 1651 de 1986 que buscaba garantizar el resultado de las inspecciones fitosanitarias a los productos de interés en el punto de salida (puertos, aeropuertos y pasos fronterizos).

A pesar de esta medida, aún no era posible garantizar la calidad fitosanitaria de los productos para exportación, por varias razones. Primero, porque no era operativa ni logísticamente viable inspeccionar el 100% de los productos agrícolas debido a que los procesos y trámites de inspección en los puntos de salida eran débiles. Segundo, por el desconocimiento de la condición fitosanitaria de los lugares de producción de donde procedían los vegetales para exportación, dada la baja cobertura de las actividades de inspección, vigilancia y control en los lugares de producción y las deficiencias del sistema de información (no había disponibilidad de datos como la identificación de las fincas que exportaban, su ubicación exacta, las plagas que tenían presentes, la dinámica poblacional de las moscas de la fruta, su vigilancia y manejo o si contaban o no con asesoría técnica). Tercero, porque este desconocimiento no permitía contar con un sistema de vigilancia epidemiológica para establecer acciones de tipo preventivo y mitigar el riesgo de la presencia de plagas en las áreas o lugares de origen de los vegetales con destino a exportación o con mayores dificultades o de presión de plagas, lo que generaba un esfuerzo mayor en la inspección fitosanitaria en los puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.

Por otro lado, a medida que el comercio internacional de frutas exóticas tomaba fuerza y aumentaba la demanda por vegetales y frutas frescas, cada región o país importador establecía nuevos y más rigurosos requisitos fitosanitarios basados en los análisis de riesgos de plagas en busca de la protección de sus cultivos y su seguridad alimentaria. Esta situación implicaba que, para ingresar a dichos mercados, Colombia debía desarrollar las herramientas y procedimientos que le permitieran garantizar a los importadores de esos países el cumplimiento de las nuevas disposiciones. Debido a que el enfoque de la inspección estaba en los puertos de salida el país no estaba en condiciones de garantizar esto, menos aún ante la presencia de *C. capitata* como plaga de importancia cuarentenaria, lo cual limitaba las exportaciones de frutas a mercados de relevancia como el de Estados Unidos y Japón. Esto llevó a que el ICA iniciara estudios de tratamientos cuarentenarios y estableciera protocolos especiales con las organizaciones de protección fitosanitaria como APHIS de Estados Unidos y GACC de China<sup>3</sup>.

Las situaciones expuestas causaron la siguiente problemática:

*Dificultad para que los vegetales frescos producidos en Colombia pudiesen acceder a los mercados internacionales, al no poder garantizar la calidad fitosanitaria de los productos hortofrutícolas para exportación*

Ante la existencia y alta probabilidad de propagación de las especies de moscas de las frutas de tipo cuarentenario en el país, aunado a las debilidades de la inspección en el punto de salida, se generó un alto riesgo de que el producto se fuese con una plaga viva sin poder ser detectado a través de la inspección. Esto se exacerbó por la inexistencia de sistemas de información y protocolos que

---

<sup>2</sup> Conforme las facultades establecidas en el Decreto extraordinario 133 de 1976, actualizadas en el numeral 3 del artículo 6 del decreto 4765 de 2008

<sup>3</sup> Arévalo E., & González F., 2002.

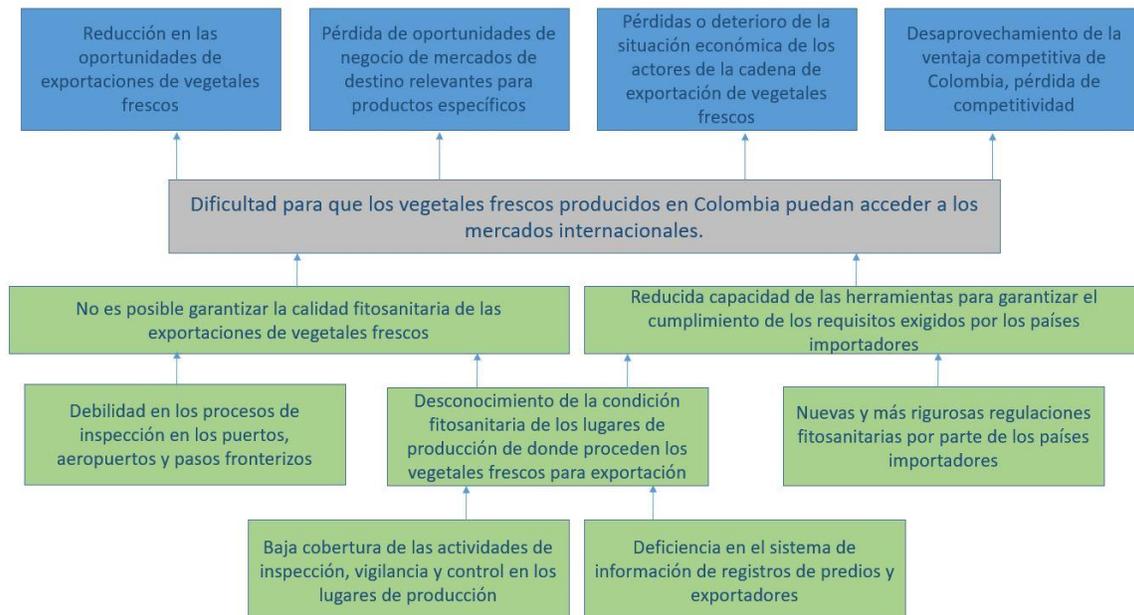
permitieran la trazabilidad del producto para exportación, convirtiéndose en el (potencial) cierre de mercados destino para la exportación de productos específicos existentes y en la reducción de las capacidades del país para participar en las negociaciones de tratados de comercio bilaterales y de apertura de nuevos mercados (que para esos años eran con países andinos o de sur américa) y lograr la admisibilidad de sus productos.

Como consecuencia de la dificultad para que los vegetales frescos colombianos tuvieran acceso a mercados internacionales se evidenció la pérdida de oportunidades de negocio que eran relevantes para productos específicos. Esto a su vez implicó que se presentaran pérdidas o deterioro de la situación económica de los actores que hacen parte de la cadena de exportación de vegetales frescos y que se desaprovechara la ventaja competitiva del país en este sector.

Como causas principales del problema central se identificaron:

1. Las limitaciones para garantizar la calidad fitosanitaria de las exportaciones de vegetales frescos.
2. El desconocimiento de la condición fitosanitaria de los lugares de producción de vegetales frescos para exportación.
3. Las nuevas regulaciones fitosanitarias de los países importadores.
4. La baja cobertura de las actividades de vigilancia y control en las áreas de producción.
5. Las deficiencias en el sistema de información del registro de predios y exportadores.
6. La reducida capacidad de las herramientas para garantizar el cumplimiento de los requisitos exigidos por los países importadores.

La siguiente ilustración resume la problemática original.



Ante esta situación, la Resolución 1651 se fijó los siguientes objetivos:

1. Garantizar la calidad fitosanitaria de las exportaciones de vegetales en fresco.

Las acciones estratégicas para garantizar la calidad fitosanitaria de las exportaciones de frutas inicialmente se concretaron a través de la emisión de la Resolución 1651 de 1986 que, buscaba garantizar la sanidad de las frutas con destino a la exportación mediante la vigilancia sanitaria a los predios dedicados a esta actividad, el registro de los mismos y sus exportadores (ICA, 1986).

2. Establecer los mecanismos de inspección de frutas de exportación en los puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.

Frente a este tema la norma contemplaba que a través del servicio de inspección y cuarentena del ICA se verificaría en el puerto de embarque el estado fitosanitario de las frutas en proceso de exportación y supervisando el cumplimiento de los tratamientos y demás requisitos exigidos.

3. Conocer la condición fitosanitaria de los lugares de producción de donde proceden los vegetales para exportación.

En particular se exigió que todos los predios registrados como productores de fruta para exportación tuvieran establecido el programa de monitoreo de la mosca de la fruta bajo el marco normativo de la Resolución en mención, y la entidad otorgara un concepto favorable de las condiciones fitosanitarias del huerto, calidad fitosanitaria de las frutas y el empaque a utilizar.

4. Aumentar la cobertura de las actividades de inspección, vigilancia y control en los lugares de producción con el fin de fortalecer el sistema de información fitosanitaria.

Frente a la ampliación de cobertura de las de las actividades de prevención y control en los cultivos para exportación se estableció en el marco normativo la realización de visitas periódicas por parte del ICA y la aplicación de medidas de control. además de la exigencia de la prestación de asistencia técnica por parte de un agrónomo o ingeniero agrónomo en el lugar de producción, para que se lograra que esos lugares tuvieran un manejo adecuado de plagas donde se incluyera componentes de vigilancia, monitoreo, niveles de infestación, umbrales de daño que permitiera la toma de decisiones bajo argumentos técnicos, por lo tanto, este requerimiento generaría que la entidad tuviera sensores externos que informaran y alertaran sobre cualquier presencia de plaga cuarentenaria y su manejo a través de sus sistemas de vigilancia.

Así mismo, al contar con información del estado fitosanitario de los predios, era posible aumentar la cobertura en las actividades de inspección, vigilancia y control por parte del ICA en los sitios donde se requería una atención prioritaria por tratarse de plagas de tipo cuarentenario o por estar ubicados en áreas libres o de baja prevalencia.

Al exigir el registro de predios y exportadores de frutas, la entidad buscaría obtener y gestionar una serie de datos e información de esos lugares de producción tales como ubicación, áreas, especies vegetales, asistencia técnica que permitiría realizar una mejor identificación de las regiones productoras de frutas, la situación fitosanitaria de éstas y serían línea base para el establecimiento de programas de vigilancia y control de plagas.

Con el fin de garantizar la exportación desde predios registrados ante el ICA se comenzaría con el proceso de trazabilidad, al contar con información de ubicación de los predios, volúmenes y especies vegetales, permitiendo a la entidad priorizar todos sus esfuerzos que se requerían para un

mejoramiento de la condición fitosanitaria y de esta manera superar barreras técnicas exigidas por el comercio internacional.

Partiendo de la situación original, se evidencia que el problema original y sus causas persistieron a través del tiempo. A pesar de que la resolución 448 de 2016 incluyó un componente novedoso frente a la actual exigencia de los mercados internacionales con relación a las frutas y hortalizas, como es el de la inocuidad, mediante la exigencia de los criterios fundamentales de las buenas prácticas agrícolas en los predios de producción con destino a la exportación, el problema persistía en cuanto a la dificultad del acceso de los vegetales frescos colombianos a los mercados internacionales.

### Objetivos de la Resolución 448 e implementación

En esencia, los objetivos originales de la Resolución 1651 se han mantenido vigentes hasta la Resolución 448, cuya implementación está orientada en objetivos específicos tendientes a fortalecer el acceso a los mercados internacionales de los vegetales frescos de Colombia, dentro de los cuales se encuentran:

- Proteger la sanidad vegetal del país, mediante la ejecución de acciones de prevención, control y erradicación de plagas.
- Establecer las acciones que sean necesarias para la prevención, el control, la erradicación o el manejo técnico y económico de plagas y enfermedades de los vegetales y sus productos.
- Conceder, suspender o cancelar licencias, registros, permisos de funcionamiento, comercialización, movilización, importación o exportación de animales, plantas, insumos, productos y subproductos agropecuarios, directamente o a través de los entes territoriales o de terceros, en los asuntos propios de su competencia.
- Ejercer el control sobre las exportaciones de productos de origen vegetal a fin de certificar su calidad fitosanitaria.
- Establecer el sistema de registro e implementar medidas fitosanitarias para que los productos vegetales logren competitividad en los mercados especializados.
- Coordinar la realización de acciones conjuntas con los productores, comercializadores, exportadores, importadores y otras autoridades, dirigidas a garantizar la inocuidad de los productos de origen vegetal.
- Ejercer acciones de inspección, vigilancia y control en los predios de producción, mediante su registro y seguimiento, para garantizar la calidad fitosanitaria de los vegetales con destino a mercados especializados como productos en fresco.

La implementación de la Resolución 448 contempló un plazo de dos años a partir de su entrada en vigor para ajustarse a los requisitos establecidos para los predios y exportadores con registro vigente conforme a las resoluciones 1806 de 2004 y 2964 de 2008, y los predios productores y exportadores que a la fecha se encuentren en trámite, los cuales tendrán el mismo plazo de cumplimiento<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Dentro del proceso de implementación de la norma se llevaron a cabo actividades de educomunicación, mediante la socialización del marco normativo a través de talleres a los productores y exportadores, días de campo en los predios para verificación de implementación de los requisitos, conferencias, y entrega de material divulgativo y campañas informativas en redes sociales.

Luego de 4 años de expedida la norma, el ICA observa una favorable aceptación a su cumplimiento, además de que ha sido un reto para el sector productivo exportador comenzar a incluir el nuevo componente de la inocuidad. No obstante, la implementación de la normatividad ha presentado dificultades que han impedido el alcance de sus objetivos de manera general, dentro de las cuales sobresalen:

1. Inconvenientes del ICA para cumplir con los tiempos y plazos establecidos en la norma, por cuanto al tratarse de necesidades relacionadas con procesos comerciales la entidad estableció tiempos máximos de atención de cada etapa del trámite ante el usuario, sin embargo, el cumplimiento de estos plazos han sido un reto debido a las limitaciones operativas y tecnológicas que han resultado en hallazgos ante los entes de control e inconformidad al usuario.
2. Dificultad del ICA para verificar por parte el cumplimiento de requisitos tanto documentales y de infraestructura por las limitaciones antes mencionadas, ya que la validación documental se hace revisando y comparando con otros sistemas de información o de interconexión de datos (Ejemplo: cámaras de comercio, propiedad del predio, uso del suelo, entre otros). Por otro lado, la verificación en campo de áreas sembradas e infraestructura requiere de tiempo y logística para el recorrido (determinación del área), por lo que se toman parámetros generales para determinación de áreas sin recorridos completos.
3. La forma en que se plantea la vigilancia y las condiciones de infraestructura no está basada en los riesgos que se pueden presentar en caso de una afectación por aspectos fitosanitarios o de inocuidad, por lo tanto, se carece de un marco normativo con las especificaciones técnicas que sustenten el por qué y para qué se requiere cada ítem y cuál es el efecto de no cumplirlo.
4. Deficiencias en las herramientas tecnológicas implementadas para el registro y seguimiento de los predios, exportadores y plantas empacadoras, que a pesar de algunos esfuerzos de la entidad por buscar alternativas que optimizaran el proceso de atención, gestión y consolidación de registros en los últimos años, siguen siendo débiles y carentes de solidez informática que afectan la optimización de los tiempos del trámite, la calidad y confianza de la información registrada. Muchos procesos continuaron siendo manuales y algunos pocos fueron sistematizados, por lo tanto, se contaba con un proceso híbrido que demanda mayor tiempo para su validación.
5. Dificultades para alcanzar los objetivos de la normatividad ya que si bien el proceso de registro a través del tiempo y los diferentes marcos normativos por los que ha pasado, ha evolucionado de acuerdo con las actuales necesidades del mercado, el proceso de seguimiento fitosanitario posterior al registro ha quedado disminuido y rezagado frente a la atención de nuevos registros, por las mismas limitaciones operativas y logísticas, por lo tanto la detección oportuna de problemas fitosanitarios y/o inocuidad no han sido efectivos a través del marco normativo.
6. Hallazgos relacionados con la normatividad para el registro de predios, de plantas empacadoras y de exportadores de vegetales frescos, por cuanto, si bien existe un esquema de registro obligatorio para los productores y exportadores, este no limita o restringe el uso de productos para la protección de plantas (PPP's) al cultivo específico para el cual fue autorizado. En consecuencia, el riesgo de no cumplir con los límites máximos de residuos adoptados por Colombia o los exigidos por la UE es alto.

En relación con este último punto, en el mes de noviembre de 2019 la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria de la Unión Europea realizó una auditoría que tuvo como objetivo verificar si el sistema nacional de control para la vigilancia y monitoreo de residuos de plaguicidas en frutas y hortalizas destinadas a la exportación a la Unión Europea (UE) (énfasis en gulupa y banano) cumplía con los requisitos de la legislación de dicho bloque comercial con relación a los límites de residuos indicados para los insumos de uso agrícola. Como resultado, Colombia tuvo una serie de hallazgos relacionados con la normatividad para el registro de predios, de plantas empacadoras y de exportadores de vegetales frescos, por cuanto, si bien existe un esquema de registro obligatorio para los productores y exportadores, este no limita o restringe el uso de productos para la protección de plantas (PPP's) al cultivo específico para el cual fue autorizado. En consecuencia, el riesgo de no cumplir con los límites máximos de residuos adoptados por Colombia o los exigidos por la UE es alto.

Los hallazgos de la auditoría de la UE llevaron al ICA a establecer un plan de acción con el cual realizar la actualización o modificación del marco normativo vigente de exportación de vegetales frescos, desde el punto de vista preventivo. Esto con miras a lograr un mejor sistema de control en la utilización de los PPP's en los predios que producen vegetales con destino a la exportación, fortaleciendo el componente de inocuidad y la exigencia del cumplimiento de los límites máximos de residuos (LMR's).

### 3. EVALUACIÓN DE IMPACTOS

Conforme a los objetivos planteados de la evaluación, el análisis se desarrolló en línea con las siguientes preguntas:

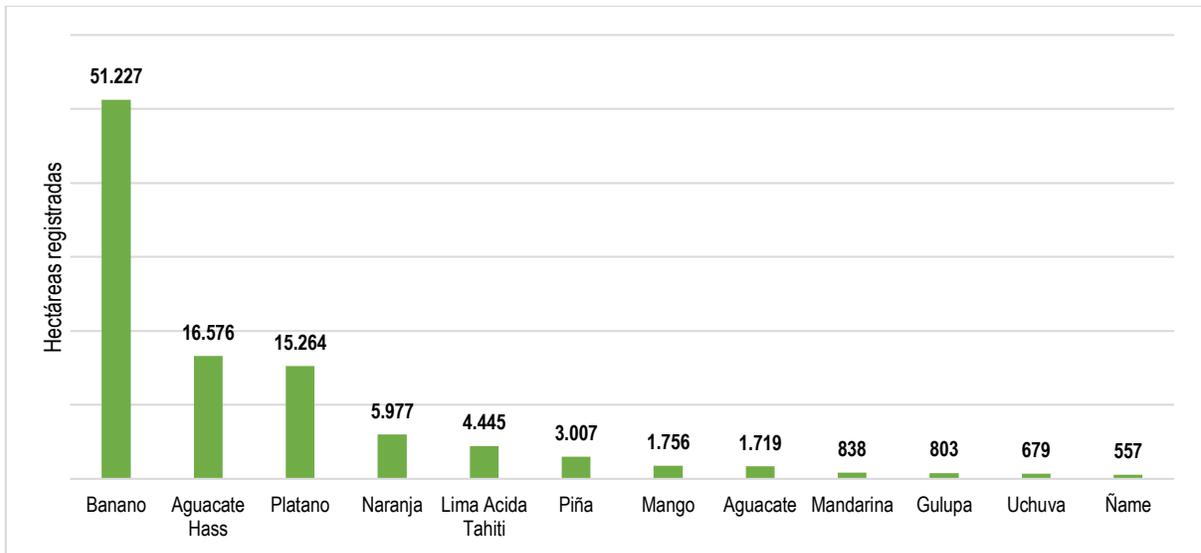
1. ¿En qué medida ha contribuido el registro de predios, empresas y plantas empacadoras para mejorar el acceso de los productos vegetales frescos a mercados internacionales?
2. ¿Qué tanto han contribuido las medidas implementadas en lograr una mejoría en la calidad fitosanitaria y la inocuidad de los productos vegetales frescos para exportación? ¿Se han detectado vacíos en la regulación que impiden su efectividad?
3. ¿Qué tanto han mejorado las actividades de la IVC con la implementación de la regulación a partir de la resolución? ¿Es posible simplificar la regulación para reducir la carga administrativa del IVC sobre ICA?
4. En relación con los resultados obtenidos en la implementación de la regulación, ¿hasta qué punto se justifican los costos incurridos por el ICA y aquellos de las empresas para su cumplimiento? ¿Hasta qué punto es posible reducirlos?

Con base en la información recabada durante el ejercicio, se decidió realizar un análisis costo-beneficio suave, es decir, uno que combine el análisis cualitativo con información cuantitativa según su disponibilidad. El Anexo 3 muestra los indicadores y variables utilizados en este análisis.

Bajo la resolución 448 de 2016 se cuenta con más de 160 especies registradas para la exportación en fresco para un total de 11.800 predios con 112.780 hectáreas registradas, 739 exportadores y

202 plantas empacadoras durante el año 2020. Las principales especies están en concordancia con las que representan el mayor porcentaje de exportación en el grupo de frutas y hortalizas, como se observa en la Ilustración 1.

**Ilustración 1. Principales especies vegetales registradas ante el ICA bajo la Res. 448/2016**



Fuente: DTEVF-ICA, 2020

Las especies de banano y plátano representan más del 40% de los predios registrados. Estas especies a lo largo de la historia del comercio internacional colombiano han tenido un amplio acceso a mercados como el europeo y de Estados Unidos.

Por otro lado, especies como aguacate Hass, naranja, lima ácida Tahití, piña, gulupa y uchuva, que representan el 30% del área registrada, se han posicionado en el mercado internacional en la última década y sobre las cuales se han gestionado procesos de admisibilidad fitosanitaria para lograr la apertura de mercados.

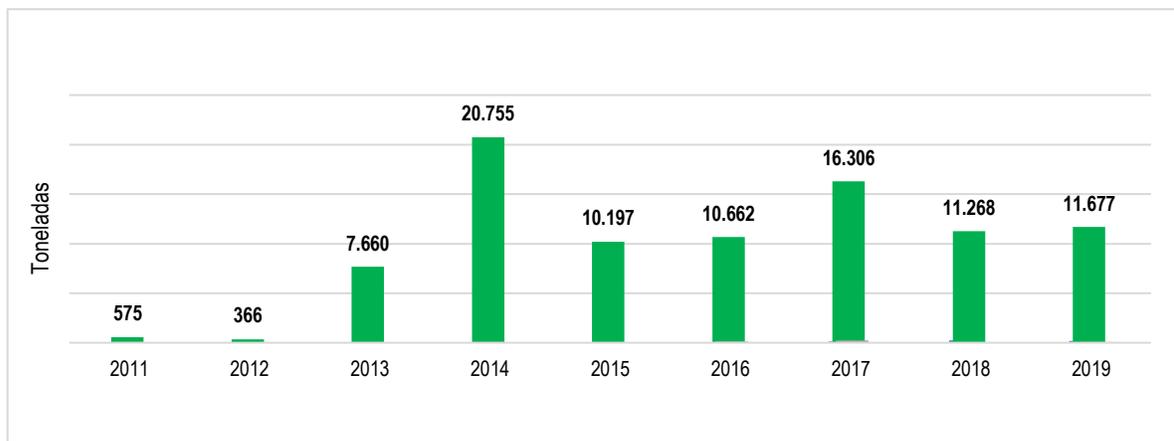
Cabe resaltar que si bien la resolución 448 es una normatividad de índole nacional, ésta ha sido una herramienta fundamental en los procesos de negociación ante las autoridades fitosanitarias de los países de interés, como un mecanismo del ICA para garantizar la calidad fitosanitaria de los productos vegetales mediante la exigencia de la asistencia técnica, reporte de informes fitosanitarios, implementación de sistema de vigilancia de plagas, entre otros, que permite conocer la condición fitosanitaria de los lugares de producción. No obstante, como resultado final de los procesos de admisibilidad, algunos han llevado adicionalmente a la generación de un Plan de Trabajo Operativo (PTO), firmado entre las dos partes, de estricto cumplimiento para los interesados.

De acuerdo con lo anterior, a continuación, se resalta cómo la Resolución 448 ha contribuido al logro de esos accesos de mercado de especies como cítricos dulces (naranja, mandarina, toronja), uchuva y aguacate Hass.

### 3.1. ¿En qué medida ha contribuido el registro de predios, empresas y plantas empacadoras para mejorar el acceso de los productos vegetales frescos a mercados internacionales?

En la exportación de cítricos dulces el principal producto exportado es la naranja, alcanzando en promedio en los últimos cuatro años las 12.400 toneladas certificadas por año. En los dos últimos años, a partir de la reapertura de la admisibilidad con los Estados Unidos de América, se han exportado 929 toneladas de naranja, bajo el proceso de enfoque de sistemas establecido en el plan de trabajo operativo firmado, y el cual se implementa desde los predios registrados, pasando por el cumplimiento de requisitos en empacadoras y finalizando con la supervisión de inicio de tratamiento e inspección fitosanitaria (Ilustración 2).

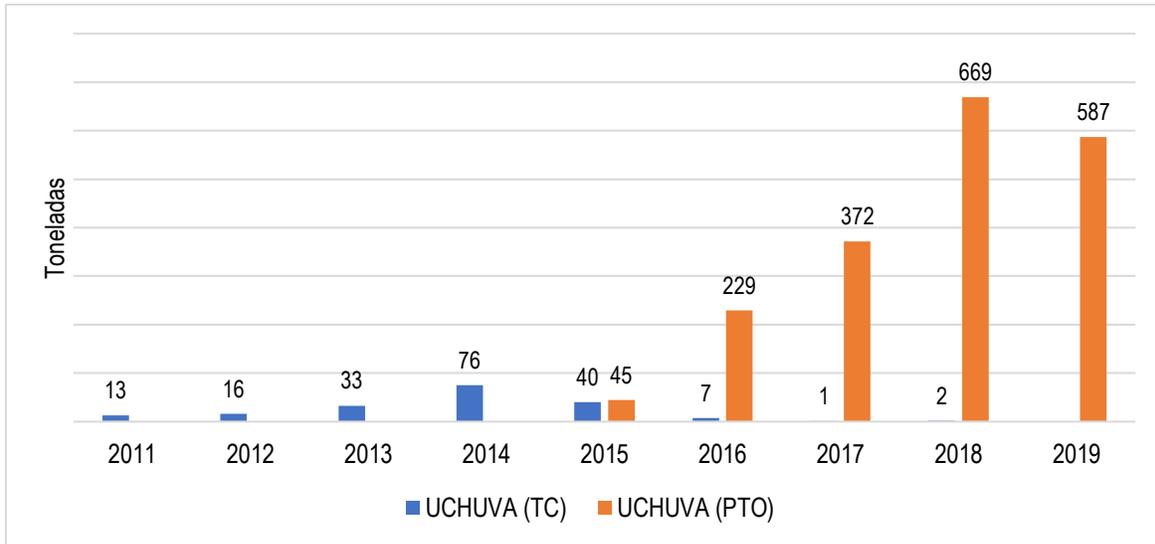
Ilustración 2. Exportaciones certificadas de naranja procedente de Colombia



Fuente: ICA

La uchuva es una de las frutas exóticas priorizadas por Colombia, por lo cual podemos observar en los últimos años una estabilización del mercado en relación con los volúmenes exportados. Desde el año 2015, se iniciaron los procesos de exportación de esta fruta a los Estados Unidos, bajo un plan de trabajo (enfoque de sistemas) que facilitó la comercialización del producto con destino a dicho mercado, sin la realización de tratamiento cuarentenario. Esta negociación se logra gracias al plan de trabajo presentado por Colombia, que se enfoca en la producción en predios registrados y las actividades de inspección, vigilancia y control del ICA. En el siguiente gráfico se observa el comportamiento de las exportaciones de uchuva que requiere de tratamiento cuarentenario (TC) en destino y uchuva bajo el plan de trabajo (PTO).

**Ilustración 3. Exportaciones certificadas de uchuva procedentes de Colombia hacia Estados Unidos**

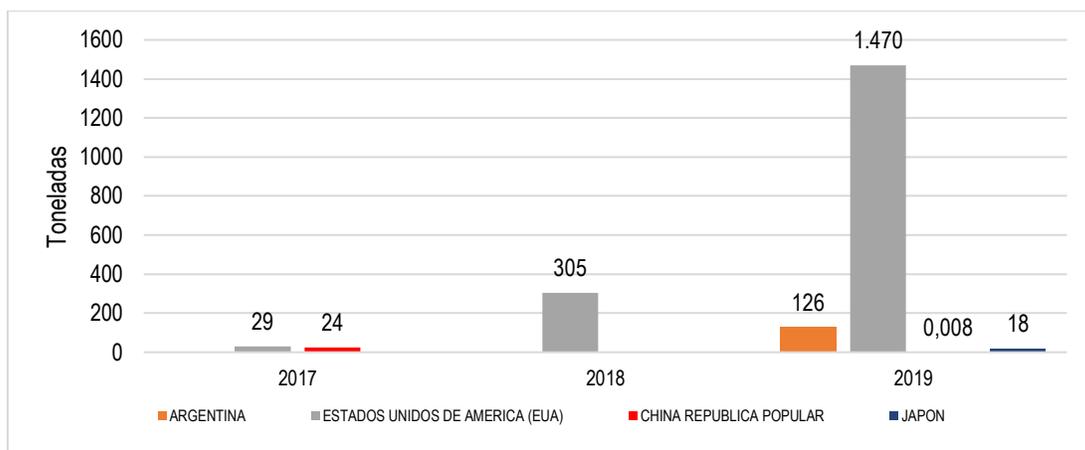


Fuente: ICA

Desde el año 2014, se visualiza la exportación de aguacate Hass, con destino a 31 países, siendo el principal mercado los países de la Comunidad Económica Europea, y en los últimos tres años el ICA ha logrado la admisibilidad de este producto a cuatro nuevos mercados, Argentina, China, Japón y los Estados Unidos de América, siendo este último el de mayor número de envíos certificados en los últimos años entre estos nuevos mercados.

En la gráfica siguiente se puede visualizar la exportación de aguacate Hass a nuevos mercados, donde se observa que, durante el año 2019, a los Estados Unidos se exportaron 1.470 toneladas de las 40.955 toneladas certificadas durante la misma vigencia.

**Ilustración 4. Exportaciones certificadas de aguacate Hass procedentes de Colombia con PTO**



Fuente: ICA

Finalmente, se concluye que la resolución 448 es el punto de partida para garantizar la calidad

fitosanitaria, contribuyendo de manera significativa para que los procesos de admisibilidad, anteriormente resaltados, se hayan logrado, así como su aporte en la apertura de 16 mercados después del 2016 a los siguientes países:

**Tabla 2. Mercados que se abrieron después de la expedición de la resolución 448 de 2016**

PRODUCTO	PAÍS	AÑO
Piña Fruto Fresco	Perú	2016
Aguacate Fruto Fresco Variedad Hass	Perú	2016
Piña Fruto Fresco	Turquía	2016
Aguacate Hass	Estados Unidos	2017
Fruto fresco de Mangostino	Guatemala	2018
Fruto fresco de Banano	Argentina	2018
Fruto fresco de piña	Argentina	2018
Fruto fresco de aguacate Hass	Argentina	2018
Fruto fresco de guanábana	Guatemala	2018
Fruta fresca de lima	Argentina	2018
Aguacate Hass	China	2019
Aguacate Hass	Japón	2019
Lima Ácida Tahití	Perú	2019
Pitahaya amarilla	Argentina	2019
Piña Fruto Fresco	Uruguay	2020
Papaya	Perú	2020

Fuente: DTAI-ICA, 2020

### 3.2. ¿Qué tanto han contribuido las medidas implementadas en lograr una mejoría en la calidad fitosanitaria y la inocuidad de los productos vegetales frescos para exportación? ¿Se han detectado vacíos en la regulación que impiden su efectividad?

Con la implementación de la Resolución 448 de 2016, se ha avanzado en la construcción de un marco normativo robusto donde el ICA tomó como enfoque la priorización de las especies vegetales y el riesgo de las plagas, garantizando la calidad fitosanitaria de la fruta producida en el país para la exportación.

La implementación y el cumplimiento de los planes de manejo fitosanitario para plagas de control oficial, surge como una obligación de los productores de frutas registrados para la exportación, en el Artículo 11 de la Resolución 448 de 2016, como un mecanismo institucional que obliga a que se realice el monitoreo y control de las plagas por parte del productor, con el fin de garantizar la calidad fitosanitaria de las frutas y vegetales frescos destinados a la exportación y de esta forma asegurar también la sostenibilidad de estos mercados.

Los planes de manejo fitosanitario para plagas de control oficial son protocolos establecidos por el ICA para el manejo de plagas, los cuales definen su monitoreo y control para cada especie vegetal, de acuerdo con las condiciones específicas de cada una de ellas, entre las que se encuentran el tipo

de plaga, la ubicación geográfica o los requerimientos de los países importadores. Es por esto que, el establecimiento de los planes fitosanitarios, obedece a la necesidad de mantener bajo vigilancia aquellas plagas que son de alto impacto económico, tales como las moscas de las frutas, pasadores del fruto en aguacate y *Fusarium* en musáceas.

De acuerdo con la obligación establecida en el numeral 11.7 de la resolución 448 se decidió definir marcos normativos anexos, del cumplimiento de la obligación relacionada con la implementación de los planes fitosanitarios de plagas de control oficial en los predios registrados, para evitar la constante modificación de la norma y con el fin de disponer de lineamientos específicos que garantizaran la calidad fitosanitaria de una especie vegetal en particular. De esta forma se concentran las acciones hacia las plagas de interés en cada especie y se evita la aplicación de medidas que elevan los costos de producción y hacen más efectivas las medidas fitosanitarias a aplicar para el control de las plagas de interés. A continuación, se relacionan las resoluciones emitidas para los planes elaborados:

- Resolución 1507 del 22 de febrero de 2016, “Por medio de la cual se declaran las plagas de control oficial en el cultivo de aguacate *Persea americana* Miller, en el territorio nacional, se establecen las medidas para su manejo y control”.
- Resolución 8461 del 21 de junio de 2019, “Por medio de la cual se establece el plan fitosanitario para moscas de la fruta en predios de producción de vegetales para la exportación en fresco registrados ante el ICA”.
- Resolución 17334 del 29 de octubre de 2019, “Por medio de la cual se establece el plan de bioseguridad y vigilancia fitosanitaria para la marchitez por *Fusarium* en predios productores de plátano y banano registrados ante el ICA para la exportación en fresco”.

Con posterioridad a la expedición de la resolución 448 en enero de 2016, el país vio incrementada su participación en el mercado internacional de productos agrícolas, con la suscripción de 16 nuevos planes de trabajo hasta la actualidad, con un buen número de países entre los que se destacan Los Estados Unidos, China y Japón, y en varias frutas como el aguacate Hass, la uchuva, la piña y la lima acida Tahití, entre otros. En el Artículo 30 de la mencionada resolución, se establece la obligatoriedad por parte de los productores, empacadores y exportadores del total cumplimiento de los requisitos establecidos en los planes de trabajo firmados.

En el caso particular del aguacate Hass, se suscribieron 5 planes operativos de trabajo, a saber, con los Estados Unidos, China, Japón, Perú y Argentina y se mejoraron las condiciones de su acceso a la Comunidad Económica Europea. La condición de estos países estuvo enfocada a que Colombia garantizara frutos frescos de aguacate Hass libres de plagas cuarentenarias como *Stenoma catenifer*, *Heilipus lauri* y *Heilipus trifasciatus*, plagas presentes en el país de origen, pero no en el de destino. Como resultado de una investigación científica liderada por el ICA, se logra desarrollar una metodología basada en los lugares de producción libre de plagas, basadas en la NIMF 10 “Requisitos para el establecimiento de lugares de producción libres de plagas y sitios de producción libres de plagas” (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO y Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, IPPC, siglas en inglés). Paralelamente, en atención al Artículo 30 de la Resolución 448 de 2016, se expide la Resolución 1507 del 22 de febrero de 2016, la cual establece las plagas oficiales del aguacate y proporciona la metodología para su monitoreo y control.

Desde entonces, la estrategia de los lugares de producción libres de plagas en un enfoque de sistemas ha garantizado las exportaciones de aguacate Hass del país. En este enfoque se considera el desarrollo de actividades y la adopción de medidas de mitigación de plagas a lo largo de la cadena agroproductiva, en la producción, selección, empaque y carga, inspección oficial para certificación en plantas empacadoras del producto y en el puerto de destino. Un ejemplo del impacto positivo que ha causado el mejoramiento de la condición fitosanitaria del aguacate Hass colombiano, lo constituye el incremento de más del 6.000 % en la exportación a los Estados Unidos, la cual paso de 38 T en noviembre 2017 a 2.695 T en lo corrido de 2020. Todo esto como resultado del acompañamiento institucional desde el registro y habilitación de los lugares de producción, plantas empacadoras, exportadores, y la vigilancia de las plagas cuarentenarias en 5.500 hectáreas de cultivos de aguacate Hass en 39 municipios de 8 departamentos del país.

De la misma manera, las exportaciones de uchuva en fresco con destino a los Estados Unidos, que se han venido realizando desde el año 2015 en el marco del Plan de Trabajo Operativo firmado, el cual involucra lugares de producción ubicados por encima de 2.200 msnm en los departamentos de Boyacá y Cundinamarca. Éstas han presentado un incremento significativo, pasando de 84 toneladas en el 2015 a más de 670 toneladas en lo corrido de este año. Gracias a la implementación del enfoque de sistemas estipulado en el plan de trabajo, actualmente se cuenta con 108.7 hectáreas habilitadas en 30 lugares de producción y con cinco empresas exportadoras que realizan exportaciones hacia este mercado.

La implementación y el cumplimiento de los planes de manejo fitosanitario para plagas de control oficial, surge como una de las obligaciones de los productores de frutas registrados para la exportación, contempladas en el Artículo 30 de la Resolución 448 de 2016 y como un mecanismo institucional que obliga a que se realice el monitoreo y control de las plagas por parte del productor, con el fin de garantizar la calidad fitosanitaria de las frutas y vegetales frescos destinados a la exportación. Bien es conocido que las moscas de la fruta de los géneros, *Anastrepha* y *Ceratitis*, son plagas de importancia económica y algunas especies limitan la exportación de las frutas colombianas y se constituyen en plagas de control oficial en el territorio, razón por la cual se hizo necesario la implementación de estos planes fitosanitarios. El ICA tomo como marco la Resolución 448 de 2016, donde se indicaba esta obligatoriedad mencionada y expidió la Resolución 8461 del 21 de junio de 2019, estableciendo así el plan fitosanitario para moscas de la fruta en predios de producción de vegetales para la exportación en fresco registrados ante el Instituto. El campo de aplicación de la resolución, son todas las personas naturales o jurídicas titulares de los registros de predios productores de vegetales para la exportación en fresco registrados ante el ICA, que sean hospedantes de moscas de la fruta y otras especies del orden Díptera de importancia fitosanitaria. La Resolución 8461 de 2019 ofrece una guía de los implementos y la metodología necesaria para realizar el monitoreo de estas especies de insectos plaga, mientras que, en la Resolución 001 del 4 de enero de 2011, se presenta la metodología para su control. Con el acatamiento de estas medidas legales, el productor garantiza el cumplimiento de los requisitos establecidos en los planes de trabajo para la exportación y el país garantiza que su fruta exportada se encuentra libre de las moscas de la fruta.

Considerando la importancia estratégica del plátano y banano en la seguridad alimentaria y las exportaciones del país y la inminente presencia de la plaga *Fusarium oxysporum* f.sp. cubense raza 4 tropical-Foc-R4T (recientemente clasificado como *Fusarium odoratissimum* Maryani, Lombard, Kema & Crous, 2019) en el departamento de La Guajira, el ICA en atención al Artículo 30 de la

Resolución 448 de 2016, estableció mediante la Resolución ICA 17334 de 2019, el plan de bioseguridad y vigilancia fitosanitaria para prevenir el ingreso y establecimiento de dicha plaga en predios productores de estas especies vegetales. Esta norma es de obligatorio cumplimiento para todos los productores de banano y plátano registrados para la exportación en fresco y hace parte de una estrategia de enfoque de sistemas de bioseguridad, la cual tiene como objeto mitigar los riesgos asociados al transporte de estructuras reproductivas y de resistencia de *Fusarium odoratissimum* (Foc-R4T) en material vegetal, suelo y otros artículos reglamentados. Con la implementación de esta norma se está protegiendo la actividad bananera de exportación representada en 51.227 hectáreas, con un total de 100,2 millones de cajas exportadas por un valor de US \$852,8 millones USD, y así mismo la actividad platanera de exportación representada en 15.264 hectáreas, con un total de 3,75 millones de cajas exportadas por valor de US \$46,8 millones USD.

Por otro lado, durante la socialización y seguimiento de la resolución 448 se han detectado aspectos de tipo técnico y administrativo que han generado vacíos que no permiten lograr el cumplimiento del objetivo sobre el cual se estableció la norma y los cuales son susceptibles de ser mejorados. A continuación, se relacionan estos aspectos que se considera pueden mejorarse:

#### I. Componente de inocuidad en la producción de vegetales en fresco para la exportación

Si bien el Instituto Colombiano Agropecuario cuenta con normatividad relacionada con las Buenas Prácticas Agrícolas y la inocuidad de los productos, lo cierto es que dentro de los considerandos del Acto Administrativo analizado (Resolución ICA 448 de 2016) adicional al componente de calidad fitosanitaria de los productos, se tuvo como parte de la motivación para la expedición del mismo, el componente de inocuidad; sin embargo, luego de transcurridos unos años desde la expedición de la norma y teniendo en cuenta la experiencia en la aplicación de la misma, se pudo evidenciar que se omitió incorporar dentro de la Resolución 448 de 2016, disposiciones relativas a los Límites Máximos de Residuos – LMR's.

Lo anterior es corroborado por los resultados obtenidos en la auditoría realizada en el año 2019 por parte de la Dirección General de salud y Seguridad Alimentaria de la Unión Europea, la cual tenía como objetivo verificar el sistema nacional de control para la vigilancia y monitoreo de residuos de plaguicidas en frutas y hortalizas destinadas a la exportación hacia la Unión Europea. Como resultado, Colombia tuvo una serie de hallazgos relacionados con la normatividad para el registro de predios, plantas empacadoras y exportadores de vegetales en fresco, por cuanto si bien existe un sistema de registro obligatorio, este no limita o restringe el uso de Productos para la Protección de Plantas – PPP's, para el cultivo específico para el cual fue autorizado. En consecuencia, el riesgo de no cumplir con los LMR's adoptados por Colombia o los exigidos por la Unión Europea es alto.

Adicionalmente, con respecto a los riesgos microbiológicos, la resolución 448 exige el análisis de agua de las fuentes utilizadas en el predio y la planta empacadora; sin embargo, ésta no es precisa en establecer cuáles son los criterios mínimos de aceptación de los resultados de esos análisis, lo que dificulta que se realicen acciones de control en el caso en que los resultados no sean adecuados.

#### II. Requisitos de infraestructura para la obtención de los registros

Se identificó que la falta de especificidad en algunos requisitos de infraestructura, en temas relacionados con los materiales y forma de construcción de determinadas áreas, genera diversos

criterios en la implementación de los requisitos exigidos en la norma. Por ejemplo, la resolución 448 en su numeral 4.2 exige área de acopio temporal de producto cosechado; sin embargo, ésta no indica los criterios mínimos de aceptación que debe cumplir dicha área, tales como un resguardo, evitar el contacto directo de la fruta con el suelo, presencia de animales u otros factores que pongan en riesgo la inocuidad y la sanidad del producto cosechado.

### III. Obligaciones de los titulares de registro

Se pudo determinar que es necesario dar claridad en algunas obligaciones establecidas a los titulares de los registros, que les permita tener un sistema para la toma de decisiones y su producción y control de plagas y enfermedades, ya que se pueden presentar varias interpretaciones frente a una misma obligación. Por ejemplo, en el numeral 11.14 de la resolución 448, se exige al productor disponer de la documentación de todos los insumos agrícolas; no obstante, no es claro cuales datos deben contener dichos registros para la toma de decisiones y para realizar una cosecha oportuna del producto sin afectar los periodos de carencia de los PPP's.

### IV. Requisitos documentales para la obtención de los registros

Se logró identificar que la falta de claridad en algunos requisitos tales como el análisis microbiológico del agua o el documento que acredita la propiedad, tenencia o posesión del predio, contribuye a una diversa interpretación de la norma por parte de los usuarios y funcionarios de la entidad encargados de aplicar la misma, lo que hace incurrir a los usuarios en trámites o gastos innecesarios, que podrían incluso afectar los tiempos de la atención del servicio.

En el último caso, se plasmó el requisito de manera amplia y general sin describir los documentos con los cuales se puede acreditar la propiedad, tenencia o posesión del predio. Como consecuencia de lo anterior, el funcionario puede solicitar diferentes documentos según el criterio jurídico de cada Gerencia Seccional del ICA.

### V. Régimen sancionatorio aplicable

Debido a un cambio reciente de la legislación colombiana en materia de la facultad sancionatoria otorgada al ICA, se hace necesario ajustar el régimen sancionatorio aplicable a aquellas personas que incumplan o infrinjan las disposiciones establecidas en la Resolución 448 de 2016, o que con su actuar pongan en riesgo el estatus fitosanitario del país o las exportaciones del mismo.

Si bien, la resolución 448 fortaleció el componente fitosanitario a través de la exigencia de planes fitosanitarios para plagas de control oficial, es claro que en el transcurso de ejecución y con los resultados de la Unión Europea el marco normativo tiene vacíos en el componente de inocuidad y algunos otros de tipo administrativo que de lograr mejorarse pueden volver más eficiente el trámite y el proceso de gestión.

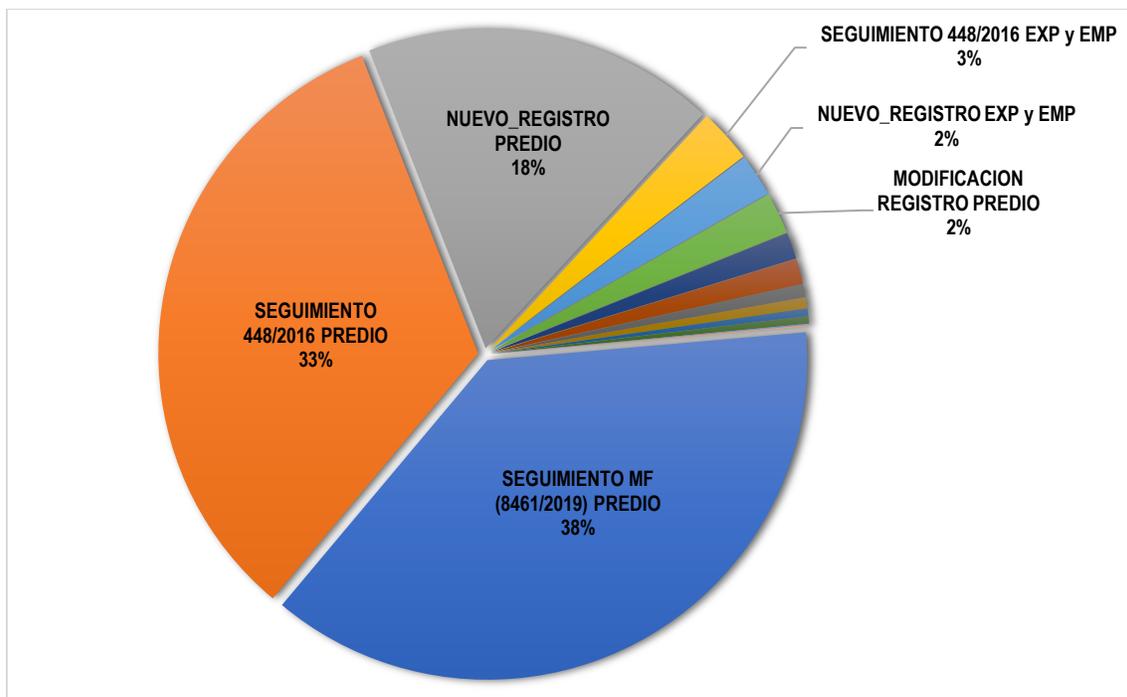
### 3.3. ¿Qué tanto han mejorado las actividades de la IVC con la implementación de la regulación a partir de la resolución? ¿Es posible simplificar la regulación para reducir la carga administrativa del IVC sobre ICA?

A partir del establecimiento del sistema de registros, la entidad conoció la condición fitosanitaria

de los lugares de producción de donde proceden los vegetales para exportación, mediante la ejecución de visitas periódicas de seguimiento fitosanitario sobre estos lugares. Ahora bien, a pesar de que no se está realizando el 100% de las actividades de IVC en todos los predios, se establecieron unos criterios de priorización para llevar a cabo estas acciones en las especies vegetales con mayor riesgo de afectación por plagas cuarentenarias.

De acuerdo con lo anterior, durante el año 2020, el 74 % de las 5.860 visitas realizadas por el ICA obedecen a actividades de IVC de las cuales se obtuvo como resultado que, 85% cumplen con la normatividad y el 15% restante derivó en procesos de inactivación de registros e incluso se llegó hasta la realización de procesos administrativos de cancelación de registros (Ilustración 5). Las principales razones por las cuales se generó la inactivación de registros fueron, falta de asistencia técnica permanente, informes fitosanitarios desactualizados, deficiencias en la infraestructura del predio y finalización del ciclo productivo del cultivo.

**Ilustración 5. Visitas de verificación y seguimiento al cumplimiento de la resolución 448, año 2020.**



Fuente: DTEVF-ICA, 2020

Durante el año 2020, se han realizado 182 visitas de seguimiento, dando como resultado que el 87 % cumplen con la resolución 448 o los planes de trabajo para los cuales están habilitadas y el 13% a derivado a la solicitud de acciones correctivas en sus sistemas de trazabilidad y resguardo de la infraestructura. El número de plantas empacadoras nuevas ha variado año a año desde el inicio del seguimiento institucional en 2016, hasta llegar a la actualidad a un total de 202 registradas (Tabla 3).

**Tabla 3. Número de plantas empacadoras nuevas por año desde 2016**

Año	Plantas empacadoras nuevas (#)
-----	--------------------------------

2016	30
2017	43
2018	44
2019	57
2020 (octubre)	28
TOTAL	202

Fuente: DTEVF-ICA, 2020

El proceso de inspección fitosanitaria de exportación de vegetales frescos establece que únicamente se pueden realizar exportaciones de predios registrados; por lo anterior, al tener reglamentado el proceso de registros a partir de la Resolución 448 de 2016, se facilita el proceso de inspección en el punto de salida, permitiendo que éste se realice de manera más eficiente en tiempo, al garantizar que los productos proceden de lugares de producción que cumplen con la normatividad ICA vigente. Adicionalmente frente a los rechazos, se identifica claramente el predio del cual proviene el producto y se pueden tomar acciones de verificación y solicitud de acciones correctivas a predios y exportadores, que mitiguen el riesgo de problemas fitosanitarios en los envíos. Entre enero y octubre de 2020, el ICA emitió 15.556 certificados fitosanitarios para la exportación de frutas y hortalizas de los cuales se rechazaron 131 envíos, lo que evidencia un bajo número de no cumplimientos por el fortalecimiento del seguimiento en campo.

Se podría dar un buen cubrimiento a las actividades de IVC y reducir la carga administrativa del ICA, si se implementan estas actividades con muestreos enfocados al riesgo y por otro lado se fortalecen las actividades de capacitación de asistentes técnicos, productores, empacadoras y exportadores procurando crear una cultura fitosanitaria entre ellos, lo cual favorece la sostenibilidad del mercado de exportación y reduce sustancialmente los riesgos de interceptaciones de plagas de importancia cuarentenaria.

### 3.4. En relación con los resultados obtenidos en la implementación de la regulación, ¿hasta qué punto se justifican los costos incurridos por el ICA y aquellos de las empresas para su cumplimiento? ¿Hasta qué punto es posible reducirlos?

De acuerdo con los estudios realizados por la oficina asesora de planeación, los costos generados para la entidad en la atención de los trámites y servicios derivados de la Resolución 448 en el año 2020 son los siguientes:

**Tabla 4. Costos que se establecieron para los trámites de la Res. 448/2016**

Concepto	Costo para el ICA 2020	Tarifa establecida al usuario 2020
Registro de Exportador de Vegetales Frescos	\$ 703,493	\$ 333.381
Registro como Planta Empacadora de Vegetales frescos con destino a la exportación	\$ 1,183,953	\$ 333.381
Registro o renovación del registro de predios o huertos destinados a cultivar especies vegetales destinados a la exportación en fresco. (Mayor de 5 hectáreas y hasta 20 hectáreas)	\$ 606,751	10-20 Has: \$ 378.695
Registro o renovación del registro de predios o huertos destinados a cultivar especies vegetales	\$ 851,949	20-40 Ha: \$ 761.296 40-60 Ha: \$ 951.146

destinados a la exportación en fresco. (Mayor a 20 hectáreas)		>60 Ha: \$ 1.019.229
Registro Expedición o renovación del registro de predios o huertos destinados a cultivar especies vegetales destinados a la exportación en fresco. (Hasta 5 hectáreas)	\$ 403,091	Hasta 3 Has: \$ 35.269 3-10 Has: \$ 188.734

Fuente: Oficina asesora de planeación, ICA, 2020.

En este momento, el costo que asumen los predios, las plantas empacadoras y los exportadores de vegetales frescos por concepto de registro, modificación o renovación, son inferiores a los costos reales, cuya diferencia es asumida por la entidad por concepto de gestión de dichos trámites. Durante el año 2020, se realizó una asignación presupuestal al programa de \$1.200 millones y por otro lado, de los 3185 tramites gestionados al mes de octubre de 2020, solo se han recaudado un total de \$761,5 millones.

Con esta situación los ingresos de la entidad se están viendo afectados toda vez que no se recaudan los recursos necesarios para cubrir los costos de atención de dichos trámites, lo cual genera que se desplacen recursos adicionales que podrían ser aprovechados en actividades estratégicas de IVC. Es posible reducir costos si se estructuran estrategias en las distintas fases de la cadena de producción. Por ejemplo, el diseño de estrategias para que todas las plantas empacadoras cuenten con infraestructura de resguardo, sitios de inspección, buena trazabilidad. El ICA podría enfocar sus acciones a establecer procedimientos e instructivos claros, capacitar a los asistentes técnicos en las plagas cuarentenarias, establecer comités técnicos con los asistentes técnicos para la estructuración de estrategias de manejo de plagas de importancia cuarentenaria y enfocar las visitas oficiales principalmente a las empacadoras, donde se pueda detectar la calidad fitosanitaria de los productos que llegan de los diferentes predios proveedores. Con buena trazabilidad, se logra detectar los sitios con mayor problemática.

### 3.5. Conclusiones

Como se desprende del análisis anterior:

- El desarrollo de este ejercicio identificó aspectos que se deben mejorar en la norma específicamente, en lo relacionado con el componente de inocuidad, tales como establecer los criterios mínimos de aceptación de los resultados de análisis microbiológico del agua, exigir el cumplimiento de los límites máximos de residuos a través de medidas basadas en el riesgo y que sean de tipo preventivas y control en el lugar de producción, planta empacadora y bajo responsabilidad del exportador, buscando mejorar esos puntos críticos de control desde la producción primaria y no en destino como actualmente los países importadores están estableciendo a través de medidas más rigurosas en los LMR's permitidos, inclusive más exigentes que los establecidos por el Codex Alimentarius.
- La norma permite el conocimiento de las condiciones fitosanitarias de los lugares de producción, de donde proceden los vegetales frescos para la exportación. Sin embargo, es necesario la estandarización de la información que se requiere por parte del productor y el asistente técnico de tal manera que para el usuario sea claro los datos requeridos y para el ICA su consolidación y análisis sean en tiempo real y permita la toma de decisiones oportuna en aspectos de vigilancia y control de acuerdo con los resultados de los reportes fitosanitarios.

- La norma posibilita el seguimiento y control de los lugares de producción y las plantas empacadoras.
- La implementación de la norma ha permitido facilitar los procesos de negociación y apertura de mercados, debido a que se garantiza un sistema de registro y trazabilidad, lo que genera confianza en los potenciales países compradores del producto.
- La resolución ha facilitado el establecimiento de requisitos bajo el enfoque de sistemas, los cuales contemplan controles rigurosos desde los lugares de producción y los puntos de salida, lo cual facilita la admisibilidad de los productos a los mercados internacionales y en algunos casos, se suprimen las exigencias de tratamientos cuarentenarios lo cual reduce los tiempos de exportación y costos.

## 4. CONSULTA PÚBLICA

### Consulta 1

**Fecha de la consulta:** 19 de junio de 2020

**Documento consultado:** Diseño de la evaluación

**Personas Consultadas:**

- Herberth Matheus Gómez: Gerente Seccional Boyacá – ICA

**Mecanismo de consulta:** Comentarios escritos sobre documento enviado.

**Principales comentarios y observaciones:**

*“Puntualmente un par de comentarios para estimar la conveniencia de incluirlos en el documento: Una situación importante a tener en cuenta es la presión que desde los gremios se genera para que el ICA flexibilice las normas que buscan garantizar la certificación de las exportaciones; le señalo un caso: la transitoriedad de la Res 448 de aplazó dos veces por periodos de un año para que los bananeros hiciesen la actualización de los registros de predios.*

*Puede sonar algo no muy técnico pero en mi parecer importante, es lo relacionado con la conciencia fitosanitaria, generando en los productores/exportadores el conocimiento que les permita analizar el porqué cumplir con unos requisitos y las implicaciones que se tienen al no cumplirlos.*

*Entre los ajustes o mejoras del sistema de registro de predios y certificación de exportaciones, es importante señalar la necesidad de tener un proceso administrativo sancionatorio específico, cumplible, con sanciones drásticas por colocar en riesgo el acceso a mercados”.*

### Consulta 2

**Fecha de la consulta:** 19 de junio de 2020

**Documento consultado:** Diseño de la evaluación

**Personas Consultadas:**

- Emilio Arévalo-Peñaranda: Director Técnico de Epidemiología y Vigilancia Fitosanitaria – ICA

**Mecanismo de consulta:** Comentarios escritos sobre documento enviado.

## Principales comentarios y observaciones:

*“La estructura de la problemática presentada, tal como lo discutíamos en reunión virtual, de como nació la iniciativa de la regulación de los predios con la Res. 1965 y luego con la 1806, quedó suficientemente documentada y se puede apreciar la importancia de esta decisión en el país.*

*Con respecto al tema: Punto de Comparación o Contrafactual, el ejemplo con las exportaciones de banano es bueno, pero considero que no sería el mejor ejemplo para explicar la importancia de la normatividad, por cuanto es un producto que se ha venido exportando a Europa y USA sin muchos requisitos. Realmente es un producto casi que de libre comercio, a excepción de las exigencias en los últimos años en los temas de LMR y los últimos mercados de banano abiertos que ya exigen condiciones fitosanitarias mayores, como es el caso de Argentina y lo que se vienen renegotiando ahora con China, en el que se puede visualizar la importancia de los trabajos de vigilancia y de registro de estas plantaciones. En este sentido se podría reforzar con estos últimos acontecimientos o exigencias. Recientemente tenemos el caso de Foc R4T que ya exige ciertas condiciones que se deben garantizar para la exportación. China lo ha dejado en las exigencias para la exportación de banano (mantenimiento de programas de vigilancia).*

*Este ejemplo de banano podría dejarse en el documento, pero creo importante reforzarlo con un ejemplo más relevante como es el caso de aguacate hass o de algunas especies que están actualmente con planes de trabajo (uchuva, cítricos). Allí si se evidencia la necesidad del registro y de la vigilancia”.*

### Consulta 3

**Fecha de la consulta:** 19 de junio de 2020

**Documento consultado:** Diseño de la evaluación

**Personas Consultadas:**

- Iván Rene Zamora Rodríguez: Coordinador del Grupo Nacional de Cuarentena Vegetal – ICA

**Mecanismo de consulta:** Comentarios escritos sobre documento enviado

**Principales comentarios y observaciones:**

*“No tengo observaciones al documento.*

*Coincido con el Ing. Emilio en que en el capítulo de Punto de Comparación o Contrafactual, se deberían mencionar los protocolos o planes de trabajo que se han venido firmando y la apertura de mercados en los últimos años como resultado, en parte por el cumplimiento de requisitos de la Resolución 448 de 2016.”*

## 5. RECOMENDACIONES

En concordancia con las conclusiones del análisis, se recomienda:

- Fortalecer el componente de inocuidad como el pilar fundamental para el acceso a mercados y garantizar la calidad fitosanitaria de las exportaciones de vegetales frescos que están siendo exigidas por los países que importan las especies colombianas.

- La norma deberá contemplar las exigencias y revisión de los Límites Máximos de Residuos –LMR’s por parte de los exportadores, con el fin de evitar las notificaciones de no cumplimiento e incluso el rechazo de los cargamentos de las especies vegetales colombianas exportadas. Cabe resaltar que el cumplimiento de los LMR’s requiere de un conjunto de acciones por diferentes autoridades de control, que le permitan al productor tener suficientes herramientas para cumplir con los periodos de seguridad, de acuerdo con las curvas de disipación de las moléculas químicas.
- Es necesario ajustar los requisitos documentales y de infraestructura de la norma, de manera que estén basados en el modelo de análisis de riesgo, para evitar la ambigüedad y que se brinde un marco normativo claro respecto a lo que se espera en el cumplimiento de dichos requisitos, y que en todo caso busquen mitigar la posibilidad de riesgo en los productos.
- En aras de ser más eficientes institucionalmente, la norma debería aplicarse a aquellos productos y países que requieran específicamente de este tipo de medida fitosanitaria en la exportación, debido a que actualmente existen algunos mercados que no exigen el cumplimiento de estos requisitos.
- Se requiere considerar y revisar lo relacionado al cobro de los costos por los trámites que está asumiendo actualmente la entidad, de manera que se encuentre un equilibrio entre lo que debe pagar el productor y lo que está recaudando el ICA.
- Es necesario reforzar la exigencia a los exportadores y plantas empacadoras, de tener un sistema de trazabilidad robusto que sea verificable y adaptado a cualquier especie vegetal.

## 6. ANEXOS

### 6.1. Anexo 1: Diseño de la Evaluación

# "Fortalecimiento de la Gobernanza Regulatoria en Colombia a través de Evaluaciones de Impacto basadas en Evidencia"

## Evaluaciones Ex Post

### Resolución 448 de 2016: Requisitos para el registro de los predios de producción de vegetales para exportación en fresco, el registro de los exportadores y el registro de las plantas empacadoras de vegetales para la exportación en fresco

#### Instituto Colombiano Agropecuario

#### Plan de Trabajo

15 de junio de 2020

I.	DISEÑO PRELIMINAR DE LA EVALUACIÓN .....	27
	<b>Contexto de la Evaluación .....</b>	<b>27</b>
	<b>Problemas y Objetivos Originales .....</b>	<b>29</b>
	<b>Objetivo(s) de la Evaluación .....</b>	<b>31</b>
	<b>Alcance de la Evaluación .....</b>	<b>31</b>
	<b>Punto de Comparación o Contrafactual .....</b>	<b>31</b>
	<b>Requerimientos de Información .....</b>	<b>32</b>
	<b>Consulta Pública .....</b>	<b>33</b>
II.	HOJA DE RUTA .....	34

## Diseño Preliminar de la Evaluación

### Contexto de la Evaluación

La Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (en adelante la CIPF), supervisada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), tiene como misión asegurar la cooperación entre las naciones para proteger los recursos vegetales del mundo contra la dispersión e introducción de plagas de plantas, a fin de **preservar la seguridad alimentaria, la biodiversidad y facilitar el comercio** (FAO, 2012). Esto lo hace a través de normas internacionales de medidas fitosanitarias (NIMF) que son adoptadas por los países miembros y se enfocan en regular los movimientos seguros de plantas y productos vegetales.

La NIMF N.1 de los principios fitosanitarios para la protección de las plantas y la aplicación de medidas fitosanitarias **en el comercio internacional**, indica que la vigilancia es un principio operativo que permite dos resultados: a) recolectar y registrar los datos sobre la presencia y ausencia de las plagas para apoyar la certificación fitosanitaria y la justificación técnica de sus medidas fitosanitarias; y, b) obrar con la debida diligencia al operar un sistema de certificación para la exportación y asegurar la exactitud de la información y declaraciones adicionales contenidas en los certificados fitosanitarios (FAO, 2006).

El estado Colombiano suscribió y ratificó mediante la Ley 82 de 1968, la CIPF, firmada en Roma el 6 de diciembre de 1951, con el propósito de *“actuar eficaz y conjuntamente para prevenir la introducción y la difusión de plagas y enfermedades de plantas y productos vegetales y de promover las medidas para combatirlas”* y adoptar medidas legislativas, técnicas y administrativas que contribuyan al cumplimiento de los propósitos de la Convención Internacional. En este mismo sentido el artículo V de la CIPF estableció la adopción de disposiciones aplicables para los certificados fitosanitarios que deben ser expedidos por la Autoridad Nacional Competente – ANC, siendo esta el Instituto Colombiano Agropecuario ICA en Colombia.

En tal sentido el ICA, en virtud de sus deberes como ANC en materia de protección fitosanitaria, tiene establecido desde el numeral 5 del artículo 30 del Decreto extraordinario 133 de 1976 la función de *“Ejercer el control sanitario sobre importaciones y exportaciones de animales y vegetales y de productos de origen animal y vegetal a fin de prevenir la introducción de enfermedades y plagas que puedan afectar la agricultura y la ganadería del país, y certificar la calidad sanitaria de las exportaciones”*. Del mismo modo, conforme a lo establecido en el artículo 65 de la Ley 101 de 1993, como autoridad que desarrolla las acciones de sanidad agropecuaria y control técnico de las importaciones y exportaciones, reglamentadas en el Decreto 1840 de 1993 y Decreto 2645 de 1993 el ICA se encarga de *“...certificar la calidad sanitaria de las exportaciones, cuando así lo exija el país importador.”* Dichas funciones fueron actualizadas en virtud de la reestructuración establecida mediante Decreto 4765 de 2008, modificado por el Decreto 3769 de 2009.

En cumplimiento de lo anterior el ICA expidió la resolución 1651 de 1986, la cual fue luego derogada por la resolución 1965 del 7 de junio de 1989 *“Por la cual se dictan las disposiciones sobre los aspectos sanitarios para exportación de frutas frescas”*. Esta resolución, a su vez, fue derogada por la Resolución 1806 de 7 de septiembre de 2004 *“Por la cual se dictan disposiciones para el registro y manejo de predios de producción de fruta fresca para exportación y el registro de los exportadores”*, que luego fue adicionada y modificada por la resolución 270 del 8 de febrero de

2005. En el año 2008 el ICA expidió la Resolución 2964 para las hortalizas y hierbas aromáticas; *“Por la cual se dictan disposiciones para el registro y manejo de predios de producción de hierbas aromáticas y hortalizas para Exportación en fresco y el registro de sus exportadores”*. Esta fue ampliada para su aplicación por la Resolución 4016 de 2008 y modificada por la Resolución 5237 de 2009.

Posteriormente a la expedición de las referidas resoluciones que entre otras permiten ejercer el control técnico y las actividades para la expedición de las certificaciones de las condiciones fitosanitarias para exportación, surgen la NIMF 7 y NIMF 12 en su actualización de 2011. Estas normas técnicas internacionales, en virtud de la ratificación de Colombia de la CIPF, dieron lugar a la actualización de los registros para exportación ya vigentes en materia de frutas y hierbas aromáticas y hortalizas.

Desde el año 2011, el ICA comenzó con el proceso de armonización de las **normas relacionadas con la exportación de productos agrícolas**, lo que generó la expedición de la resolución 448 el 20 de enero de 2016. Esta norma establece las disposiciones para el registro de predios productores, exportadores y plantas empacadoras de vegetales para la exportación en fresco. Esta medida aplica para todas las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la producción, empaque y selección de vegetales para la exportación en fresco. Su alcance cubre los vegetales (parte fresca de la planta no manufacturada destinada al consumo y no a ser plantadas) a excepción de flores, follajes y semillas ya que estas especies tienen otros marcos normativos.

La resolución 448 de 2016 incluyó un componente novedoso frente a la actual exigencia de los mercados internacionales con relación a las frutas y hortalizas, que es la inocuidad, mediante la exigencia de los criterios fundamentales de las buenas prácticas agrícolas en los predios de producción con destino a la exportación.

A pesar de que este nuevo componente impone un reto para el sector productivo exportador, después de 4 años de expedida la norma el ICA observa una aceptación favorable a su cumplimiento. No obstante, a través de este recorrido en la implementación de la resolución, la dinámica del comercio internacional, los procesos de admisibilidad que se han logrado con otros países para el acceso de los productos colombianos y el incremento en los parámetros de calidad en la inocuidad y sanidad de los vegetales, han llevado a la entidad a la necesidad de evaluar el marco normativo que regula la exportación de vegetales frescos frente a las exigencias de las autoridades fitosanitarias y de inocuidad de los países importadores, los consumidores, la salud pública, el comercio y la sostenibilidad ambiental.

Lo anterior, es corroborado por los resultados obtenidos en la pasada auditoría realizada en el mes de noviembre de 2019 por parte de la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria de la Unión Europea. La auditoría tuvo como objetivo verificar si el sistema nacional de control para la vigilancia y monitoreo de residuos de plaguicidas en frutas y hortalizas destinadas a la exportación a la Unión Europea (UE) (énfasis en gulupa y banano) cumple los requisitos de la legislación de dicho bloque comercial con relación a los límites de residuos indicados para los insumos de uso agrícola. Como resultado, Colombia tuvo una serie de hallazgos relacionados con la normatividad para el registro de predios, de plantas empacadoras y de exportadores de vegetales frescos, por cuanto, si bien existe un esquema de registro obligatorio para los productores y exportadores, este no limita o restringe el uso de productos para la protección de plantas (PPP's) al cultivo específico para el cual fue autorizado. En consecuencia, el riesgo de no cumplir con los límites máximos de residuos

adoptados por Colombia o los exigidos por la UE es alto.

Los hallazgos de la auditoría de la UE llevaron a la entidad a establecer un plan de acción con el cual realizar la actualización o modificación del marco normativo vigente de exportación de vegetales frescos, desde el punto de vista preventivo. Esto con miras a lograr un mejor sistema de control en la utilización de los PPP's en los predios que producen vegetales con destino a la exportación, fortaleciendo el componente de inocuidad y la exigencia del cumplimiento de los límites máximos de residuos (LMR's).

En este contexto, el ICA inició el desarrollo de un proyecto de evaluación ex post de la Resolución ICA 448 del 20 de enero de 2016, con el apoyo del Banco Mundial y el Departamento Nacional de Planeación. En las siguientes secciones se presentan los principales elementos del diseño de la evaluación que serán desarrollados en el marco de este proyecto.

### Problemas y Objetivos Originales

El ICA, como organización nacional de protección fitosanitaria (ONPF) y en cumplimiento de los lineamientos internacionales dictados por la CIFP en la materia, ejerce el control sanitario sobre las importaciones y exportaciones de productos de origen vegetal y es responsable por certificar la calidad sanitaria de las exportaciones<sup>5</sup>. Las acciones estratégicas para garantizar la calidad fitosanitaria de las exportaciones de productos agrícolas inicialmente se concretaron a través de la emisión de la Resolución 1651 de 1986 que buscaba garantizar el resultado de las inspecciones fitosanitarias a los productos de interés en el punto de salida (puertos, aeropuertos y pasos fronterizos).

A pesar de esta medida, aún no era posible garantizar la calidad fitosanitaria de los productos para exportación, por varias razones. Primero, porque no era viable, ni operativa ni logísticamente inspeccionar el 100% de los productos agrícolas; los procesos y trámites de inspección en los puntos de salida eran débiles. Segundo, por el desconocimiento de la condición fitosanitaria de los lugares de producción de donde procedían los vegetales para exportación, dada la baja cobertura de las actividades de inspección, vigilancia y control en los lugares de producción y las deficiencias del sistema de información (no había disponibilidad de datos como la identificación de las fincas que exportaban, su ubicación exacta, las plagas que tenían presentes, la dinámica poblacional de las moscas de la fruta, su vigilancia y manejo o si contaban o no con asesoría técnica). Tercero, porque este desconocimiento no permitía contar con un sistema de vigilancia epidemiológica para establecer acciones de tipo preventivo y mitigar el riesgo de la presencia de plagas en las áreas o lugares de origen de los vegetales con destino a exportación o con mayores dificultades o de presión de plagas.

Por otro lado, a medida que el comercio internacional de frutas exóticas tomaba fuerza y aumentaba la demanda por vegetales y frutas frescas, cada región o país importador, en busca de la protección de sus cultivos y su seguridad alimentaria, establecía nuevos y más rigurosos requisitos fitosanitarios basados en los análisis de riesgos de plagas. Esta situación implicaba que, para ingresar a dichos mercados, Colombia debía desarrollar las herramientas y procedimientos que le permitieran garantizar a los importadores de esos países el cumplimiento de las nuevas disposiciones. Debido a que el enfoque de la inspección estaba en los puertos de salida el país no estaba en condiciones de garantizar esto.

---

<sup>5</sup> Conforme las facultades establecidas en el Decreto extraordinario 133 de 1976, actualizadas en el numeral 3 del artículo 6 del decreto 4765 de 2008

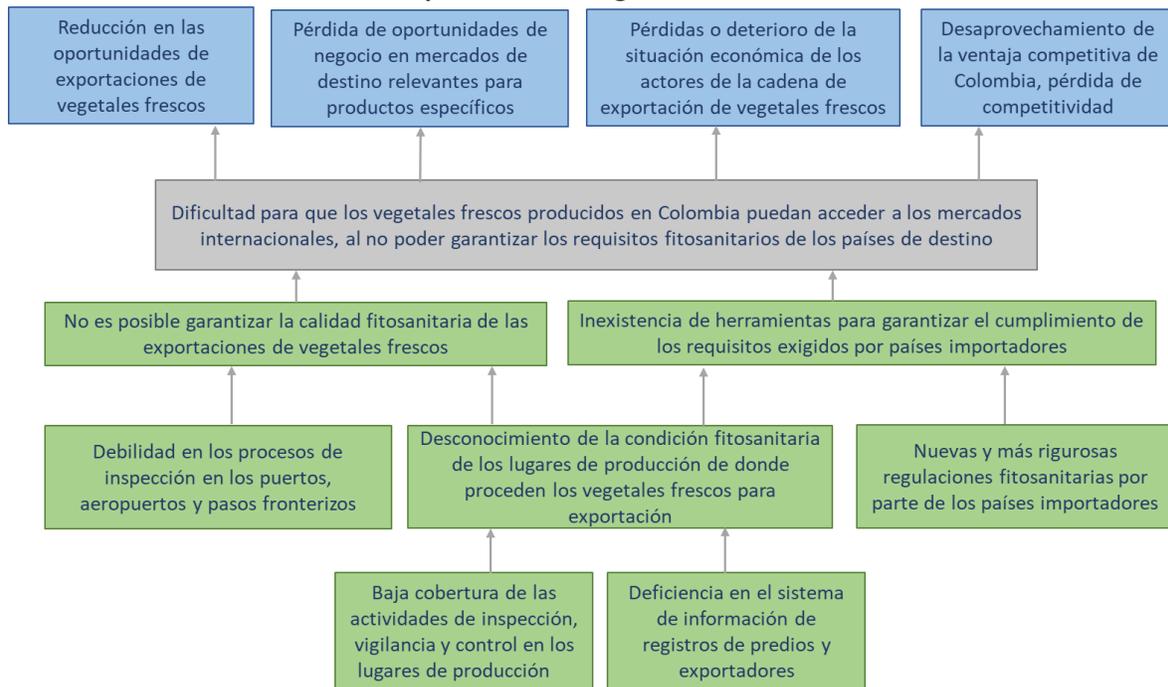
Las situaciones expuestas causaron la siguiente problemática:

***Dificultad para que los vegetales frescos producidos en Colombia pudiesen acceder a los mercados internacionales, al no poder garantizar los requisitos fitosanitarios de los países de destino***

Ante riesgos de existencia y propagación de plagas como la mosca de la fruta y especies del orden Díptera (Familia Tephritidae) que son plagas cuarentenarias que restringen el acceso a mercados, aunado a las debilidades de la inspección en el punto de salida, se generó un alto riesgo de que el producto se fuese con una plaga viva sin poder ser detectado a través de la inspección. Esto se exacerbó por la inexistencia de sistemas de información y protocolos que permitieran la trazabilidad del producto para exportación. Estos riesgos se vieron traducidos en el (potencial) cierre de mercados destino para la exportación de productos específicos existentes y en la reducción de las capacidades del país para participar en las negociaciones de tratados de comercio bilaterales y de apertura de nuevos mercados (que para esos años eran con países andinos o de sur américa) y lograr la admisibilidad de sus productos.

Como consecuencia de la dificultad para que los vegetales frescos colombianos tuvieran acceso a mercados internacionales se evidenció una reducción de sus exportaciones y la pérdida de algunos mercados destino y oportunidades de negocio que eran relevantes para productos específicos. Esto a su vez implicó que se presentaran pérdidas o deterioro de la situación económica de los actores que hacen parte de la cadena de exportación de vegetales frescos y que se desaprovechara la ventaja competitiva del país en este sector. La siguiente figura resume la problemática original de la regulación en evaluación.

**Figura 1: Problemática, causas y consecuencias originales de la calidad fitosanitaria para exportación de vegetales frescos**



Fuente: Elaboración propia

## Objetivo(s) de la Evaluación

Durante los últimos años, el ICA como ONPF, ha tenido un papel relevante en el comercio internacional de los productos agrícolas colombianos ante los desafíos que plantea la globalización, el movimiento transfronterizo de las plagas y enfermedades dañinas para las plantas, así como el auge de la importancia de la inocuidad en los alimentos (frutas y vegetales). Estos hechos han enfrentado a la entidad a nuevos retos para la búsqueda de acciones que faciliten el desarrollo económico y comercial del país mediante la promoción de medidas fitosanitarias armonizadas, con base científica, que sean sostenibles en el tiempo y respondan a las necesidades y prioridades del mercado actual y sus consumidores.

Es por ello, que el interés de la presente evaluación está en conocer en detalle y a profundidad si la regulación actual para la exportación de productos agrícolas, en este caso vegetales frescos, encaminada a mejorar la calidad fitosanitaria de las exportaciones ha aportado a incrementar la admisibilidad de los productos hortofrutícolas colombianos a nuevos mercados, así como a mantener y fortalecer el acceso que actualmente se ha logrado.

Por lo tanto, el objetivo de la evaluación es evaluar la eficacia y pertinencia del marco normativo actual para hacer posible la exportación de vegetales frescos colombianos frente a las regulaciones fitosanitarias de los mercados internacionales.

## Alcance de la Evaluación

El alcance de la presente evaluación es la Resolución ICA 448 del 20 de enero de 2016 “*Requisitos para el registro de los predios de producción de vegetales para exportación en fresco, el registro de los exportadores y el registro de las plantas empacadoras de vegetales para la exportación en fresco*”. Esta resolución es el único instrumento regulatorio que condensa las condiciones para poder adquirir la capacidad exportadora de vegetales en fresco en las condiciones fitosanitarias exigidas por la Autoridad Nacional Competente en Colombia.

## Punto de Comparación o Contrafactual

Durante la vigencia del 2019, el país logró la exportación de 1.558.530 toneladas de productos en fresco, dentro de las cuales la más representativa fue la exportación de banano con 1.425.393 toneladas (91.4% del total exportado) que salieron de Colombia con destino a mercados internacionales<sup>6</sup>. Esta cantidad en exportaciones se logró con el cumplimiento de las condiciones fitosanitarias requeridas por cada país de manera bilateral, y de las condiciones internacionales que buscan garantizar la calidad fitosanitaria y la facilitación del mercado.

Si la ANC de Colombia hubiera continuado con el modelo de inspección en puerto de salida con muy bajo enfoque preventivo y pocas acciones en los lugares de producción, como se estableció en la resolución 1651 de 1986, las exportaciones de productos frescos habrían disminuido o, en el mejor

---

<sup>6</sup> Fuente SISAP, 2020

de los casos, aumentado a menor ritmo, como consecuencia del incumplimiento de los requisitos de calidad fitosanitaria.

Adicionalmente, aunque se habría presentado interés de diferentes países sobre los productos colombianos, al no tener herramientas de garantía de la calidad fitosanitaria, Colombia no habría podido presentar en las negociaciones de tratados comerciales o de acuerdos bilaterales, argumentos contundentes para abrir dichos mercados.

En productos como el banano, por ejemplo, aunque las exportaciones habrían continuado su vocación de crecimiento debido al aumento de la demanda proveniente de mercados internacionales, las exigencias de los países continuarían dando lugar a la restricción de exportaciones concretas, porque Colombia no garantizaría las condiciones fitosanitarias. Así se habría obligado al país a concentrar sus exportaciones en países con requisitos fitosanitarios más flexibles o con menores requisitos. En el caso del banano, un volumen de exportación de 710.137 toneladas que hoy se hace a Bélgica e Italia en la Unión Europea y a Estados Unidos, se habría tenido que redirigir a otros mercados que posiblemente no absorberían completamente el total para exportación, generando una posible pérdida de la capacidad exportadora de hasta 400.000 toneladas. En el mismo sentido, no se hubiese logrado la admisibilidad del banano en Argentina, reduciendo aún más las exportaciones y los países receptores de estos productos en fresco.

### Requerimientos de Información

Datos	Fuente	Técnica de recolección
Mercados abiertos actualmente para vegetales frescos y sus requisitos fitosanitarios para la importación procedentes de Colombia	ICA ONPF's de los países importadores	Datos disponibles en página web
Requisitos de inocuidad o LMR's que exige los países importadores	Autoridad en aspectos de regulación alimentaria de los países importadores	Datos disponibles en página web Solicitudes oficiales a las entidades.
Número de registros de predios, exportadores y plantas empacadoras y área registrada.	ICA	Bases de datos.
Número de registros de predios, exportadores y plantas empacadoras expedidos, rechazados, devueltos.		
Tiempo promedio de duración para la expedición de un registro de predios, exportadores y plantas empacadoras por parte del ICA		
Especies vegetales con potencial exportador Áreas sembradas a nivel nacional de productos hortofrutícolas	MADR Asohofrucol DANE	Datos disponibles en página web Solicitudes oficiales a las entidades.
Listado de plagas cuarentenarias	ICA	Datos disponibles en página web

que restringen comercio internacional para Colombia		
Costos para implementación de un programa de vigilancia y de control de residuos de PPF's en un lugar de producción	No hay información disponible, se debe hacer una recolección propia para obtener información del mercado	Diseñar un formulario para encuestar a las empresas
Volumen de exportaciones de vegetales frescos totales y por destino		
Número y detalle de las interceptaciones de vegetales frescos		
Plagas detectadas, número de predios infectados		

Fuente: Elaboración propia.

## Consulta Pública

Las partes interesadas que, en este momento, se consideran pertinentes y relevantes para ser consultadas durante el desarrollo de las distintas etapas de la evaluación ex post son:

- Funcionarios del ICA especializados en el tema y de otras dependencias o gerencias Seccionales (DTEVF, GNCV, DTAI, DTSV, DTIIA).
- Otras entidades gubernamentales: MADR, DNP, DANE, MINCOMERCIO, Invima, Procolombia.
- Principales gremios (Augura, Corpohass, Fedecitricos, Analdex, Asohofrucol, entre otros)
- Organismos y empresas involucradas en la exportación de productos colombianos

## HOJA DE RUTA

El desarrollo del proyecto se hará a través del desarrollo de actividades que permitan alcanzar los hitos que se especifican en la siguiente tabla:

**Tabla 1: Tiempos e hitos de la evaluación ex post**

Hitos	Fecha
Inicio: Introducción, entendimiento y elementos metodológicos	17-Apr-20
<b><i>Equipo de Trabajo</i></b>	<b>17-Apr-20</b>
<b><i>Plan de Trabajo:</i></b>	<b>19-Jun-20</b>
Diseño de la evaluación	19-Jun-20
Hoja de ruta	19-Jun-20
<b><i>Análisis</i></b>	<b>28-Sep-20</b>
Problemática y objetivos originales (antecedentes, motivación)	17-Jul-20
Consultas	24-Jul-20
Identificación de variables de estudio	1-Aug-20
Consultas	15-Aug-20
Selección métodos analíticos	22-Aug-20
Aplicación de los métodos	5-Sep-20
Análisis comportamiento de los indicadores	19-Sep-20
Consultas	26-Sep-20
<b><i>Documento de resultados</i></b>	<b>24-Oct-20</b>
Consultas	31-Oct-20
<b><i>Desarrollo de conclusiones y recomendaciones</i></b>	<b>14-Nov-20</b>
Consultas	21-Nov-20
Redacción elementos finales	28-Nov-20
<b><i>Documento final</i></b>	<b>28-Nov-20</b>

Fuente: Elaboración propia

## 6.2. Anexo 2: Consulta Pública (Detalles)

### Consulta 1

#### Personas Consultadas:

- Herberth Matheus Gómez: Gerente Seccional Boyacá – ICA

**Detalles de los comentarios y observaciones, así como de su incorporación o no al análisis.**

### Consulta 2

#### Personas Consultadas:

- Emilio Arévalo-Peñaranda: Director Técnico de Epidemiología y Vigilancia Fitosanitaria – ICA

**Detalles de los comentarios y observaciones, así como de su incorporación o no al análisis.**

### Consulta 3

#### Personas Consultadas:

- Iván Rene Zamora Rodríguez: Coordinador del Grupo Nacional de Cuarentena Vegetal – ICA

**Detalles de los comentarios y observaciones, así como de su incorporación o no al análisis.**

### 6.3. Anexo 3: Información

Problema	Variable	Fuente y disponibilidad de datos	Comentarios
Dificultad para que los vegetales frescos producidos en Colombia pudiesen acceder a los mercados internacionales,	Número de admisibilidades	Reporte de Admisibilidades ICA.	ICA - Dirección Técnica de Asuntos Internacionales
	Valor y cantidad de exportación de vegetales en fresco	Exportaciones Colombianas de Frutas y verduras	Fuente remitida por Ministerio de Comercio Industria y Turismo
No es posible garantizar la calidad fitosanitaria de las exportaciones de vegetales frescos	Número de reportes de rechazos	European Union Notification System for Plant Health Interceptions - EUROPHYT	fuentes de información para los rechazos en la Unión Europea
Debilidad en los procesos de inspección en los puertos, aeropuertos y pasos fronterizos	Nuevos procedimientos y protocolos implementados.	ICA - Dirección Técnica de Cuarentena Vegetal	Se cuenta con el primer documento desde el año 2002.
Desconocimiento de la condición fitosanitaria de los lugares de producción de donde proceden los vegetales frescos para exportación.	Número de áreas libres o de baja prevalencia de plagas.	Base de datos de Reporte de Plagas	ICA - Dirección Técnica de Vigilancia epidemiológica
Baja cobertura de las actividades de inspección, vigilancia y control en los lugares de producción	Número de nuevos predios registrados	Trazabilidad en los eslabones de la cadena de producción	Dirección Técnica de Epidemiología y Vigilancia Epidemiológica.