



## **INSTITUTO DE DERECHO AGRARIO**

### **INVESTIGACIÓN**

## **TEMA: LA PRODUCCIÓN ORGÁNICA**

#### **Coordinador responsable:**

**Dr. Jorge Fernández Reyes**

#### **Coordinador responsable adjunto:**

**Dr. Álvaro Tringolo**

#### **Integrantes del equipo de investigación:**

**Dr. Jorge Fernández Reyes** (Profesor Titular - Grado 5° y Director del Instituto)

**Dr. Limber Alvear** (Profesor Agregado - Grado 4° y Secretario del Instituto)

**Esc. Pablo López** (Profesor Adjunto – Grado 3°)

**Dr. Álvaro Tringolo** (Asistente – Grado 2° y Ayudante del Instituto)

**Dra. Mónica Zappettini** (Ayudante – Grado 1°)

**Dr. Renato Picerno** (Ayudante contratado – Grado 1°)

**Ref.:** *Investigación realizada por el Instituto de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República en el marco de los proyectos de investigación aprobados por el Centro de Investigaciones para el período 2023.*

*Montevideo, 21 de noviembre de 2023.*

## INDICE

(1) PRESENTACIÓN .....	3
(2) OBJETIVOS .....	4
-I- INTRODUCCIÓN .....	4
-II- MARCO CONCEPTUAL .....	5
1) <u>NOCIÓN, ALCANCE Y NATURALEZA</u> .....	5
2) <u>CARACTERES DE LA PRODUCCIÓN ORGÁNICA</u> .....	10
A) LIBRE ADHESION - MODELO IMPULSADO DESDE EL “SOFT LAW” .....	10
B) SUSTENTABILIDAD .....	13
C) VALOR AGREGADO .....	14
D) SUBVENCIONES .....	14
3) <u>DIFERENCIAS CON OTROS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN AGRARIOS</u> .....	15
-III- MARCO TEÓRICO .....	16
1) <u>ANÁLISIS DE LA PRODUCCIÓN ORGÁNICA EN EL ÁMBITO DE LA UNION EUROPEA</u> .....	16
2) <u>ANÁLISIS DE LA PRODUCCIÓN ORGÁNICA A NIVEL REGIONAL</u> .....	22
A) MERCOSUR – ARGENTINA .....	22
i. Consideraciones preliminares – Contexto de la producción orgánica .....	22
ii. Definición y normativa vigente para la producción orgánica .....	24
iii. Ámbito de aplicación y modalidades .....	25
iv. Certificación de la producción orgánica .....	27
B) MERCOSUR – BRASIL .....	27
a. Consideraciones preliminares – Contexto de la producción orgánica .....	27
b. Definición y normativa vigente para la producción orgánica .....	28
c. Ámbito de aplicación y modalidades .....	30
d. Certificación de la producción orgánica .....	30
3) <u>RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRODUCCIÓN ORGÁNICA EN URUGUAY</u> .....	30
A) <u>NORMATIVA VIGENTE</u> .....	32
i. Evolución cronológica .....	32
ii. Régimen actual .....	37
B) <u>CONCEPTO NORMATIVO DE PRODUCCIÓN ORGÁNICA</u> .....	40
C) <u>SISTEMA NACIONAL DE CERTIFICACIÓN</u> .....	44
i. Un régimen de libre adhesión con una prohibición de alcance general .....	44
ii. La titularidad, inscripción y uso de las marcas de certificación .....	48
iii. Las Entidades Certificadoras .....	53
iv. Requisitos y procedimiento de certificación .....	56
D) <u>INFRACCIONES Y SANCIONES</u> .....	57
4) <u>AGRICULTURA ECOLÓGICA</u> .....	58
5) <u>ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA PRODUCCIÓN ORGÁNICA EN URUGUAY</u> .....	64
A) <u>INTRODUCCIÓN</u> .....	64
B) <u>EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL</u> .....	65
C) <u>ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL A NIVEL ORGÁNICO NACIONAL EN LA ACTUALIDAD</u> .....	67
D) <u>ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL A NIVEL ORGÁNICO DEPARTAMENTAL</u> .....	72
E) <u>REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL (ASOCIACIONES Y ORGANIZACIONES PRIVADAS) EN LA COMISIÓN HONORARIA</u> .....	73
F) <u>OTRAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS QUE TRABAJARON EN LOS GRUPOS DE TRABAJO (GT) DE LA CHPNA</u> .....	74
G) <u>SISTEMA NACIONAL DE CERTIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN ORGÁNICA</u> .....	74
H) <u>OTRAS ASOCIACIONES Y ORGANIZACIONES PRIVADAS EXISTENTES</u> .....	75
-IV- <u>CONCLUSIONES</u> .....	78
-V- <u>COROLARIO</u> .....	82
BIBLIOGRAFÍA .....	83

## (1) PRESENTACIÓN

En la República Oriental del Uruguay, la producción agrícola ha tenido un desarrollo muy importante en los últimos años, producto de una extensión significativa del área destinada a la plantación de soja con destino a la exportación.

Naturalmente esta ampliación de la “agricultura tradicional” mediante la incorporación masiva del cultivo de la soja determinó una serie de adecuaciones a nivel productivo, industrial, comercial, laboral y hasta social, y ello naturalmente generó una respuesta normativa a esta nueva realidad en el sector agropecuario.

El fenómeno del cultivo de la soja no implicó la sustitución de las áreas destinadas a los cultivos agrícolas tradicionales (i.e. trigo, maíz, etc.) ni de la producción orgánica, por el contrario, ingresó a las áreas tradicionalmente destinadas a la ganadería extensiva.

Se trató de un cambio significativo en la matriz productiva del país, que de alguna forma aún se mantiene vigente, por la incorporación de tecnología, maquinaria, capacitación laboral, y especialmente por los valores del producto final en el mercado internacional y su seguro destino en la exportación.

Esta visión muy general de la agricultura en nuestro país, que podemos cuantificar conforme a lo indicado por la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, mantiene incambiada el área agrícola destinada a la agricultura tradicional, integrada y a la producción orgánica.<sup>1</sup>

La “Agricultura Orgánica” o la “Producción Orgánica”, es una alternativa productiva, social y económica, que dada la importancia que desde el punto de vista productivo y del consumo ha venido adquiriendo en las últimas décadas, plantea diversos desafíos en su implementación, que se relaciona con los aspectos: (i) ambientales; (ii) sociales; (iii) alimentarios y sanitarios; y (iv) comerciales, y en consecuencia su regulación normativa adquiere mayor trascendencia.

En el ordenamiento jurídico nacional, la regulación de este fenómeno productivo desde los distintos aspectos señalados, no ha sido relevante, no obstante lo cual, regionalmente e internacionalmente existen experiencias relevantes en lo relativo a “la agricultura orgánica”.

De cualquier forma, la escasa incidencia cuantitativa de la llamada “producción orgánica” en la agricultura de nuestro país tiene por otra parte, una regulación normativa propia de escasa aplicación práctica.

Sin embargo, dada la importancia que la producción orgánica tiene a nivel regional e internacional, parece interesante abordar las escasas iniciativas productivas que

---

<sup>1</sup> Anuario de OPYPA 2022 - Impresión: Gráfica Mosca - Depósito legal: 380.483 (publicada en <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/anuario-opypa-2022/anuario-opypa-2022>, consultada el 15 de noviembre de 2023).

existen, y la incipiente regulación normativa, extremo que no condice con la realidad de una actividad productiva con una importante proyección futura.

(2)

## **OBJETIVOS**

La presente investigación tiene como “objetivo general”, realizar un estudio sobre el fenómeno de la “producción orgánica”, desde el punto de vista de su regulación normativa, a nivel internacional, regional y con especial énfasis en nuestro país, al igual que su respuesta institucional desde su aparición en el sector agropecuario.

Del punto de vista de los “objetivos específicos”, nos hemos propuesto obtener en el marco de la investigación, los siguientes:

1.- Analizar el marco conceptual de la “producción orgánica” como modalidad productiva en sus aspectos generales.

2.- Relevar la normativa aplicable a la “producción orgánica” en nuestro país, su relación con otras disciplinas, y con otros aspectos que se vinculan con dicha producción, al igual que la doctrina y jurisprudencia relacionada con el tema.

3.- Relevar la organización institucional en nuestro país, a los distintos niveles orgánicos nacionales y departamentales, al igual que a nivel privado en forma individual o asociada.

4.- Analizar el tratamiento de la “producción orgánica” a nivel regional.

5.- Analizar el tratamiento de la “producción orgánica” en el ámbito de la Unión Europea.

Finalmente, incorporar un capítulo de conclusiones sobre los distintos aspectos relevados en el documento, y evaluar si el estado de situación de las reglas de la producción orgánica es plenamente viable, y en su caso proponer alternativas de regulación de la producción orgánica.

**-I-**

## **INTRODUCCION**

La “producción orgánica” ha tenido modernamente un desarrollo interesante, con relación a la “agricultura tradicional” y a la “agricultura integrada”, y ello principalmente porque los sistemas de producción inherentes a la producción orgánica, contribuyen a la conservación de los recursos naturales, principalmente el suelo y el agua, así como impactan positivamente en el medio ambiente y si constituye en una actividad relevante en la agricultura familiar.

Por su parte, los productos derivados de este tipo de producción tienen una apreciable consideración por parte de los consumidores, tanto a nivel nacional, regional e internacional, ya que el consumo de los “productos orgánicos” representan un modelo de alimentación sano.

Las consideraciones anteriores, justifican plenamente regular adecuadamente los “sistemas de producción” que en definitiva les garanticen a los consumidores de los productos orgánicos, que los mismos provienen realmente de una “producción orgánica”, es decir, que son el resultado de una producción totalmente natural en todo el proceso desde sus inicios, hasta el consumo final del producto orgánico.

## -II-

### MARCO CONCEPTUAL

Dres. Álvaro Tringolo y Limber Alvear

#### 1) NOCIÓN, ALCANCE Y NATURALEZA

Al analizar las distintas posturas de la doctrina agrarista comparada sobre el concepto y alcance de la actividad agraria, como ser, la teoría “agrobiológica” de Rodolfo CARRERA<sup>2</sup>, la teoría de la “agrariEDAD” de Antonio CARROZZA<sup>3</sup>, y la teoría de “los recursos naturales renovables” de CASANOVA<sup>4</sup>, reciente doctrina nacional ha precisado que lo que despierta el interés de la materia agraria es que la agricultura, en la actualidad, constituye desde el punto de vista económico y social, un sistema de producción, y que su tipicidad no sólo proviene de lo que se produce sino también de los bienes que se emplean para ello, procurando una adecuada relación funcional entre los ciclos productivos (animales o vegetales) y los bienes empleados (recursos naturales renovables), lo cual supone un equilibrio entre la conservación de estos y la producción derivada de los ciclos.<sup>5</sup>

En ese sentido, GUERRA ha destacado que “*la importancia de este sistema de producción trasciende en cuanto requiere de la combinación funcional y equilibrada de recursos naturales y ciclos biológicos manejados técnicamente por el hombre, para la obtención rentable de frutos destinados a su comercialización o industria, que es el fenómeno necesario de regular especialmente, por la variedad de asuntos que involucra su realidad operativa*”.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Los primeros en exponer el criterio “agrobiológico” fueron los autores latinoamericanos. En Argentina, en particular se conocieron los aportes de Rodolfo CARRERA quién sostenía la especificidad de la materia agraria en dos factores esenciales, naturaleza y vida, que se expresan a través de un proceso agrobiológico realizado en la tierra por el hombre. Ver: Rodolfo CARRERA – “Derecho Agrario para El Desarrollo”, Ed. Depalma, Bs.As., 1978.

<sup>3</sup> La llamada “Teoría de la AgrariEDAD”, aparece desarrollada en diversas obras científicas del Prof. Antonio CARROZZA, entre ellas: “Problemi generali e profili di qualificazioe del Diritto agrario”, Milano, Giuffrè, 1975, pág. 74; “La noción de lo agrario (agrarietá) fundamento y extensión”, Revista Judicial, San José, setiembre, 1977, pág. 19; teoría en la cual se pone el énfasis no tanto en la especie de bien que se produce sino en el procedimiento utilizado para obtenerlo.

<sup>4</sup> Según esta corriente, no sólo debe atenderse a los ciclos biológicos, sino que la agricultura comprende también, en particular, el empleo de los recursos naturales renovables con fines productivos. Ver: Ramón Vicente CASANOVA – “Derecho Agrario”, Tercera Ed, Mérida, 1981, págs. 22 y sigtes.

<sup>5</sup> Ver: Enrique GUERRA – “Derecho Agrario - Teoría General”, Tomo I, FCU, Montevideo, 2017, págs. 142 a 144.

<sup>6</sup> Así: Enrique GUERRA – “Derecho Agrario - Teoría General”, Tomo I, FCU, Montevideo, 2017, pág. 139 y 140.

Ahora bien, la agricultura como sistema de producción, comprende, a su vez, varios subsistemas o modalidades de explotación que se pueden clasificar en base a distintos y variados criterios, ya sea, según su organización y funcionamiento, o según los ciclos biológicos y productos obtenidos.

Dentro de este marco conceptual es que corresponde encuadrar a la “Producción Orgánica” o a la “Agricultura Orgánica”<sup>7</sup>. Es más, si se observa la literatura sobre el tema también se habla de “Agricultura Ecológica”, “Biológica”, “Ecoagricultura”, dentro de otros conceptos. Lo que nos interesa, es observar: qué implica, qué significa, su importancia, dentro de otros parámetros conceptuales.

En primer lugar, nos parece importante señalar como punto de partida, la conceptualización que señala Juan JOSÉ STAFIERI, que se trata de *“toda aquella que no utiliza productos químicos en su producción”*.<sup>8</sup> Por ello importan sus caracteres, principios y bases propias que la hacen diferente a otras actividades incluso a la estrictamente “agraria”. Hay también nociones más genéricas señalándola como *“el conjunto de formas alternativas del manejo de los recursos naturales que han desarrollado tecnologías de naturaleza ecológica, en el sentido, de pretender proporcionar el acceso a los medios de vida intentando restituir en la medida de lo posible, el inevitable deterioro causado por la artificialización de la naturaleza”*.<sup>9</sup>

En definitiva, se lo percibe como un sistema que se caracteriza por valerse de prácticas agronómicas y ecológicas que procuran preservar los recursos naturales, la diversidad biológica y el medio ambiente, excluyendo cualquier elemento de síntesis química u organismos genéticamente modificados, transformándose así en el paradigma de la agricultura sostenible o ecológica.<sup>10</sup>

Se la distingue por contraposición a la agricultura convencional, la cual ha sido definida por la doctrina comparada como aquella que no está sometida a reglas de producción ecológica (con mayor libertad en la utilización de los insumos autorizados de manera general y cuyo uso permanece prohibido en otros tipos de agricultura), siendo la forma de cultivo más extendida, y que se caracteriza por obtener como

---

<sup>7</sup> En el presente trabajo referiremos a la “Producción Orgánica” y a la “Agricultura Orgánica” como sinónimos más allá de los matices etimológicos que puedan existir y que de hecho existen. Es de destacar el doble alcance del término “agricultura”. En su sentido más estricto y tradicional, alude a tareas de labranza y de la tierra, como ha sido oportunidades recogido por nuestra legislación. Ahora bien, en nuestro medio también recibe un alcance amplio por varias razones. Nuestra Constitución refiere en su art. 36 al “cultivo” como una actividad diferenciada de la industria y comercio permitiendo abarcar tareas de crianza de animales y vegetales y en general todos los procesos esencialmente biológicos (ver: Adolfo GELSI BIDART – “Estudio del Derecho Agrario”, Parte General Voluen I, Ed. Acali, Montevideo, 1977, pág. 127). Por su parte, el término “Producción” es amplio de por sí, aludiendo a la acción de producir, a la cosa producida, al acto o modo de producirse, entre otros (ver: Diccionario de la Real Academia Española, 23ª Edición, 2014).

<sup>8</sup> Juan JOSÉ STAFIERI – “Temas de Derecho Agrario”, VII Encuentro de Colegios de Abogados, Rosario, 2008, pág. 407 y ss.

<sup>9</sup> Eduardo SEVILLA GUZMAN - Graciela OTTOMANN – “Ecoagricultura, Agroecología y Desarrollo Sustentable”, Citado por Jorge Fernández Reyes, Revista de Derecho Agrario- Uruguay- N° 11,12, F.C.U. Montevideo Uruguay Agosto 2011, pag.55.

<sup>10</sup> Enrique Guerra – “Derecho Agrario – La Explotación Agraria”, Tomo IV, FCU, Montevideo, 2016, pág. 265.

finalidad la mayor cantidad producida, mediante el uso de estos tratamientos químicos, aunque ello en ocasiones pueda suponer una merma en la calidad de los alimentos.<sup>11</sup>

Es que la Producción Orgánica comienza a ser abordada desde la “agroecología” o “ecoagricultura” como una disciplina para enfrentar los problemas causados por la agricultura moderna convencional, promoviendo “*la aplicación de los principios ecológicos al entendimiento y desarrollo de agroecosistemas sostenibles*”<sup>12</sup> e incorporando ideas sobre una agricultura ligada al medio ambiente y más sensible socialmente, centrada no solo en la producción sino también en la sostenibilidad ecológica del sistema de producción.<sup>13</sup>

En esta disciplina de la “agroecología” o “ecoagricultura” se describen propuestas alternativas a la agricultura convencional, formalizadas institucional e internacionalmente a través de la Federación Internacional de Movimientos a favor de la Agricultura Orgánica” (conocida como IFOAM por su sigla en inglés: “International Federation of Organic Agricultural Movements”), adoptándose la denominación de “Agricultura Orgánica” (proveniente del mundo anglosajón) o “Agricultura Biológica” (de origen francés).<sup>14</sup>

Quiere decir que representa a los modelos de producción integradores de técnicas para establecer el diseño de sistemas modernos de agricultura ecológica (en el marco de aquellas técnicas y métodos no degradantes de los recursos naturales).

Entonces, y tal como se ha destacado desde la doctrina administrativista española, la agricultura ecológica o ecogricultura no se identifica con la calidad entendida en sentido general, ya que no tiene como objetivo principal destacar las propiedades inherentes al producto para diferenciarlo o compararlo con otros de su especie o género, sino que tiene como primera finalidad indicar que el producto ha sido obtenido mediante un método de producción ecológico, gracias a un sistema agrario basado en la protección del ambiente, el cual implica una utilización menos intensiva del suelo y de los recursos naturales en general.<sup>15</sup>

Es que, siguiendo a la doctrina agrarista argentina contemporánea la producción orgánica no tiene por finalidad garantizar que un producto tenga mejor calidad, ni que sea más sano, o que esté libre de contaminantes, sino que tiende a garantizar que, para

---

<sup>11</sup> Isaac de la VILLA BRIONGOS - “Régimen jurídico de la producción ecológica en España”, Ed. Reus, Madrid, 2021, pág. 21.

<sup>12</sup> Miguel Altieri – “Agricultura Tradicional” en Agroecología, bases científicas para una agricultura sustentable, Nordan, Montevideo, 1999, págs. 103-136.

<sup>13</sup> Susana Hecht – “La evolución del pensamiento agroecológico”. En Bases Científicas para una agricultura sustentable. Ed. Altieri. Nordan-Comunidad, Montevideo 1999.

<sup>14</sup> La IFOAM nació Versalles, Francia, el 5 de noviembre de 1972, durante un congreso internacional sobre agricultura orgánica, organizada por la Organización francesa de Agricultura con la finalidad promover a nivel mundial un sistema ecológico, social y económicamente viable, basado en los “Principios de la Agricultura Orgánica.” Se trata de una Federación integrada por una Asamblea General la cual designa a la Junta Mundial de IFOAM, un grupo diverso de personas que trabajan voluntariamente para liderar la Federación. Ver: John PAULL – “From France to theWorld: The International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM)”, Journal of Social Research & Policy, 1 (2), 2010, págs. 93 a 102; y la página web institucional: <https://www.ifoam.bio/about-us/our-history-organic-30>.

<sup>15</sup> María Teresa CANTÓ – “Ordenación ambiental de la Agricultura”, Ed. Abeledo Perrot Lo Blanch, Valencia, 2005, pág. 297.

producirlo, se emplearon técnicas que, conforme a las enseñanzas de la ecología, deberían contribuir a que el producto sí lo fuera y que los impactos sobre el ambiente son limitados.<sup>16</sup>

El Código Alimentario de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (conocida como la FAO por su sigla en inglés: “Food and Agriculture Organization”), denominado “Codex Alimentarius”<sup>17</sup>, define a la “agricultura orgánica” de la siguiente manera: “*La agricultura orgánica es un sistema holístico de gestión de la producción que fomenta y mejora la salud del agroecosistema, incluyendo la diversidad biológica, los ciclos biológicos y la actividad biológica del suelo. Emplea, cuando sea necesario, métodos agronómicos, biológicos y mecánicos en oposición al uso de materiales sintéticos para cumplir con cualquier función específica dentro del sistema de producción. Esto se logra, en parte, mediante la utilización de materiales orgánicos, excluyendo el uso de organismos modificados genéticamente y evitando el uso de organismos químicos de síntesis.*”<sup>18</sup>

En el preámbulo del Códex Alimentarius, se explica que “orgánico” es un término de etiquetado que indica que los productos se han producido con arreglo a las normas de la producción orgánica, y que están certificados por un organismo o autoridad de certificación debidamente constituido. Agrega que la agricultura orgánica se basa en la reducción al mínimo del empleo de insumos externos, y evita el empleo de fertilizantes y abonos sintéticos, pero que debido a la contaminación ambiental generalizada las prácticas de agricultura orgánica no pueden garantizar la ausencia total de residuos. Sin embargo, se aplican métodos destinados a reducir al mínimo la contaminación del aire, el suelo y el agua, siendo la meta principal de la agricultura orgánica lograr un nivel óptimo de salud y productividad de las comunidades interdependientes de organismos del suelo, plantas, animales y seres humanos.<sup>19</sup>

El Códex establece además que los manipuladores, elaboradores y vendedores también deben adherir a dichas reglas para mantener la integridad de los productos de agricultura orgánica.<sup>20</sup>

Por ello, es de destacar que este sistema de producción comprende no sólo a la Agricultura en el sentido estricto del término, esto es, la obtención de un producto primario de origen animal o vegetal (sentido productivo y económico), sino que abarca además otras instancias de elaboración, conservación, transformación, envasado, etc.

---

<sup>16</sup> Leonardo Fabio PASTORINO – “Derecho Agrario Argentino”, Segunda Edición, Abeledo Perrot, Bs. As., 2011, pág. 201.

<sup>17</sup> El denominado “Codex Alimentarius” (que en latín significa “ley o código de alimentos”), es un conjunto de reglas, directrices o estándares de prácticas aprobadas por la Comisión del Codex Alimentarius, la cual tiene por cometido ejecutar el Programa Conjunto FAO - Organización Mundial de la Salud (identificada en su sigla “OMS”) sobre normas alimentarias, con la finalidad de proteger la salud de los consumidores y promover prácticas leales en el comercio alimentario. Dicho “código” abarca una amplia variedad de temas relacionados con los alimentos, como estándares para alimentos procesados, aditivos alimentarios, residuos de plaguicidas, higiene alimentaria, etiquetado de alimentos y más. Las reglas que contiene son establecidas por comités de expertos internacionales y se basan en la evidencia científica disponible y en la experiencia técnica.

<sup>18</sup> “Codex Alimentarius - Alimentos Producidos Orgánicamente”, Segunda Edición, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación Organización Mundial de la Salud, Roma, 2005, pág. 3.

<sup>19</sup> “Codex Alimentarius - Alimentos Producidos Orgánicamente”, ob.cit., Roma, 2005, pág. 2.

<sup>20</sup> “Codex Alimentarius - Alimentos Producidos Orgánicamente”, ob.cit., Roma, 2005, pág. 2.

(industrialización) o presentación de los productos (primarios o transformados), aunado a la comercialización del producto (primario o transformado), lo cual, al decir de FERNANDEZ REYES “*rebaso los límites más ambicioso de la noción de actividad agraria en términos contemporáneos, pero que indudablemente marca una clara tendencia en el sentido antes indicado, donde el objeto de la disciplina jurídica (v.g. Derecho Agrario) se ha redimensionado y ampliado sustantivamente.*”<sup>21</sup>

Ahora bien, el fenómeno de la Producción Orgánica integra el Derecho Agrario, y no necesariamente desde un enfoque amplio de la disciplina jurídica.

Así, se ha puesto el énfasis en el vínculo de lo agrario con la ética del desarrollo sostenible y el ambiente, como una disciplina dinámica, no limitada sólo a la actividad de la agricultura. En tal sentido se ha explicado desde la doctrina argentina que: “*Su unión con el ambiente constituye una nueva respuesta a una agricultura no contaminante ni contaminada, a una actividad desarrollada en armonía con los recursos naturales, disfrutando de los bienes de la Naturaleza pero sin degradarla ni destruirla.*”<sup>22</sup>

Por su parte, CARROZZA enseñaba que “*Las fronteras y confines del Derecho Agrario siempre móviles*” se basan, siempre, “*en la centralidad del fenómeno productivo*” y éste, al decir de BREBBIA, recogiendo la interdisciplinariedad del fenómeno, en la naturaleza de los productos agrarios como resultado de un “*proceso agrobiológico*”.<sup>23</sup>

Y desde en esa interdisciplinariedad del fenómeno productivo es que se ha dicho que la Producción Orgánica “*significa mucho más que un sistema productivo, ya que no sólo es un medio de obtención de alimentos, sino que cumple también con una serie de objetivos inherentes a su ejercicio*” como son la protección y conservación del medio ambiente, y la contribución a la sostenibilidad de la agricultura.<sup>24</sup>

Por ello se sostiene que la Producción Orgánica es la solución simultánea de varios problemas, a saber: la producción de alimentos, la salud humana, el ambiente, el bienestar animal, y el desarrollo rural. Vale decir, la sustentabilidad y a seguridad alimentaria, principalmente enfocada a la producción de alimentos sanos, seguros y de calidad, a través de la inocuidad, trazabilidad y sellos o etiquetas de calidad.<sup>25</sup>

En ese sentido, la Producción Orgánica puede representar tanto una oportunidad para las economías en desarrollo al acceder a mercados más exigentes y con valores más altos en comparación con la agricultura tradicional, como una limitación para ingresar a estos mercados debido a las exigencias en términos de seguridad y calidad impuestas a los productos para proteger a los consumidores.

---

<sup>21</sup>Jorge FERNANDEZ REYES– “La agricultura orgánica – Lineamientos generales en el ordenamiento jurídico nacional”, Revista de Derecho Agrario, F.C.U., Montevideo, 2011, Tomo 11/12, pág. 56.

<sup>22</sup> Ricardo ZELEDÓN ZELEDÓN – “Desarrollo Sostenible y Derecho Agrario”, Editorial Guayan, año 1998, pág. 116.

<sup>23</sup> Fernando BREBBIA – “La determinación del objeto del Derecho Agrario”, en Instituto de Derecho Agrario, 1999, Colegio de Abogados de Rosario, Rosario.

<sup>24</sup> Isaac de la VILLA BRIONGOS - “Régimen jurídico de la producción ecológica en España”, Ed. Reus, Madrid, 2021, pág. 21.

<sup>25</sup> Jorge FERNANDEZ REYES – “La agricultura orgánica – Lineamientos generales en el ordenamiento jurídico nacional”, Revista de Derecho Agrario, F.C.U., Montevideo, 2011, Tomo 11/12, pág. 57.

Además, se destacan otros beneficios como el ahorro energético, el valor paisajístico de los entornos naturales y una gestión más eficiente de los recursos hídricos, que pueden considerarse como fundamentos adicionales.

Más recientemente se ha sostenido que la Producción Orgánica es una “oportunidad para la responsabilidad social empresarial”, desde una óptica alimentaria, ambiental, social y económica.<sup>26</sup>

En definitiva, el fundamento de la Producción Orgánica se desarrolla por múltiples vías, que varían según el propósito de la regulación normativa en cada régimen o sistema positivo. Sin embargo, al analizar las diferentes normas, aunque todas se orientan hacia un objetivo principal o prioritario, prácticamente todos los argumentos mencionados, de manera directa o indirecta, están presentes en ellas.

Por último, es dable destacar que se han utilizado como sinónimos, tanto en la normativa nacional como en la extranjera, los términos de Agricultura “Orgánica”, “Biológica”, “Alternativa”, “Sostenible”, “Natural”, “Integrada”, “Limpia”, “Biodinámica”, “Ecológica”, “Agroecológica”, etc., donde el elemento distintivo es la diferenciación con la agricultura denominada “tradicional” o “convencional”, mientras que los elementos caracterizantes pueden ser variados o diversos según su fundamentación,<sup>27</sup> según viene de decirse y tal como quedará de manifiesto a lo largo de este trabajo.

## **2) CARACTERES DE LA PRODUCCIÓN ORGÁNICA**

### **A) LIBRE ADHESION - MODELO IMPULSADO DESDE EL “SOFT LAW”**

Delimitado el concepto de la Producción Orgánica es del caso señalar algunas particularidades, destacándose como uno de los principales caracteres su adhesión voluntaria, conocido como sistema “softlaw”, pero que, una vez que se adhiere al mismo el régimen jurídico se impone obligatoriamente. Solo los que ingresen al sistema están obligados a cumplir con sus normas, serán los únicos que tendrán el derecho de identificar, etiquetar o certificar a sus productos como provenientes de la Producción Orgánica.

Con carácter general, se ha dicho que el “soft law” también conocido como Derecho blando o flexible, se caracteriza por ser no obligatorio, carecer de uniformidad, justiciabilidad, sanciones y autoridades que lo impongan. No depende de la regulación estatal y cuenta con la participación voluntaria de actores en su creación y operación, buscando consenso y legitimidad, y carece de poder sancionatorio estatal. Aunque no

---

<sup>26</sup> María Adriana VICTORIA – “Producción Orgánica: una oportunidad para la Responsabilidad Social Empresarial” Revista de Derecho Agrario, F.C.U., Montevideo, 2011, Tomo 11/12, pág. 123.

<sup>27</sup> Jorge FERNANDEZ REYES – “La agricultura orgánica – Lineamientos generales en el ordenamiento jurídico nacional”, Revista de Derecho Agrario, F.C.U., Montevideo, 2011, Tomo 11/12, pág. 55.

siempre todos estos elementos están presentes, la falta de mecanismos de exigibilidad y la ausencia de responsabilidad son características comunes del soft law.<sup>28</sup>

El “soft law” ha tenido un preponderante desarrollo en el Derecho internacional público, aunque también, en ciertos supuestos particulares, se ha aplicado en el ámbito interno y en contextos supranacionales y transnacionales. Tal como se lo conoce en la actualidad, *“es una criatura del Derecho Internacional y, en especial, de las organizaciones internacionales, cuyas normas no siempre gozan de efectos jurídicos nítidos”*.<sup>29</sup> Como término medio a la dicotomía entre la regulación o la autorregulación, ciertas Administraciones Públicas *“han optado en varias ocasiones por crear instrumentos de efectos indeterminados, con una clara vocación reguladora, pero sin un reconocimiento formal en cuanto a su fuerza normativa”*.

Las organizaciones internacionales, especialmente la FAO (intergubernamental) e IFOAM (no gubernamental), han desempeñado un papel significativo en la elaboración de normas relacionadas con la Producción Orgánica durante décadas. Su objetivo ha sido fomentar la adhesión de los productores a esta práctica y, como resultado, expandir la superficie destinada a este tipo de producción. Y lo cierto es que, aunque estas normas no tengan carácter imperativo (es decir, que no pueden ser impuestas coercitivamente a los productores), han ejercido una notable influencia en el desarrollo de las regulaciones en diversos países y, en particular, en la legislación comunitaria de la Unión Europea en relación con la Producción Orgánica.<sup>30</sup>

Los principios y objetivos contenidos en estas normas de “soft law” han dejado una huella significativa en el espíritu de los marcos regulatorios correspondientes, lo que justifica su análisis, ya que también contribuirá a la comprensión de la normativa reglamentaria uruguaya.

En primer lugar, se destaca el ya citado “Códex Alimentarius” de la FAO, el cual contiene reglas relevantes para nuestro objeto de estudio, especialmente las Directrices para la producción, elaboración, etiquetado y comercialización de alimentos producidos orgánicamente en el sector agropecuario. Ahora bien, no son normas imperativas para los Estados miembros de la ONU.

Estas reglas establecen pautas para los productos que llevan etiquetas con términos como “ecológico”, “orgánico” o “biológico” u otros similares, en donde para utilizar estos términos en la etiqueta, los alimentos deben cumplir con ciertos requisitos, incluyendo la adhesión a principios de producción ecológica como el control de plagas y enfermedades mediante métodos naturales, la sostenibilidad ambiental, el mantenimiento de la fertilidad del suelo, y el bienestar animal.

El Codex Alimentarius también establece pautas para la recolección de alimentos en zonas naturales, la ganadería y la alimentación de los animales. Enfatiza en el uso de materiales orgánicos en el suelo y limita el uso de sustancias químicas. Además,

---

<sup>28</sup> Daniel SARMIENTO – “La autoridad del derecho y la naturaleza del softlaw”, Cuadernos de Derecho Público, núm. 28, 2006, págs. 221 a 266.

<sup>29</sup> Daniel SARMIENTO – “La autoridad del derecho y la naturaleza del softlaw”, Cuadernos de Derecho Público, núm. 28, 2006, pág. 224.

<sup>30</sup> Ana FERNÁNDEZ PÉREZ – “La agricultura ecológica en el marco de la Unión Europea”, en La Ley Unión Europea, n° 39, 2016, pág. 5.

contempla condiciones específicas para el manejo, transporte y sacrificio de los animales, con prohibición de cualquier forma de maltrato.

Por último, dicho “código” contempla períodos de conversión antes de que un producto pueda ser considerado orgánico. La inspección y certificación del cumplimiento de estas reglas debe ser realizada por una autoridad u organismo de inspección oficialmente reconocido, con la posibilidad de delegar funciones en otros organismos de inspección.

En segundo lugar, desde la IFOAM se han desarrollado los "Sistemas Participativos de Garantía" (SPG), los cuales se basan en la idea de que los propios productores y otros actores involucrados verifiquen si los alimentos cumplen con los estándares de agricultura orgánica, y buscando la efectividad a partir del contacto directo y cercano entre los actores, es decir, cuando los canales de comercialización son cortos. Estos sistemas son específicos de comunidades, regiones geográficas, contextos culturales y mercados particulares.<sup>31</sup>

Se ha explicado desde la doctrina comparada que el Sistema de Garantía Orgánica promovido desde la IFOAM busca establecer un estándar global para la producción, procesamiento, verificación y comercialización de productos orgánicos, permitiendo a los organismos de certificación obtener la acreditación de IFOAM (lo que les permite mostrar el logotipo de IFOAM junto al suyo propio), y en particular se ha afirmado que estos estándares se basan en criterios de acreditación que sirven como guía internacional.<sup>32</sup>

Debido a la falta de una definición internacional uniforme para los términos “orgánico” o “ecológico”, IFOAM ha propuesto criterios para la producción orgánica con la esperanza de que se conviertan en un estándar internacional ampliamente aceptado, procurando armonizar las regulaciones nacionales y supranacionales relacionadas con la producción orgánica y prevenir el uso indebido de términos como “orgánico” o “ecológico” en etiquetas de alimentos.

El enfoque de IFOAM abarca tanto a los Estados, evaluando sus regulaciones existentes sobre producción orgánica, como a los productores, a quienes proporciona un logotipo como marca de garantía para aquellos que cumplen con normativas específicas sobre producción ecológica y tienen la correspondiente certificación.

El SGO se basa en principios fundamentales, incluyendo la salud, la ecología, la justicia y el cuidado del medio ambiente. Estos principios rigen la producción orgánica en términos de salud del suelo, conservación de recursos naturales, relaciones justas en la cadena de suministro y protección del medio ambiente.

El SGO se compone de Normas Básicas de IFOAM y Criterios de Acreditación, que establecen requisitos para la gestión del ecosistema, la producción vegetal y animal, la alimentación de los animales, el transporte, el sacrificio y los períodos de conversión. Estas normas pretenden asegurar la integridad de la producción ecológica y la

---

<sup>31</sup> Sofía BOZA MARTÍNEZ - “Los Sistemas Participativos de Garantía en el fomento de los mercados locales de productos orgánicos” Polis, Revista Latinoamericana, Volumen 12, N° 34, 2013, pág. 21.

<sup>32</sup> Isaac de la VILLA BRIONGOS - “Régimen jurídico de la producción ecológica en España”, Ed. Reus, Madrid, 2021, pág. 35.

confianza en los sistemas de certificación, garantizando que se cumplan los estándares internacionales de producción ecológica.

Pero en todo caso, también se trata de norma no imperativas, impulsadas por una institución internacional privada.

Ahora bien, de cuanto viene de decirse, es dable concluir que en el ámbito internacional hay diversos fundamentos que han explicado hasta la actualidad la importancia de instaurar un sistema o modelo de producción como el de la Producción Orgánica.

## **B) SUSTENTABILIDAD**

Otros criterios de clasificación, o quizás estimo como caracteres, desde la doctrina nacional se han identificado dos generales o principales, que naturalmente admiten fundamentos específicos que luego son trasladados a las diversas reglamentaciones nacionales como base normativa.<sup>33</sup>

En primer lugar, FERNÁNDEZ REYES identifica aquellos “fundamentos generales” vinculados “con la sustentabilidad ambiental (ecológica, biodiversidad, etc.); la salud humana; la sanidad y calidad de los productos de origen animal o vegetal; la defensa del consumidor; la responsabilidad social.”

En segundo lugar, el citado autor reconoce “aquellos propios de la economía agrícola”, consistentes en los “modelos de producción accesibles y rentables para la agricultura familiar; las oportunidades de exportación a mercados seleccionados, exigentes y de mayor poder adquisitivo.”

Lo cierto es que dichos criterios han determinado la inclusión de un sistema de producción voluntaria en la regulación normativa nacional e internacional, tanto para productos internos como importados, que se basan en consideraciones compartidas y únicas, reflejando aspectos programáticos comunes tanto a nivel nacional como en el Derecho comparado, sin perjuicio de los matices que luego se deriven de las particularidades de los distintos ordenamientos jurídicos y la organización institucional y orgánica dentro de la cual sean aplicados.

En el marco de los caracteres o elementos básicos, la Dra. Ana María Victoria ha señalado cuatro elementos básicos de la producción orgánica:

- (i) la sustentabilidad Alimentaria, que refiere a la seguridad e inocuidad de los productos, donde resalta el “principio de precaución o cuidado”;
- (ii) la sustentabilidad Ambiental, relativa a la preservación de los recursos naturales;

---

<sup>33</sup> Jorge FERNANDEZ REYES– “La agricultura orgánica – Lineamientos generales en el ordenamiento jurídico nacional”, Revista de Derecho Agrario, F.C.U., Montevideo, 2011, Tomo 11/12, pág. 57.

(iii) la sustentabilidad Social, que procura promover el “principio de equidad y justicia” marcando la prevención de las técnicas a adoptar en estas producciones;

(iv) la sustentabilidad económica, enfocada en incrementar la eficiencia, productividad y buenos negocios ante un sistema de producción que es de alto costo y para mercados exigentes.

### **C) VALOR AGREGADO**

Este sistema de Producción postula un apego a la zona rural, constituyendo un factor de desarrollo para el agroturismo, en donde hay una gran conectividad con los valores culturales, costumbres, etc, y de allí el valor agregado del “agroturismo”, a la propia actividad agraria. Pues se enseñan las prácticas, las formas de producción, se degustan los productos, se observa un sistema productivo diferente.

Algunos autores refiriéndose al agroturismo precisamente la ha calificado como actividad agraria “atípica”<sup>34</sup> o también dependiendo de cómo se enfoque la misma como actividad accesoria, a la principal de la producción orgánica. Ello por cuanto hay una conexión subjetiva (mismo productor) y objetiva (misma producción).

Es más, es loable observar cómo determinados centros estudiantiles, sobre todo escolares, visitan este tipo de producciones. Sin dudas la concientización por un ambiente sano, la obtención y consumo de alimentos inocuos y saludables son bases culturales de esas futuras generaciones.

### **D) SUBVENCIONES**

Es también de importante destacar que, en los países desarrollados, especialmente en el ámbito de la Unión Europea, la producción orgánica cuenta con beneficios económicos tales como las subvenciones e incentivos, los cuales precisamente dan relevancia y trascendencia al mantenimiento del productor y la familia rural.

Tan es así que estos sistemas de producción implican verdaderas reglas arancelarias, cuyo acceso a los países consumidores se restringe. Esto evidentemente constituye trabas comerciales para los países como el nuestro, dada las exigencias que se nos imponen y que en definitiva obedecen a trabas no arancelarias. De allí la dificultad de los productores en el acceso a la cadena de exportación.

Evidentemente en nuestro país, no existen dichos beneficios, ni están previsto (por ahora) para el futuro, lo que da cuenta de que no se trata de una producción valorada por nuestra sociedad, no habiendo un consumo significativo de productos orgánicos cuando sus beneficios son visibles. Se trata de una suerte de resistencia a adquirirlos, lo que parece demostrar una falta de concientización.

---

<sup>34</sup> Enrique GUERRA – “Derecho Agrario - Teoría General”, Tomo I, FCU, Montevideo, 2017, págs. 151 y 152.

### **3) DIFERENCIAS CON OTROS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN AGRARIOS**

Este sistema de producción tiene diferencias importantes con otros, también agrarios, que explicaremos brevemente.

El auge e importancia de estas producciones vienen de la mano o como consecuencia del desgaste de los recursos naturales, el uso de plaguicidas, insecticidas, pesticidas, que han llevado a la contaminación de suelos, cursos de aguas y sus cuencas. En tal sentido debemos tener presente que la agricultura transgénica, más allá de sus beneficios económicos y productivos, han traído problemas de salud, incluso a los propios productores que manejan estos cultivos, que derivaron en alergias, alteraciones en la piel, pulmones, entre otros. Como bien explica la Ana María VICTORIA, no se podrá llegar a niveles de producción elevados, aumentos y rendimientos de alto niveles, pero la contrapartida es la calidad alimentaria e inocuidad del producto.<sup>35</sup>

La agricultura transgénica es la antítesis de la producción orgánica. Pues como es sabido en aquella, dado el avance de la biología genética, existe una manipulación de los genes, de origen animal o vegetal, a los efectos de crear determinadas variaciones vegetales, resistentes a enfermedades, parásitos, plagas, etc., que buscan la optimización de las producciones con altos rendimientos al eliminar o contrarrestar la actuación humana en procura de erradicarlos con otros agroquímicos las mismas.

El tema es complejo desde todo punto de vista, no sólo jurídico, y ante esta realidad la bioseguridad parece presentarse como clave para mitigar sus efectos negativos. Sin embargo, no es pacífico tal punto de indudable sensibilidad social, y también por los impactos negativos que ha ocasionado en el tema de salud, sobre todo. También es de consignar que en muchas oportunidades es responsabilidad del productor en la aplicación o no del producto.

Aún en la actividad agraria convencional pueden existir mayores rendimientos, pero no está garantizada una producción inocua. Se trata de un fenómeno empírico, de una observación de la realidad.

Hemos presenciado cultivos tradicionales en invernáculos, en donde las fumigaciones y pesticidas ya van con el desarrollo de la planta, cuando aún es una gema, pues bien, ya está fuertemente fertilizada con diferentes productos agroquímicos, y cuando se transforma en el producto final a cosechar, ya se encuentra impregnado de esas fumigaciones. Claro, el mercado los exige, pues son productos de determinado tamaño, color, aspecto, que, si lo comparamos con otro de la producción orgánica, esta no los tiene.

Es importante resaltar estas diferencias por un aspecto sustancial: el cruzamiento. Eso es que, mediante fenómenos naturales o actos derivados de la conducta del hombre, pueden provocar en estas producciones orgánicas el cruce con elementos no orgánicos.

---

<sup>35</sup> Ana María VICTORIA - Revista "Derecho Agrario"- Uruguay N° 11,12, Edit F.C.U, Montevideo, Uruguay, 2011, pag.123 y ss.

Se han señalado por ejemplo las vías de polinización, o transporte de semillas, plantas, etc., que traen como consecuencia una alteración en lo orgánico. No debe olvidarse que precisamente los etiquetados de las certificaciones responden a un sistema particular de producción. De allí que, a nivel de derecho comparado (como en España), existen niveles y presencia en muy mínimos porcentajes que los orgánicos pueden adolecer por esas circunstancias que denominan accidentales o técnicamente inevitables.<sup>36</sup>

Otro punto importante que se ha destacado desde la doctrina española es el “fraude” a la comercialización con etiquetados orgánicos cuando en realidad no se ajustan a ello, práctica que se advierte como consecuencia de los altos costos que implica la producción orgánica, frente a otros sistemas convencionales. La doctrina española señala como prácticas de fraude, entre otras, la introducción de elementos o ingredientes “poco claros” de “origen dudoso”, etc.<sup>37</sup>

Estas cuestiones pragmáticas derivan de que muchas veces los productos no son 100% orgánicos, y, en consecuencia, pueden derivar en reclamos ante la Defensa del Consumidor por no ajustarse estrictamente a dicha producción. Por ello, en España, es la tolerancia que se admite en algunos porcentajes mínimos siempre y cuando sean accidentales o técnicamente inevitables.

### **-III-**

## **MARCO TEÓRICO**

### **1) ANALISIS DE LA PRODUCCION ORGANICA EN EL AMBITO DE LA UNION EUROPEA**

**Esc. Pablo López**

El 1 de enero de 2022 entró en vigencia el Reglamento N° 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos, el cual deroga el Reglamento N° 834/2007 a partir del 31/12/2021, estableciendo un régimen transitorio para determinadas disposiciones del Reglamento N° 834/2007.

A su vez, el 1 de enero de 2022, entraron en vigencia las normas secundarias del Reglamento N° 2018/848, a saber: Reglamento de Ejecución N° 2019/2164; Reglamento de Ejecución N° 2020/2025; Reglamento de Ejecución N° 2021/279; Reglamento Delegado N° 2021/715; Reglamento Delegado N° 2021/771; Reglamento de Ejecución N° 2021/1165, entre otros; los cuales únicamente son aplicables en los países que forman parte de la Unión Europea.

---

<sup>36</sup> Isaac DE LA VILLA BRIONGOS - “Régimen Jurídico de la producción ecológica en España” – “Derecho Agrario y Alimentario”, Edit. Reus, Madrid- España, 2021, pág. 172 y ss.

<sup>37</sup> Isaac DE LA VILLA BRIONGOS - “Régimen Jurídico de la producción ecológica en España” – “Derecho Agrario y Alimentario”, Edit. Reus, Madrid- España, 2021, págs. 158 y 159.

Para el caso de los países que se encuentran fuera de la Unión Europea, existe un período de transición, pero, a partir del 1 de enero de 2025 el nuevo Reglamento será de aplicación a todos los países que quieran comercializar con los Estados que integran la Unión Europea.

Dicho reglamento comienza por establecer Principios aplicables a todas las etapas de producción, preparación y distribución de los productos ecológicos, también referentes al etiquetado y publicidad de dichos productos.

Los principios son enunciados que resumen y concentran en sí, el sentido y alcance del ordenamiento, en este caso de la voluntad tácita del reglamento, en cuanto al interés de la agricultura orgánica.<sup>38</sup>

Estos se encuentran expresamente establecidos en el artículo 5 y la aplicación de los mismos buscan asegurar un sistema viable de gestión agraria que:

- a) respete los sistemas, ciclos naturales, preserve y mejore la “salud” del suelo, el agua, las plantas y los animales;
- b) contribuya a alcanzar un alto grado de biodiversidad;
- c) haga un uso responsable de la energía y los recursos naturales renovables;
- d) cumpla con las normas de bienestar animal y responda a las necesidades de comportamiento de cada especie, con una producción ganadera vinculada al suelo.

También se establecen Principios específicos a las Actividades Agrarias y a la Acuicultura (art. 6) ya que en la Producción Vegetal Ecológica han de emplearse técnicas de producción que eviten la contaminación del medio ambiente o la reduzcan al mínimo, y en lo que refiere a la gestión y fertilización del suelo, se deben especificar las prácticas de cultivo permitidas en la producción vegetal ecológica y establecer condiciones para el uso de los fertilizantes y acondicionadores del suelo.

Por último, se establecen Principios Específicos para la transformación de Alimentos Ecológicos y Piensos (art.7), dado que en la producción ecológica debe limitarse el uso de insumos externos, por lo que deben definirse determinados objetivos en cuanto a qué productos y sustancias se utilizan a menudo en la producción de productos agrarios, o de productos agrarios transformados.

Cuando se utilicen normalmente para esos objetivos, el uso de productos o sustancias solo debe permitirse cuando hayan sido autorizados de conformidad con las normas contenidas en el Reglamento. No obstante, esa autorización solo debe ser válida mientras el uso de esos insumos externos en la producción no ecológica no esté prohibido por el Derecho de la Unión Europea o en la legislación nacional basada en el Derecho de la Comunidad Económica. Se debe permitir en la Producción Ecológica el uso de productos o sustancias que contienen los productos fitosanitarios o que son ingredientes de los mismos, con excepción de las sustancias activas, siempre que su uso esté autorizado de conformidad con el Reglamento N° 1107/2009 del Parlamento

---

<sup>38</sup> Enrique GUERRA – “Derecho Agrario - Teoría General”, Tomo I, FCU, Montevideo, 2017, pág 218.

Europeo y del Consejo, y siempre que la comercialización o el uso de esos productos fitosanitarios no estén prohibidos por los Estados miembros.

Los enunciados contenidos en los principios descritos por el Reglamento, contribuyen a la creación de un sistema jurídico vertebrado, unitario, coherente y permanente. Tienen un inestimable valor en lo que respecta a la integración del sistema jurídico, en casos de vacíos legales y a la hora de desentrañar el contenido y alcance de los preceptos positivos, cuando interpretamos, informando acerca de la orientación de la Agricultura Orgánica.<sup>39</sup>

En particular, los objetivos de la política de producción ecológica ya se encontraban incorporados de forma implícita a los objetivos de las Políticas Agrícolas Comunitaria (PAC)<sup>40</sup>, al garantizar que los productores reciban una retribución justa por cumplir las normas de producción ecológica y la creciente demanda de productos ecológicos por parte de los consumidores, crearon condiciones idóneas para un mayor desarrollo y expansión del mercado de estos productos.

Es dable destacar que el tercer capítulo del Reglamento 2018/848 establece disposiciones detalladas para la obtención de productos ecológicos, incluyendo productos agrícolas, ganaderos y piensos transformados. En contraste con el Reglamento 834/2007, la normativa actual es más extensa y compleja, ya que aborda una regulación más exhaustiva y dedica el Anexo II del Reglamento 2018/848 a la regulación integral de los diversos aspectos de la producción ecológica.<sup>41</sup>

La promulgación de esta nueva normativa coincide con las numerosas reivindicaciones de organizaciones no gubernamentales en el ámbito ecológico, que han solicitado un fomento de la agricultura ecológica en Europa y una revisión de las referidas Políticas Agrícolas Comunes (PAC) para otorgarle mayor importancia a la producción ecológica. Se han firmado varios documentos colectivos dirigidos a las principales instituciones de la Unión Europea, sobre la necesidad de realizar cambios significativos en la producción agroalimentaria de la Unión.<sup>42</sup>

La IFOAM, en su informe “The new EU organic regulation, ¿what 18ill change?”, ha manifestado que el nuevo Reglamento refleja una gran mejora en la regulación, especialmente en lo que respecta a la igualdad entre los alimentos ecológicos de la Unión Europea y los de dicho bloque, la mejora del control basado en la evaluación de riesgos, la promoción de los principios de la producción ecológica y la armonización de la normativa en un único documento legal.<sup>43</sup>

Sin embargo, esta propuesta, aunque lógica en sus objetivos, plantea desafíos, porque no se pueden aplicar de manera uniforme debido a las diferencias entre los seres vivos

---

<sup>39</sup> Juan Pablo SAAVEDRA – “Curso de Derecho Agrario”, Tomo I, FCU, Montevideo, 2004, págs. 104.

<sup>40</sup> PAC, Políticas Agrícolas Comunitarias que Europa lleva adelante hace muchos años desde el Tratado de Maatrich en 1992

<sup>41</sup> Isaac de la VILLA BRIONGOS - “Régimen jurídico de la producción ecológica en España”, Ed. Reus, Madrid, 2021, pág. 65.

<sup>42</sup> Fernando GONZÁLEZ BOTIJA - “Compendio de Derecho Agrario y Alimentario” (Francisco MILLÁN SALAS Director), 2ª Ed. revisada y actualizada, Editorial Reus, Madrid, 2022, pág. 563 a 608.

<sup>43</sup> IFOAM - “The new EU organic regulation, ¿what will change?”, Newsletter de 5 de enero de 2022, en página web institucional: <https://www.organicseurope.bio/news/new-eu-organic-regulation-guidelines-main-changes/>

cultivados y criados, así como las condiciones geográficas de las explotaciones agrícolas. Por lo tanto, se sugiere que las autoridades, en colaboración con las asociaciones de productores, realicen estudios para determinar si existen técnicas específicas que puedan ser aplicadas de manera generalizada sin restringir la libertad de los productores. Esto debe hacerse de manera que estas técnicas sean beneficiosas para todos los productores sin imponer medidas rígidas que puedan perjudicar al sector. Ejemplos de estas técnicas podrían incluir el uso de coberturas vegetales en ciertos tipos de cultivos para evitar la evaporación excesiva del agua.<sup>44</sup>

Los problemas graves de seguridad alimentaria vividos por Europa a finales de la década de los años 90, como lo fue el denominado caso de la “Vaca Loca”, y el derecho de los consumidores a exigir productos que aseguren una alimentación sana y segura, son antecedentes claros que sirven de justificación a una Agricultura Ecológica que prohíbe la utilización de organismos modificados genéticamente (OMG) y la obtención de productos a partir de, o mediante estos organismos<sup>45</sup>.

Esto generó, como bien señala, Ricardo Zeledón Zeledón, que la producción, industrialización y comercialización de los productos agropecuarios, vegetales o animales, deberán conducirse bajo estrictos cánones de excelencia controlada, para que de esta manera puedan ingresar en los distintos mercados agroalimentarios.<sup>46</sup>

Es por estos motivos que la producción agropecuaria ecológica además de ser ideada en función de satisfacer al consumidor, debe de buscar la calidad natural de sus productos.

Como norma general el Reglamento de la Unión Europea prohíbe la utilización de radiaciones ionizantes para tratar alimentos, piensos ecológicos, o materias primas utilizadas en alimentos o piensos ecológicos.<sup>47</sup>

Sin embargo, para algunos alimentos la radiación controlada es permitida para lograr ciertos objetivos en lo que respecta al producto final.<sup>48</sup>

El recurso de radiaciones ionizantes, la clonación de animales, los animales poliploides inducidos artificialmente u organismos modificados genéticamente (OMG), así como a los productos producidos a partir de OMG o mediante OMG es incompatible, no solo, con el concepto de producción ecológica, sino y también con la percepción de los productos ecológicos por parte del consumidor. Por consiguiente, se procede a prohibir estas técnicas, en la producción ecológica.

Tras la enunciación de normas generales, se establecen normas específicas para la producción ecológica, como ser, para la Producción Vegetal, que tiene como objetivo

---

<sup>44</sup> Isaac de la VILLA BRIONGOS - “Régimen jurídico de la producción ecológica en España”, Ed. Reus, Madrid, 2021, pág. 67.

<sup>45</sup> Como por ejemplo; alimentos, piensos, productos fitosanitarios, abonos, semillas, etc.

<sup>46</sup> Ricardo Zeledón Zeledón – “Derecho Agrario Contemporáneo, 2ª Edición Revisada y Actualizada, Año 2013, pág 435.

<sup>47</sup> La Radiación Ionizante es un tipo de energía que libera los átomos en forma de ondas electromagnéticas (rayos gama o rayos X). La desintegración de los átomos se denomina radiación y la energía excedente emitida es una forma de radiación ionizante. Existe radiación natural como por ejemplo el gas radón que emana de las rocas y la tierra radiación artificial como por ejemplo aparatos médicos.

<sup>48</sup> Un claro ejemplo es la pasteurización fría, que busca prevenir la reproducción de microorganismos.

general el mantenimiento y aumento de la vida y la fertilidad natural del suelo que obliga a los productores a implementar nuevas prácticas de manejo del mismo y como la producción vegetal ecológica se basa en la nutrición de las plantas principalmente a través del ecosistema edáfico<sup>49</sup>, los vegetales deben producirse sobre y dentro de suelo vivo en contacto con el subsuelo y la roca madre, por tal motivo no se permite la producción hidropónica, ni el cultivo de plantas en contenedores, bolsas ni lechos en los que las raíces no entren en contacto con el suelo vivo.

El principio del cultivo vinculado al suelo y la nutrición de los vegetales principalmente a través del ecosistema edáfico ya había sido establecido en la Unión Europea mediante el Reglamento n° 834/2007.

También para la Producción Animal, cuya finalidad es que el ganado deberá de nacer y crecer en explotaciones consideradas ecológicas, la producción ganadera requiere la gestión de terrenos agrícolas, en los que el estiércol se emplea para abonar los cultivos, por lo que conviene prohibir la producción ganadera sin terrenos, excepto en el caso de la apicultura. En lo que tiene que ver con las razas del ganado, debe fomentarse la elección de características que sean importantes para la agricultura ecológica, como un alto grado de diversidad genética, la capacidad de adaptación a las condiciones locales y la resistencia a las enfermedades.

Por último y como novedad, se determinan normas específicas en cuanto a la producción de Productos Transformados, que son alimentos procesados que pueden considerarse ecológicas cuando la mayor parte de sus ingredientes de origen agrario sean considerados ecológicos. Los productos ecológicos transformados deben producirse con métodos de transformación que garanticen las características naturales y las cualidades de los productos durante todas las etapas de la producción, distribución y comercialización.

Otro aspecto regulado por el legislador de la comunidad europea es el uso de términos referidos a la producción ecológica y denominación de venta. En el artículo 23 del reglamento se establece que los distintos productos ecológicos pueden incluir términos que refieren al método de producción ecológica, cuando en el etiquetado, publicidad o documento comercial que se describan, sugieran al consumidor que dichos productos, sus ingredientes o materias primas se han obtenido conforme a las normas establecidas en la reglamentación europea. Estos términos no podrán usarse para el etiquetado, publicidad o documento comercial de productos que no cumplan con los requisitos previamente establecidos.

El etiquetado de los productos agrarios y alimenticios debe cumplir las normas generales establecidas en el Reglamento de la Unión Europea N° 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, y, en particular, las disposiciones destinadas a prevenir un etiquetado que puedan confundir, o inducir a error a los consumidores. Además, deben establecerse en el presente Reglamento disposiciones específicas relativas al etiquetado de los productos ecológicos y en conversión. Dichas disposiciones han de amparar tanto el interés de los distintos operadores, asegurando que sus productos estén correctamente identificados y tengan condiciones de

---

<sup>49</sup> El sistema edáfico está compuesto por sustancias inorgánicas y por sustancias orgánicas. En el primer grupo encontramos a los minerales y al aire, mientras que entre las materias orgánicas aparecen microorganismos, restos de vegetales, etc.

competencia leal, como el de los consumidores en poder elegir con conocimiento de causa<sup>50</sup>.

El régimen de control de la producción ecológica, será creado por los Estados miembros, quienes designarán una o varias autoridades responsables de los controles que se realicen, con las obligaciones establecidas en el Reglamento comunitario.

Este régimen de control comprenderá la aplicación de medidas precautorias y la frecuencia en que se realizarán dichos controles, como por ejemplo cuando se deben adoptar medidas para evitar la contaminación con productos o sustancias que no estén autorizados para su uso en la producción ecológica de conformidad con el presente Reglamento y evitar que se mezclen productos ecológicos, en conversión y no ecológicos<sup>51</sup>.

A su vez la autoridad competente podrá conferir facultades de control a otras autoridades y delegar funciones a otros organismos existentes.

Por último, el Reglamento establece un régimen de productos importados de terceros Estados, los cuales podrán ingresar al mercado de la Unión Europea como ecológicos, cuando se encuentren amparados por un Certificado de Control, expedido por las autoridades competentes de un tercer país reconocido.

El legislador comunitario entendió que deben permitirse que productos ecológicos importados, ingresen a la Comunidad Europea y que se comercialicen en dicho mercado como ecológicos siempre y cuando se produzcan bajo determinados estándares de producción y disposiciones de control, equivalentes a las establecidas en la legislación comunitaria europea<sup>52</sup>.

Se establece la creación de una Comisión, a los efectos de mantener una lista de terceros países que han reconocido la existencia de normas de producción y control equivalentes de los productos ecológicos.

Con el fin de garantizar la calidad, la trazabilidad y el cumplimiento de la normativa que refiere a la producción ecológica en general y a la producción de alimentos ecológicos transformados en particular, deberán delegarse en esta Comisión, poderes para adoptar determinados actos, que refieren a criterios adicionales para la autorización de productos y sustancias que vayan a ser utilizados, así como los criterios para la retirar autorizaciones.

En cuanto a terceros países no incluidos en dicha lista, la Comisión debe crear una lista de autoridades y organismos de control con competencia reconocida para garantizar la realización de controles y certificaciones en los terceros países de que se trate.

El ingreso de productos nacionales ecológicos a la Comunidad Europea, necesitan de la expedición de este Certificado de Control, cuestión que es trascendente para la

---

<sup>50</sup> Consideraciones generales del Reglamento N° 2018/848.

<sup>51</sup> Consideraciones generales del Reglamento N° 2018/848.

<sup>52</sup> Fernando GONZÁLEZ BOTIJA - “Compendio de Derecho Agrario y Alimentario” (Francisco MILLÁN SALAS Director), 2ª Ed. revisada y actualizada, Editorial Reus, Madrid, 2022, Capítulo XX Medio Ambiente. Producción Agrícola Ecológica.

exportación de dichos productos, y que reviste de gran importancia en la actualidad, debido a la cercanía de un acuerdo comercial con la Unión Europea.

Las relaciones comerciales entre la UE y Uruguay se rigen por el Acuerdo Marco de Cooperación entre la UE y Uruguay de 1992. Como miembro del Mercosur, Uruguay también es Parte del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional UE-Mercosur firmado en 1995, que incluye disposiciones sobre cooperación comercial. El comercio es un pilar estratégico del Acuerdo de Asociación Unión Europea – Mercosur, cuyas negociaciones concluyeron en 2019, pero que aún está pendiente de firma y ratificación.

La Unión Europea es un socio comercial clave para el Uruguay, tanto en servicios, como en bienes. Actualmente las exportaciones de bienes de la UE a Uruguay son principalmente maquinarias y productos químicos y las importaciones se conforman principalmente de celulosa de madera, papel y cartón y productos animales<sup>53</sup>.

Por las características de la producción ecológica y las condiciones naturales de nuestro país y de la región, la producción de alimentos denominados ecológicos y el ingreso de los mismos en la Unión Europea, ofrece oportunidades vinculadas con ventajas comparativas<sup>54</sup> y ventajas competitivas<sup>55</sup>, para el desarrollo de la agricultura ecológica y la agricultura familiar.

## **2) ANÁLISIS DE LA PRODUCCIÓN ORGÁNICA A NIVEL REGIONAL**

**Dr. Renato Picerno**

### **A) MERCOSUR – ARGENTINA**

#### **i. Consideraciones preliminares – Contexto de la producción orgánica**

En Argentina la costumbre del cultivo y producción orgánica tiene su origen en el movimiento global de la *agricultura sostenible y orgánica* influido por las tendencias globales hacia una agricultura más sostenible y respetuosa con el medio ambiente.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> <https://www.eeas.europa.eu>. 7 de noviembre de 2023

<sup>54</sup> Ventaja comparativa entendida como la capacidad de una economía, o país para producir un bien o servicio a un precio menor en comparación con otros.

<sup>55</sup> Ventaja competitiva entendida como todos los aspectos y características que hacen sobresalir a una marca o producto entre la competencia.

<sup>56</sup> Hasta mediados del siglo XIX el descanso de las tierras agrícolas y el uso del estiércol eran las únicas recetas conocidas para la recuperación de las áreas agrícolas, la única manera en que los agricultores podían renovar el suelo y producir. Fue entonces cuando el investigador alemán Liebig descubrió los efectos del nitrógeno (N) sobre las plantas, después el fósforo (P) y el potasio (K) Fue una revolución sin precedentes, ya que pequeñas cantidades de un producto químico solucionaron los largos descansos y evitaron las toneladas de estiércol de reposición. Pero no todos los investigadores acordaron con esta teoría, es así como en los primeros años del siglo XX, médicos y filósofos propusieron otros métodos y prácticas para el incremento de la fertilidad de los suelos de forma orgánica, evitando el uso de compuestos químicos. Sus trabajos rindieron fruto, cada uno a su modo, y en sus diferentes países generaron escuelas e institutos, desarrollando el fundamento científico que cimienta la producción

Inicialmente se trataba de pequeños productores y agricultores que practicaban la agricultura orgánica de manera informal, descendientes de la gran inmigración de campesinos europeos, en especial aquellos italianos que se asentaron en el norte de la Pampa y el litoral de la Mesopotamia.

Para la década de 1980 la agricultura orgánica en Argentina comenzó a ganar reconocimiento y apoyo a nivel nacional. Se crearon organizaciones y asociaciones de agricultores orgánicos que promovieron las prácticas de producción sostenible y orgánica. Se establecieron los primeros vínculos con mercados internacionales interesados en productos orgánicos. Finalmente, el movimiento de productores orgánicos creó en el año 1985 el CENECOS, Centro de Estudios de Cultivos Orgánicos.<sup>57</sup>

En la década de 1990 el interés en la agricultura orgánica creció significativamente en toda la Argentina. La producción de cultivos orgánicos como soja, maíz, trigo y frutas se expandió siguiendo la demanda de alimentos sanos libres de transgénicos y pesticidas. Se comenzaron a establecer los primeros sistemas de certificación orgánica para garantizar la calidad y autenticidad de los productos a través de la **SENASA**<sup>58</sup>, **Secretaría Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria**, dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

El siguiente es el detalle de la normativa desde el año 1992:

- Resolución SAGyP N° 423/92: que establece los requisitos para la producción orgánica vegetal y en sus anexos los productos autorizados para ser utilizados en la producción orgánica: abonos, fertilizantes y mejoradores del suelo, productos a emplear para el control de plagas y enfermedades y productos a emplear en el procesamiento de alimentos.
- Resolución SENASA N° 1286/93: que establece los requisitos a cumplir para la producción animal.
- Resolución IASCAV N 331/94: Establece los requisitos mínimos de control y las medidas precautorias, que deben implementar las empresas certificadoras de productos orgánicos, para el seguimiento de la producción bajo certificación.
- Resolución IASCAV N° 82/92 y la Resolución SENASA N° 68/94: que establecen los requisitos para la inscripción de las agencias certificadoras en los registros del SENASA.

---

orgánica. Se formaron las corrientes de pensamiento de la agricultura biodinámica, biológica, orgánica y natural, pero todas se reúnen en un solo movimiento que se llama agricultura orgánica.

“La producción orgánica en la Argentina: compilación de experiencias institucionales y productivas” / IICA, SENASA, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca – Buenos Aires, C.R.: IICA, 2009, pág. 13 y siguientes.

<sup>57</sup> La producción agrícola orgánica argentina tiene una historia relativamente breve. Los orígenes del sector pueden fijarse en 1985, año en que se creó el CENECOS (Centro de Estudios de Cultivos Orgánicos), la primera asociación en el país que se ocupaba de agricultura orgánica. En 1987 se estimaba que no había más de cinco agricultores dedicados a la producción orgánica. Estos precursores comenzaron produciendo de manera sostenible por iniciativa propia, sin la orientación necesaria para este tipo de emprendimientos. Era una época en que no existía una legislación nacional, ni certificadoras para estos productos.

Ibidem, pág. 16.

<sup>58</sup> <https://www.argentina.gob.ar/senasa>.

- Resolución SENASA N°60/1999: que aprueba el Manual de Procedimientos para la Inspección de Producciones Orgánicas.
- Resolución SAGPyA N° 270/00: que entre los aspectos más importantes establece la prohibición de utilización de Organismos genéticamente modificados en agricultura orgánica, así como completa otros aspectos referidos a la producción y elaboración de productos orgánicos que no habían sido incluidos en las reglamentaciones anteriores.

Para el año 2000 Argentina se convirtió en uno de los principales productores de cultivos orgánicos de América Latina. La demanda de productos orgánicos en mercados internacionales sobre todo en Europa y los Estados Unidos fue en aumento conforme a las modas dominantes, lo que incentivó a más agricultores a adoptar prácticas orgánicas.<sup>59</sup> Jules Pretty destacado investigador en producción orgánica y profesor de medioambiente y sociedad en la Universidad de Essex, actual director de la Facultad de Ciencias<sup>60</sup> destaca que Argentina y Brasil fueron pioneros en el cuidado del medioambiente<sup>61</sup> y la regeneración del suelo a través de la práctica de agricultura por siembra directa.

## ii. Definición y normativa vigente para la producción orgánica

Con la experiencia acumulada durante una década, se concreta en el año 1999 la **ley 25.127**<sup>62</sup> para **regular la producción ecológica, biológica y orgánica**, dónde en el artículo primero determina el alcance y ámbito de aplicación y como equivalentes los términos ecológico, biológico y orgánico:

“A los efectos de la presente Ley, se entiende por ecológico, biológico u orgánico a todo sistema de producción agropecuario, su correspondiente agroindustria, como así también a los sistemas de recolección, captura y caza, sustentables en el tiempo y que mediante el manejo racional de los recursos naturales y evitando el uso de los productos de síntesis química y otros de efecto tóxico real o potencial para la salud humana, brinde productos sanos, mantenga o

---

<sup>59</sup> Néstor ROULET, Secretario de Agregado de Valor del Ministerio de Agroindustria, destacó que Argentina es el segundo país exportador de orgánicos en el mundo y aseguró que “tiene 3 millones de hectáreas certificadas como orgánicas, tenemos potencialidades naturales como con la quínoa, la chíá, el vino y las frutas rojas que nos dan muchas posibilidades de hacer alimentos de alta calidad”. VIII Asamblea Ordinaria de la Comisión Interamericana de Agricultura Orgánica (CIAO) Instituto Interamerica de Cooperación para la Agricultura.

<https://iica.int/es/prensa/noticias/agricultura-organica-en-alc-crece-en-produccion-y-exportacion>

<sup>60</sup> <https://www.essex.ac.uk/people/PRETT50806/Jules-Pretty>

<sup>61</sup> Pretty gives many examples throughout the book to illustrate how these productive and diverse sustainable farming initiatives are having a positive impact on people's lives and the environment. His research for the book brought him into contact with such practices as zero tillage and soil conservation farming in Brazil and Argentina, organic horticulture and land husbandry in Kenya, community-led water harvesting in the drylands of India, and the adoption of IPM (Integrated Project Management) by farmers' field schools in Bangladesh, to mention just a few. Pretty's definition of sustainable agriculture is a farming system that seeks to make the best use of nature's goods and services without damaging the environment. It does this by integrating natural processes, such as nutrient recycling, nitrogen fixation, soil regeneration and natural pest control, within food production processes. It minimizes the use of non-renewable inputs that damage the environment or harm the health of farmers and consumers. It makes better use of farmers' knowledge and skills, thereby improving their self-reliance, and it makes productive use of people's collective capacity to work together to solve common management problems. Jules N. PRETTY. “AGRI-CULTURE Reconnecting people, land and nature”, Routledge Ed. 2002 pp. 86, 87, 128, 214.

<sup>62</sup> <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25127-59885/texto>

incremente la fertilidad de los suelos y la diversidad biológica, conserve los recursos hídricos y presente o intensifique los ciclos biológicos del suelo para suministrar los nutrientes destinados a la vida vegetal y animal, proporcionando a los sistemas naturales, cultivos vegetales y al ganado condiciones tales que les permitan expresar las características básicas de su comportamiento innato, cubriendo las necesidades fisiológicas y ecológicas.

La presente Ley dispone que la calificación de un producto como ecológico, biológico u orgánico es facultad reglamentaria de la autoridad de aplicación y sólo se otorgará a aquellas materias primas, productos intermedios, productos terminados y subproductos que provengan de un sistema donde se hayan aplicado las prácticas establecidas en la reglamentación de esta Ley. Será autoridad de aplicación de la presente ley, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación, a través del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.”<sup>63</sup>

En la actualidad la agricultura orgánica en Argentina ha continuado creciendo y diversificándose. Los agricultores producen una variedad de cultivos orgánicos incluyendo soja, maíz, trigo, frutas, hortalizas y aceites. Además, Argentina ha desarrollado una amplia gama de productos orgánicos procesados, como aceites, vinos y carne, que se exportan a nivel internacional.

El gobierno argentino también ha promovido la agricultura orgánica a través de políticas de apoyo y regulaciones específicas, los programas de la Secretaría Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria han desempeñado un papel fundamental en la certificación y promoción de productos orgánicos.

### iii. **Ámbito de aplicación y modalidades**

La ley 25.127 es de aplicación nacional y se complementa con leyes y reglamentaciones provinciales. La última creación en la materia corresponde al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca que por Resolución N° 17/ 2021 presenta el **Plan Estratégico del sector de la Producción Orgánica**.<sup>64</sup> Con este plan estratégico Argentina adhiere y busca alinearse con los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**. Se identificaron ocho objetivos estratégicos que incluyen “estimular la investigación y desarrollo de innovaciones tecnológicas orientadas a la producción orgánica, promover instrumentos fiscales, comerciales, financieros y de competencia para la producción orgánica, y promover formas organizativas que permitan el desarrollo del sector orgánico en la región”. Luego se analiza la situación global y regional de la producción orgánica.

A continuación, se proporciona información específica sobre la situación actual de la producción orgánica **donde se destacan las 3.700.000 hectáreas certificadas para la producción orgánica**. Luego se detallan las acciones y estrategias propuestas para alcanzar los objetivos establecidos en el plan: *Estimular la investigación, desarrollo, difusión, transferencia y adopción de innovaciones tecnológicas orientadas a la Producción Orgánica. Promover instrumentos fiscales, comerciales, financieros y de competencia para la Producción Orgánica. Promover formas organizativas (primarias e industriales), como redes productivas por cadenas de valor, clúster,*

---

<sup>63</sup> <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC028646/>

<sup>64</sup> Presidencia de la Nación Argentina:

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/agricultura-creo-el-plan-estrategico-del-sector-de-la-produccion-organica>.

*consorcios, cooperativas, fundaciones, entre otras, que permitan el desarrollo del sector orgánico en la región. Incrementar la cantidad de productores y elaboradores/procesadores de productos orgánicos. Más producción con más productores. Aumentar el volumen, destinos y participación de productos orgánicos exportados, en especial aquellos con mayor valor agregado. Fomentar el desarrollo y disponibilidad de insumos necesarios para la Producción Orgánica. La medida se complementa con otros instrumentos diseñados por la Secretar de Alimentos, Bioeconomía y Desarrollo Regional para el sector, entre los que se pueden señalar: el 0.5 % de reintegro adicional para la exportación de alimentos orgánicos.*<sup>65</sup>

Estas acciones incluyen la creación de un plan de comunicación y promoción para el sector orgánico al igual que Brasil, la promoción de la investigación y desarrollo de innovaciones tecnológicas (I+D para el sector), **la creación de un sistema de certificación y control de calidad**, la promoción de la producción orgánica en comunidades y pequeñas y medianas empresas y la creación de un sistema de información, control y estadísticas para el sector orgánico.

En resumen, la agricultura orgánica en Argentina ha experimentado un crecimiento significativo en las últimas décadas, pasando inicialmente del productor individual y comunitario a la producción a gran escala y se ha convertido en un actor importante en la producción y exportación de productos orgánicos y sujeto de estudio a nivel internacional.<sup>66</sup>

En este camino ha sido de gran importancia contar con una ley marco que estimule y otorgue garantías a todos los actores involucrados. De acuerdo al IICA contar con una ley que beneficie al sector proyecta un ciclo virtuoso entre productores, distribuidores, comerciantes y consumidores:

“El hecho de que la normativa de producción orgánica se haya implementado atendiendo a los requerimientos del mercado externo más exigente, alineado al Codex Alimentarius y con el consenso del sector involucrado, les permitió a los productores orgánicos argentinos poder entender, conocer y cumplir estos estándares, vincularse con compradores extranjeros, promocionar sus productos e iniciar negocios rápidamente. Si bien los volúmenes individuales de los productores eran pequeños al principio, poco a poco fueron vinculándose con otros proveedores como ellos y asociando su oferta, desarrollando marcas y fueron ganando en escala y experiencia en presentación, calidad, logística, etc. Además, el hecho de que la normativa comprende también a los requisitos de control, de las entidades certificadoras y mínimos de control a los operadores, hizo que pudieran habilitarse entidades certificadoras privadas argentinas, con muy buena infraestructura, cobertura nacional y prestación de servicios, las que pudieron realizar hasta el presente un control eficiente de sus operadores y a menores costos de intervención. La eficiencia del sistema de control permitió, además, poder obtener el reconocimiento de otros grandes mercados, como Suiza y Japón, y calificar sus certificadoras al mercado de EE.UU. y otros que se encuentran en trámite, lo que le asegura a los productores previsibilidad y facilitación de los negocios y posiciona al país como un país orgánico proveedor y confiable.”<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> <https://www.argentina.gob.ar/noticias/agricultura-creo-el-plan-estrategico-del-sector-de-la-produccion-organica>.

<sup>66</sup> Silvina CABRINI y Luciana ELUSTONDO, “Organic agriculture in Argentina's Pampas. A case study on Pampa Orgánica Norte farmers”, Published online by Cambridge University Press 2021.

<sup>67</sup> <http://repiica.iica.int/docs/B1883E/B1883E.pdf> - “La Producción orgánica en Argentina”, informe del IICA, SENASA y MAGP, pág. 46.

#### **iv. Certificación de la producción orgánica**

La certificación de productos ocupa un lugar central en el negocio de los orgánicos dado que permite a los consumidores identificar mediante el etiquetado que tipo de producto están adquiriendo. Fernández Reyes describe esta fiscalización y contralor de la siguiente manera; “Todas las etapas posteriores a la obtención del producto primario de origen animal o vegetal (...) son objeto de contralor con la finalidad de la certificación final del producto como “orgánico”, “ecológico” o “biológico”. Vale decir, las distintas etapas en el proceso de elaboración, transformación e industrialización de los productos, son evaluados y controladas en el cumplimiento de las obligaciones emergentes de la reglamentación vigente, a los efectos de poder “rotular”, “identificar” o “denominar” a los productos con las expresiones antes indicadas, que representan la marca de certificación que exprese esa “condición”, es decir que se trata de un PRODUCTO ORGÁNICO, ECOLÓGICO O BIOLÓGICO NATURAL”.<sup>68</sup>

Entonces, la etiqueta indica la certificación de que un producto primario de origen animal o vegetal cumple las normas de calidad orgánica. La etiqueta orgánica le permite al consumidor identificar y confiar en los alimentos que ingieren están certificados e inspeccionados para garantizar que se siguieron las regulaciones que prohíben cualquier tipo de pesticidas, OGM y cualquier otro tipo de síntesis química.

En Argentina este proceso lo cumple la SENASA que de acuerdo a su página institucional<sup>69</sup> se define como: “El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria es un organismo descentralizado, con autarquía económico-financiera y técnico-administrativa y dotado de personería jurídica propia, dependiente de la Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca y del Ministerio de Economía de la Nación, encargado de ejecutar las políticas nacionales en materia de sanidad y calidad animal y vegetal e inocuidad de los alimentos de su competencia, así como de verificar el cumplimiento de la normativa vigente en la materia”.

A su vez el SENASA **habilita, controla y fiscaliza a terceras empresas** que actúan directamente en el campo y hacen el control de los operadores que son quienes producen, elaboran y comercializan los productos orgánicos. A la fecha de este trabajo, noviembre de 2023 figuran registradas cuatro grandes empresas certificadoras: Ecocert S.A., FOOD SAFETY S.A., LETIS S.A. y OIA S.A.<sup>70</sup>

### **B) MERCOSUR – BRASIL**

#### **i. Consideraciones preliminares – Contexto de la producción orgánica**

---

<sup>68</sup> Jorge FERNÁNDEZ REYES, “La agricultura orgánica, lineamientos generales en el ordenamiento jurídico nacional”, Revista de Derecho Agrario, FCU Ed. Montecideo 2011, Tomo 11/ 12 pág. 62.

<sup>69</sup> <https://www.argentina.gob.ar/senasa/que-es>.

<sup>70</sup> <https://www.argentina.gob.ar/senasa/programas-sanitarios/produccion-organica/entidades-certificadoras>

La agricultura orgánica en Brasil también tuvo sus inicios en la década del 70. El movimiento social de apoyo al campesinado y la agricultura alternativa formaban un conjunto heterogéneo de actores sociales. Cada una de estas corrientes fueron identificándose con distintos nombres como “orgánica”, “natural”, “ecológica”, “agroecológica”, “biológica”, “biodinámica”, “regenerativa”, “permacultura”, y a su vez cada una de ellas estableciendo conexiones con corrientes similares en Europa y los Estados Unidos, donde el movimiento medioambiental ya tenía un importante desarrollo a partir de la publicación en 1962 del libro “A Silent Spring” de la bióloga Rachel Carson, donde se alerta por primera vez del impacto de los pesticidas sobre el medioambiente.

Para Paul Kristiansen investigador de la Universidad de New England en Australia y Charles Merfield de la Lincoln University en Nueva Zelanda el cruce de caminos responde a los siguientes motivos: los altos costos tecnológicos que necesitaba la revolución verde; desilusión con la revolución verde y sus catastróficas consecuencias con la erosión de los suelos; valorización del conocimiento de los productores nativos; la influencia de los nuevos movimientos medioambientales y ecologistas y en última instancia los premios y oportunidades que se pueden obtener en el mercado de estas nuevas tendencias.<sup>71</sup> Es en este sentido que se habla de construcción de proximidades y ciclos virtuosos entre productores y consumidores con el desarrollo de los mercados agroecológicos.<sup>72</sup>

Es importante destacar que en Brasil al igual que en Argentina y Uruguay la agricultura orgánica se origina y organiza en el sector privado de los pequeños y medianos productores y las organizaciones no gubernamentales.

A este primer grupo de actores luego se suman los organismos internacionales como la FAO, el IICA<sup>73</sup> y agencias de cooperación técnica como la GTZ de Alemania.

## ii. Definición y normativa vigente para la producción orgánica

Finalmente en el año 2003 se creó un marco legal para la agricultura orgánica en Brasil con la sanción de la **ley federal sobre agricultura orgánica N° 10.831**.<sup>74</sup> En 2007 esta ley fue reglamentada por medio del decreto N° 6.323 de 2007 y posteriormente el decreto 6.913 del 2009 reglamenta el uso de pesticidas y similares.

Colombia, Perú, Bolivia, Costa Rica y México se inspiraron en las leyes brasileñas para la redacción de sus respectivas legislaciones.

El artículo 1° define el alcance y la finalidad de la ley, además define lo que se considera agricultura orgánica y tiene una especial mención al medioambiente, a la

---

<sup>71</sup> <https://orgprints.org/id/eprint/14043/1/14043.pdf>

“Organic Agriculture: A Global Perspective”, Edited by Paul Kristiansen, Acram Taji and John Reganold Published by CSIRO PUBLISHING, 2006, pág. 8

<sup>72</sup> Mello Fagundes, R y Perez Cassarino, J. (2020). Enraizamiento sociotécnico da agricultura orgânica em circuitos de proximidades . *Polis Revista Latinoamericana*, (57), 231-250. doi: <http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2020-N57-1572> (<https://journals.openedition.org/polis/19788>)

<sup>73</sup> Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura <https://iica.int/es>.

<sup>74</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.831.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.831.htm).

optimización de los recursos naturales y destaca el respeto a las comunidades de productores y su cultura de trabajo.

Dice el artículo 1º:

**Art. 1º** Considera-se sistema orgânico de produção agropecuária todo aquele em que se adotam técnicas específicas, mediante a otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos disponíveis e o respeito à integridade cultural das comunidades rurais, tendo por objetivo a sustentabilidade econômica e ecológica, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energia não-renovável, empregando, sempre que possível, métodos culturais, biológicos e mecânicos, em contraposição ao uso de materiais sintéticos, a eliminação do uso de organismos geneticamente modificados e radiações ionizantes, em qualquer fase do processo de produção, processamento, armazenamento, distribuição e comercialização, e a proteção do meio ambiente.

1. A finalidade de um sistema de produção orgânico é: I – a oferta de produtos saudáveis isentos de contaminantes intencionais; II – a preservação da diversidade biológica dos ecossistemas naturais e a recomposição ou incremento da diversidade biológica dos ecossistemas modificados em que se insere o sistema de produção; III – incrementar a atividade biológica do solo; IV – promover um uso saudável do solo, da água e do ar, e reduzir ao mínimo todas as formas de contaminação desses elementos que possam resultar das práticas agrícolas; V – manter ou incrementar a fertilidade do solo a longo prazo; VI – a reciclagem de resíduos de origem orgânica, reduzindo ao mínimo o emprego de recursos não-renováveis; VII – basear-se em recursos renováveis e em sistemas agrícolas organizados localmente; VIII – incentivar a integração entre os diferentes segmentos da cadeia produtiva e de consumo de produtos orgânicos e a regionalização da produção e comércio desses produtos; IX – manipular os produtos agrícolas com base no uso de métodos de elaboração cuidadosos, com o propósito de manter a integridade orgânica e as qualidades vitais do produto em todas as etapas.

2. O conceito de sistema orgânico de produção agropecuária e industrial abrange os denominados: ecológico, biodinâmico, natural, regenerativo, biológico, agroecológicos, permacultura e outros que atendam os princípios estabelecidos por esta Lei.

Por otra parte en el numeral segundo se destaca que la producción orgánica abarca los sistemas denominados *ecológico, biodinámico, natural, etc.*, en sintonía con la legislación internacional.

**Art. 2º** Considera-se produto da agricultura orgânica ou produto orgânico, seja ele **in natura** ou processado, aquele obtido em sistema orgânico de produção agropecuário ou oriundo de processo extrativista sustentável e não prejudicial ao ecossistema local.

Parágrafo único. Toda pessoa, física ou jurídica, responsável pela geração de produto definido no **caput** deste artigo é considerada como produtor para efeito desta Lei.

**Art. 3º** Para sua comercialização, os produtos orgânicos deverão ser certificados por organismo reconhecido oficialmente, segundo critérios estabelecidos em regulamento.

1.No caso da comercialização direta aos consumidores, por parte dos agricultores familiares, inseridos em processos próprios de organização e controle social, previamente cadastrados junto ao órgão fiscalizador, a certificação será facultativa, uma vez assegurada aos consumidores e ao órgão fiscalizador a rastreabilidade do produto e o livre acesso aos locais de produção ou processamento.

2. A certificação da produção orgânica de que trata o **caput** deste artigo, enfocando sistemas, critérios e circunstâncias de sua aplicação, será matéria de regulamentação desta Lei, considerando os diferentes sistemas de certificação existentes no País.

En el artículo segundo se incluyen también como orgánicos a los productos procesados *siguiendo un proceso sustentable* que será definido en el decreto N° 6.323 del año

2007. Esto es muy importante porque no limita el etiquetado solamente al producto en bruto. Este decreto detalla materias específicas acerca de la producción de alimentos orgánicos en Brasil. Es un instrumento que contribuyó con mayor claridad y detalle para aclarar los conceptos que en la ley eran descritos de forma general. Las materias de este decreto incluyen:

“normas técnicas para los sistemas orgánicos de producción animal y vegetal, relación de sustancias permitidas para uso en la sanitización de instalaciones y equipamientos utilizados en la producción animal orgánica, relación de sustancias permitidas en la prevención y tratamiento de enfermedades de los animales orgánicos, relación de sustancias permitidas para la alimentación de animales en sistemas orgánicos de producción, relación de sustancias permitidas para desinfección, higienización y control de plagas de las colmenas en sistemas orgánicos de producción, sustancias y productos autorizados para uso en fertilización y corrección del suelo en sistemas orgánicos de producción, límites máximos de contaminantes admitidos en compuestos orgánicos, sustancias y prácticas permitidas para manejo y control de plagas y enfermedades en los vegetales en sistemas de producción orgánica.”<sup>75</sup>

### **iii. Ámbito de aplicación y modalidades**

El Ministerio de Agricultura de Brasil define los productos orgánicos como aquellos cultivados sin el uso de agroquímicos, fertilizantes químicos y otras sustancias tóxicas y/o sintéticas. Sostiene que el objetivo de la agricultura orgánica es crear ecosistemas más equilibrados, preservar la biodiversidad, los ciclos y las actividades biológicas del suelo.

El Ministerio también dedica un espacio para publicidad y participa de una campaña de marketing que destaca la mayor riqueza nutricional y mejora en la calidad en la alimentación respecto de los productos provenientes de la agricultura convencional. La política comercial pública trabaja el eslogan “Prefiera orgánicos”<sup>76</sup> y se complementa con la campaña del sector privado “Organic Brasil”<sup>77</sup> encargado de promover los productos brasileños en el extranjero.

En Brasil las leyes federales son obligatorias en todo el territorio, si un Estado quiere agregar normativa sobre una ley federal esta debe ser más rigurosa en todos los estándares, nunca puede ser más condescendiente. Además de las normativas anteriores existen requisitos técnicos específicos para algunos productos de acuerdo a su tipo y clase. También existen diferencias normativas entre los productos con destino local, nacional y de exportación, estas diferencias están contempladas en el manejo de las certificaciones como veremos en el siguiente apartado.

### **iv. Certificación de la producción orgánica**

Todo producto que se comercialice en el mercado brasileño y quiera ser considerado como orgánico debe llevar algún tipo de certificación que lo acredite. En Brasil existen tres formas diferentes de certificar la producción orgánica:

---

<sup>75</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6323.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6323.htm).

<sup>76</sup> <http://www.prefiraorganicos.com.br/>.

<sup>77</sup> <https://organicbrasil.org/>

**La primera es la certificación por auditoría:** existen certificadoras públicas y privadas que son acreditadas por el Ministerio de Agricultura<sup>78</sup> para llevar adelante los procedimientos y criterios reconocidos internacionalmente y que hacen la evaluación conforme a los requisitos técnicos establecidos por la legislación brasileña para la agricultura orgánica.

Estos requisitos se corresponden en grandes líneas con los internacionales de la FAO, la IICA, la UE, Japón (JAS)<sup>79</sup> y los Estados Unidos, que están en línea con el conjunto de criterios establecidos por el Codex Alimentarius y la Federación Internacional de los Movimientos de la Agricultura Orgánica.<sup>80</sup> Hay que destacar que todavía no existe un único modelo o normativa internacional para la certificación y etiquetado de productos, a manera de ejemplo el USDA, departamento de agricultura de los Estados Unidos es el encargado de llevar controlar los reglamentos de producción y etiquetado del National Organic Program, el cual reconoce dos categorías de productos: “100% organic” y por otro lado “organic” simplemente cuando se cumple hasta en un 95% de acuerdo a la normativa.

La certificación por auditoría exige al igual que en otras jurisdicciones que la evaluación de la conformidad sea hecha por una empresa independiente, sin relación directa con quien produce o con quien compra. Esta empresa certificadora es la responsable de los productos y de incluir al productor en el Registro Nacional de Productores Orgánicos y es quien finalmente autoriza a utilizar el sello de calidad, en definitiva el Certificador es quien genera la credibilidad.

**La segunda forma corresponde a los Sistemas Participativos de Garantía<sup>81</sup> (SPG):** son sistemas de certificación que se caracterizan por la responsabilidad colectiva de sus miembros. Estos pueden ser productores individuales, productores colectivos, técnicos intervinientes o los mismos consumidores. Se asume como una exigencia individual y colectiva porque están en juego los valores (i) ambientales, (ii) sociales (iii) alimentarios (iv) comerciales. Cada comunidad desarrolla su sistema de credibilidad de acuerdo a su cultura. Pero el SPG debe tener un Organismo Participativo de Evaluación de la Conformidad (OPAC) que es un ente legalmente constituido y acreditado en el Ministerio de Agricultura y cuya responsabilidad es evaluar la procedencia y composición orgánica de los productos, incluir a los productores orgánicos en el Registro Nacional de Productores Orgánicos y autorizarlos a utilizar el sello de calidad.

**La tercera forma consiste en el control social para venta directa sin certificación:** Esta alternativa reconoce la importancia de la comunidad y de su historia en el

---

<sup>78</sup> <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/organicos>

<sup>79</sup> <https://www.maff.go.jp/e/policies/standard/jas/>

Japanese Agricultural Standard, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries.

<sup>80</sup> <https://www.ifoam.bio/>

Se presenta como: *Fundada en 1972, IFOAM - Organics International es una organización basada en miembros que trabaja para brindar verdadera sostenibilidad a la agricultura en todo el mundo.*

<sup>81</sup> Sofía Boza Martínez, «Los Sistemas Participativos de Garantía en el fomento de los mercados locales de productos orgánicos», *Polis* [Online], 34 | 2013, posto online no dia 22 julho 2013, consultado o 04 novembro 2023. URL: <http://journals.openedition.org/polis/8718>.

movimiento de agricultura orgánico. Es la relación definitiva de confianza establecida entre los productores y los consumidores y desarrollada en cada comunidad.

Por eso la legislación brasileña establece una excepción en la obligatoriedad de certificación de los productos orgánicos que son vendidos directamente de los productores a los consumidores en ferias y mercados locales. El control es directo de persona a persona, de productor a productor o también de cooperativa en cooperativa, variante que también está contemplada.

De todas formas, existe de acuerdo a la legislación un organismo fiscalizador reconocido por el Ministerio de Agricultura el cual reconoce los productos de la granja familiar, pequeñas asociaciones y cooperativas, con o sin personería jurídica (este es otro acierto para facilitar la acreditación) y entre ellos se establece una relación de compromiso y confianza para mantener el sello creíble. Este tercer tipo de certificación funciona únicamente para el mercado interno.

### 3) RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRODUCCIÓN ORGÁNICA EN URUGUAY

**Dr. Álvaro Tringolo**

#### **A) NORMATIVA VIGENTE**

##### **i. Evolución cronológica**

Por **Decreto del Poder Ejecutivo N° 360/992 de 28 de julio de 1992**, se reglamentaron las condiciones y características que debía cumplir un sistema de producción para ser calificado como proveniente de la agricultura “biológica”.

Con respecto a su definición y alcance, el art. 1 del referido Decreto estableció que *“Serán considerados productos provenientes de la agricultura biológica, los productos agrícolas vegetales no transformados, animales y productos animales no transformados, productos destinados a la alimentación humana compuestos esencialmente por uno o más ingredientes de origen vegetal, que en sus principios de producción y normas específicas observen las disposiciones que se establecen en el presente decreto.”*

Es dable destacar que la regulación de este sistema se acotó a la fase productiva, es decir, a la de la actividad agraria *per se*, sin incluir a las actividades conexas.

Originariamente en la definición de dicho artículo se omitió incluir, como productos provenientes de la agricultura biológica, a los productos destinados a la alimentación humana compuestos esencialmente por uno o más ingredientes de origen animal, que en sus principios de producción y normas específicas observen las disposiciones que se establecen en dicho reglamento, lo cual fue incluido a los pocos meses de su publicación en el Diario Oficial, modificándose la redacción originaria del art. 1 del referido Decreto, por el art. 1 del Decreto N° 434/992 de 15 de setiembre de 1992.

Dicha reglamentación determinó los requisitos que debía cumplir la “producción agrícola ecológica” y los productos agrarios provenientes de la “agricultura biológica”, y estableció los sistemas de control para la expedición de certificados de origen y calidad, con la finalidad de adaptarse a las exigencias normativas de la Comunidad Económica Europea para la comercialización de este tipo de productos, y acceder a dicho mercado.<sup>82</sup>

Fue a instancias de la “Sociedad de Consumidores Biológicos” de la Asociación Rural del Uruguay,<sup>83</sup> que se aprobó dicha norma, la cual se estructuró sobre la base de la delegación del ejercicio de las actividades de control del cumplimiento de la reglamentación y la expedición de certificados de origen y calidad de los productos provenientes de la agricultura biológica en manos de instituciones privadas.<sup>84</sup>

Concretamente, se designó como “Organismo de Control de la producción y productos provenientes de la agricultura biológica” a la Sociedad de Consumidores Biológicos de la Asociación Rural del Uruguay, siendo éste el único habilitado para la expedición de los certificados de origen y de calidad de los productos.<sup>85</sup>

Se recogieron los “principios de producción” que debían ser aplicados normalmente en las parcelas afectadas a la producción durante cierto período, denominado “de conversión” de al menos dos años antes de la siembra<sup>86</sup> así como los requisitos a cumplir por parte de los productores durante el cultivo, cosecha, almacenamiento, transformación y envasado.<sup>87</sup>

Al año siguiente, se advirtió la necesidad de regular la fijación de los montos de la retribución por los servicios prestados el “Organismo de Control” así como la forma de resolver las controversias que pudieran suscitarse con los productores, razón por la cual se dictó el **Decreto del Poder Ejecutivo N° 19/993 de 12 de enero de 1993**.<sup>88</sup>

En dicha oportunidad se dispuso que la Sociedad de Consumidores Biológicos establecería el monto de la retribución por sus servicios a terceros (productores) en el ejercicio de sus cometidos, previa conformidad del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.<sup>89</sup> A su vez, se estableció que “los actos y resoluciones del organismo de control previsto en el Decreto N° 360/992, de 28 de julio de 1992, podrían ser impugnados mediante recurso de revocación ante el mismo órgano, interpuesto conjunta y subsidiariamente con el recurso jerárquico ante el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca”<sup>90</sup>, una solución que no se adecuaba a nuestro

---

<sup>82</sup> Ver la parte expositiva del Decreto del Poder Ejecutivo N° 360/992 de 28 de julio de 1992, en sus Resultandos I y II.

<sup>83</sup> Ver la referencia expresa que dicha norma hizo en el Visto a la gestión promovida por dicha Sociedad de Consumidores de Productos Biológicos (“SCPB”), una gremial de la Asociación Rural del Uruguay (ARU) fundada en el mismo año 1992, para que se aprobara la reglamentación.

<sup>84</sup> Ver la parte expositiva del Decreto del Poder Ejecutivo N° 360/992 de 28 de julio de 1992, en su Considerando II.

<sup>85</sup> Art. 7 del Decreto del Poder Ejecutivo N° 360/992 de 28 de julio de 1992.

<sup>86</sup> Art. 2 del Decreto del Poder Ejecutivo N° 360/992 de 28 de julio de 1992.

<sup>87</sup> Arts. 3, 4, 5 y 6 del Decreto del Poder Ejecutivo N° 360/992 de 28 de julio de 1992.

<sup>88</sup> Resultando II del Decreto N° 19/993 de 12 de enero de 1993.

<sup>89</sup> Art. 2 del Decreto N° 19/993 de 12 de enero de 1993.

<sup>90</sup> Art. 3 del del Decreto N° 19/993 de 12 de enero de 1993

ordenamiento jurídico en materia de impugnación de los actos administrativos, de orden constitucional y legal, por cuanto la naturaleza jurídica de las decisiones del “Organismo de Control” no puede ser calificada como acto administrativo (pues no se trata de la actividad de un órgano del Estado que ejerce función administrativa<sup>91</sup> sino de la actuación de un sujeto de derecho privado autorizado por el Estado para realizar dicha actividad), y por lo tanto, pasible de ser impugnado por los mismos mecanismos.<sup>92</sup>

Por **Decreto del Poder Ejecutivo N° 194/999 de 30 de junio de 1999**, se designó a la Asociación Certificadora de la Agricultura Ecológica del Uruguay (“URUCERT”) como organismo de control de la producción y productos provenientes de la agricultura biológica, en los mismos términos y condiciones en que se había designado a la Sociedad de Consumidores de Productos provenientes de la Agricultura Biológica de la ARU, a propuesta de la Dirección General de Servicios Agrícolas, por entender que era positivo incrementar el número de instituciones privadas encargadas de las actividades de control del cumplimiento de la reglamentación y la expedición de certificados de origen y calidad de los productos provenientes de la agricultura biológica.

Así, se modificó la redacción del art. 7 del Decreto del Poder Ejecutivo N° 360/992 de 28 de julio de 1992, cuya redacción contempló a ambas instituciones privadas como los *“organismos habilitados para expedir los Certificados de Origen y de Calidad de los productos provenientes de la agricultura biológica.”*

Luego, por medio del **art. 215 de la ley N° 17.296 de 23 de febrero de 2001** (del presupuesto nacional de sueldos, gastos e inversiones del ejercicio 2000-2004), se dispuso: *“El Poder Ejecutivo reglamentará la certificación de productos agrícolas orgánicos y/o provenientes de sistemas de producción de agricultura integrada. La certificación será efectuada por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, a través de la Dirección General de Servicios Agrícolas o por entidades de certificación oficialmente reconocidas y registradas ante la misma de acuerdo a los requerimientos que establezca la reglamentación.”*

Por medio de la citada norma legal se atribuyó al Poder Ejecutivo el cometido específico de reglamentar el régimen de certificación de productos agrícolas orgánicos y/o provenientes de sistemas de producción de agricultura integrada. Es de destacar que, por medio de una disposición legal de carácter sectorial, orientada a una política productiva nacional, se le reconoció por primera vez al Poder Ejecutivo la fijación de la política nacional<sup>93</sup> en materia de la producción orgánica.

Además de la atribución del cometido referido al Poder Ejecutivo, estableció que la certificación debe ser efectuada por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca o por entidades de certificación que sean reconocidas y registradas ante dicha cartera

---

<sup>91</sup> Carlos DELPIAZZO y Graciela RUOCCO – “Tratado Jurisprudencial y Doctrinario sobre Actos y Contratos de la Administración”, La Ley Uruguay, Montevideo, 2013, Tomo I, pág. 5.

<sup>92</sup> Art. 317 de la Constitución, art. 25 del decreto ley N° 15.524 de 9 de enero de 1984, art. 4° de la ley N° 15.869 de 22 de junio de 1987 y art. 40 de la ley N° 17.292 de 25 de enero de 2001

<sup>93</sup> Ver: Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo General y Especial”, La Ley Uruguay, Montevideo, 2022, tomo V, Parte Especial, volumen 3, pág. 136 y 137.

ministerial, de acuerdo a la reglamentación que se debía establecer en cumplimiento del art. 215 de la ley 17.296.

A su vez, es dable precisar que la norma refiere a los “productos agrícolas orgánicos”, en lugar de referir a productos provenientes de la “agricultura biológica”, distinguiéndolos de los “productos que provienen de sistemas de producción de agricultura integrada”. Las diferencias entre los productos orgánicos y los provenientes de sistemas de producción de agricultura integrada serán analizadas en este apartado más adelante, pero a modo preliminar y sintético, es posible afirmar que la producción orgánica no admite la intervención de OMG o elementos de síntesis química o derivados de estos, mientras que la producción integrada sí los admite, aunque con restricciones, procurando también el cuidado de los recursos naturales, la biodiversidad y el ambiente.

Por **Decreto del Poder Ejecutivo N° 143/002 de 19 de abril de 2002** se reglamentó la producción, comercialización, identificación y certificación de “frutas y hortalizas” obtenidas mediante métodos de “producción integrada”. Dicha regulación tuvo por finalidad establecer normas para un rubro en particular (producción de frutas y hortalizas), atendiendo a las directrices generales para la “Producción Integrada”, elaboradas por la Organización Internacional de Lucha Biológica (OILB).<sup>94 95</sup>

Dicha reglamentación fue aprobada a raíz de la solicitud promovida por la Junta Nacional de la Granja (JUNAGRA - MGAP), el Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja (PREDEG - MGAP), el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) y la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República.<sup>96</sup>

Por medio de su art. 2, se definió a la Producción Integrada como *“la producción económica de frutas y hortalizas de alta calidad, que da prioridad a métodos ecológicamente más seguros, minimizando los efectos colaterales no deseados del uso de agroquímicos y poniendo énfasis en la protección del medio ambiente y la salud humana.”* Esta noción sobre Producción Integrada fue dada por dicha norma con alcance acotado al ámbito del Decreto, referido a la producción de frutas y hortalizas. Sin embargo, por ello no dejó de tener importancia, al tratarse de la primera definición reglamentaria en nuestro país de la “Producción Integrada” referida por el art. 215 de la ley N° 17.296 como “sistema de producción de agricultura integrada”

A su vez, el reglamento estableció normas de producción (art. 3), la utilización de cuadernos de campo para el registro de las actividades (art. 4), los requisitos para obtener la certificación (arts. 5 a 8), los requisitos que debe cumplir la Entidad Certificadora para ser habilitada como tal (art. 17 a 21), condiciones de empaque (arts. 9 a 11), identificación (arts. 12 a 14) y comercialización (arts. 15 y 16).

A su vez, dicha norma creó la “Comisión Coordinadora de la Producción Integrada” en la órbita del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (integrada por representantes de la JUNAGRA del MGAP, la Dirección de Defensa del Consumidor

---

<sup>94</sup> Considerandos I, II y III del Decreto del Poder Ejecutivo N° 143/002 de 19 de abril de 2002.

<sup>95</sup> La Organización Internacional de Lucha Biológica se fundó en 1955 como organización mundial afiliada al Consejo Internacional de Uniones Científicas para promover métodos de lucha contra las plagas y enfermedades que no resultan perjudiciales para el medio ambiente.

<sup>96</sup> Visto y Resultandos del Decreto del Poder Ejecutivo N° 143/002 de 19 de abril de 2002.

del MEF, el INIA, la Facultad de Agronomía de la UDELAR y de los productores de producción integrada) con las funciones de: elaborar y proponer iniciativas normativas en materia de producción integrada, de producción integrada por cultivo, y evaluar las condiciones de las unidades de producción a efectos de otorgar la habilitación correspondiente, entre otras (arts. 22 y 23).

Por **Decreto del Poder Ejecutivo N° 557/008 de 17 de noviembre de 2008**, se creó por primera vez el Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica a los efectos de reglamentar la producción, elaboración, acondicionamiento, almacenamiento, envasado, identificación, certificación y comercialización de productos agrícolas “orgánicos” y sustituyó las disposiciones del Decreto 360/92 relativas a la producción agrícola “biológica”,<sup>97</sup> generando un nuevo marco regulatorio que incluyó disposiciones relativas a la agricultura orgánica, primero en su faz productiva y luego en su faz de elaboración, envasado, identificación, etiquetado y comercialización.

Quiere decir que, no sólo se reguló al sistema productivo acotado a la realización de la actividad agraria *per se*, sino que también se incluyó, como parte del sistema, a todas las actividades conexas posibles o necesarias, yendo más allá de lo esfera productiva.

Dicho reglamento surgió a raíz de las gestiones promovidas por los productores y exportadores de productos orgánicos, quienes plantearon la conveniencia de modificar el marco regulatorio vigente hasta entonces en materia de Producción Orgánica (que refería a la producción “biológica” y a la “integrada de frutas y hortalizas”) adaptándolo a las características actuales de estos sistemas de producción y a las nuevas exigencias de los mercados potencialmente destinatarios de productos orgánicos nacionales.<sup>98</sup>

En la parte expositiva del Decreto se destacó además que era necesario asegurar la transparencia de los procesos de producción, elaboración y comercialización y crear las medidas que garanticen la competencia leal entre los productores, elaboradores y comercializadores de productos orgánicos, siendo los proceso de producción parte intrínseca de la identificación y etiquetado de tales productos, así como de las declaraciones de propiedades atribuidas a los mismos, y en tal sentido, revistió especial importancia asegurar mecanismos confiables de evaluación de conformidad para la agricultura orgánica que ofrecieran garantías a consumidores, productores, comercializadores e instituciones involucradas.<sup>99</sup>

Es de destacar que en aquel entonces el control, la elaboración de ciertos requisitos y la certificación de la agricultura orgánica, así como la verificación de los productos importados, había quedado en manos de las dos entidades certificadoras privadas habilitadas con anterioridad, a saber: la Sociedad de Consumidores de Productos Biológicos perteneciente a la Asociación Rural del Uruguay y la Asociación Certificadora de la Agricultura Ecológica del Uruguay (URUCERT). Pues bien, la primera de ellas había dejado de funcionar como gremial dentro de la ARU y la

---

<sup>97</sup> El art. 32 estableció que: “Las disposiciones de este decreto sustituyen lo previsto en el decreto N° 360/92, de 28 de julio de 1992 y sus modificativos en lo referente a la producción agrícola vegetal.”

<sup>98</sup> Ver el Visto y el Considerando del Decreto del Poder Ejecutivo N° 557/008 de 17 de noviembre de 2008.

<sup>99</sup> Considerando IV y V del Decreto del Poder Ejecutivo N° 557/008 de 17 de noviembre de 2008.

segunda había reformulado su objeto, al no seguir operando como “Organismo de Control”, generándose una situación que comprometió al sistema vigente hasta entonces, y por tanto a los productores agropecuarios.

Fue por ello que se procuró, mediante el Decreto N° 557/008, habilitar la “certificación de tercera parte”, la “certificación oficial” y la llamada “certificación participativa” como tres alternativas para dar garantías a los consumidores de la calidad “orgánica” y para proteger a los productores orgánicos.

El art. 4 del Decreto en cuestión dio una definición de “Producción Orgánica”, tratándolo como sinónimo de la Producción Ecológica o Biológica<sup>100</sup>, estableciendo que es *“todo método de producción sustentable en el tiempo que, mediante el manejo racional, preserve los recursos naturales, la diversidad biológica y el medio ambiente, sin la utilización de productos de síntesis química ni de organismos genéticamente modificados (OGM) o derivados de éstos.”*

Dicha definición, el decir de FERNÁNDEZ REYES, recoge la noción de Producción Orgánica *“tal cual lo ha entendido la doctrina”*, la cual, *“a pesar de estar circunscripta al ámbito de aplicación del Decreto referido, no por ello deja de tener suma importancia en su eventual aplicación con carácter más general y amplio”*. Dicho autor ha explicado que las características que surgen de dicho texto permiten asimilar la noción de “Producción Orgánica” a “Agricultura Orgánica”, con todas las dudas que ello puede aparejar, ya que *“la Agricultura Orgánica va más allá del simple fenómeno productivo”*, aunque el marco regulatorio de la “Producción Orgánica” también se ocupe de otros aspectos que *“van más allá de lo simplemente productivo”*.<sup>101</sup>

Con la promulgación del Decreto N° 557/008, se advirtieron en nuestro ordenamiento las diferencias entre la “Producción Orgánica” (regulada por dicho Decreto) y la “Producción Integrada” (regulada para las frutas y hortalizas por el Decreto N° 143/002). Desde la norma legal (art. 215 de la ley N° 17.296 de 23 de febrero de 2021) y desde las normas reglamentarias (Decretos 55/008 y 143/022), surge la distinción, a pesar de las limitantes propias de su ámbito de aplicación, ya que brindan una noción clara y distintiva de dichos modos o sistemas de producción y si bien pueden tener origen común, y algunas similitudes en su regulación, se diferencian nítidamente en su ámbito de aplicación.<sup>102</sup>

## ii. Régimen actual

Recientemente, por medio del **art. 156 de la ley N° 19.996 de 3 de noviembre de 2021** (de aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal del ejercicio 2020), se dispuso: *“Sustituyese el art. 215 de la Ley N° 17.296 de 21 de febrero de 2001, por el siguiente: El Poder Ejecutivo reglamentará la certificación de*

---

<sup>100</sup> Es de destacar que el Decreto del Poder Ejecutivo N° 360/992, sustituido parcialmente por el Decreto N° 557/008 había dado una definición de “Agricultura Biológica”.

<sup>101</sup> Jorge FERNÁNDEZ REYES – “La agricultura orgánica – Lineamientos generales en el ordenamiento jurídico nacional”, Revista de Derecho Agrario, F.C.U., Montevideo, 2011, Tomo 11/12, pág. 58.

<sup>102</sup> Jorge FERNÁNDEZ REYES – “La agricultura orgánica – Lineamientos generales en el ordenamiento jurídico nacional”, ob.cit., pág. 59.

*productos agropecuarios orgánicos, de la acuicultura orgánica o provenientes de sistemas de producción de agricultura integrada. La certificación de los productos orgánicos o provenientes de sistemas de producción de la agricultura integrada será efectuada por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, a través de la Dirección General de Servicios Agrícolas, Dirección General de la Granja, Dirección General de Servicios Ganaderos, Dirección Nacional de Recursos Acuáticos, según corresponda, o por entidades de certificación registradas y habilitadas a tal fin, de acuerdo a los requerimientos que a tales efectos establezca la reglamentación.”*

La nueva redacción dada al art. 215 de la ley N° 17.296 entró en vigencia el 1° de enero de 2022, de acuerdo a lo dispuesto por el art. 1 de la ley N° 19.996.

Se mantiene la atribución del cometido específico de reglamentar el régimen de certificación de productos agrícolas orgánicos y/o provenientes de sistemas de producción de agricultura integrada en cabeza del Poder Ejecutivo, con los siguientes agregados.

En primer lugar, realiza una adición particular en cuanto a los tipos de productos que pueden ser certificados, ya que además de referir a la certificación de productos agrícolas orgánicos y a los productos provenientes de los sistemas de producción integrada, también menciona a la certificación de productos provenientes “de la acuicultura orgánica”.

Desde el punto de vista jurídico y conceptual, dicha referencia legal a la acuicultura orgánica como un sistema diferente al de la producción orgánica puede dar lugar a equívocos (derivados de las diferencias conceptuales entre la agricultura y la acuicultura, y el del nivel de conexión conceptual y normativo con la actividad agraria, lo cual excede el alcance de este trabajo), pero, por otro lado, confirma que los productos provenientes de la acuicultura<sup>103</sup> también puedan ser certificados como tales (de la acuicultura orgánica).

En segundo lugar, se incluye a otras Unidades Ejecutoras del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, además de la Dirección General de Servicios Agrícolas (que ya estaba referida en la redacción legal anterior), para llevar a cabo la certificación de los productos, a saber: la Dirección General de la Granja, la Dirección General de Servicios Ganaderos y Dirección Nacional de Recursos Acuáticos.

Se mantiene la posibilidad de que la certificación sea llevada a cabo por “entidades de certificación registradas y habilitadas a tal fin”, de acuerdo a la reglamentación. Aquí hay un simple matiz en la forma en que se redactó la disposición, siendo que la norma en su redacción anterior refería a entidades de certificación “oficialmente reconocidas y registradas” ante los órganos competentes del Poder Ejecutivo.

En este nuevo marco legal, se promulgó el **Decreto del Poder Ejecutivo N° 175/2022 de 24 de mayo de 2022**, por medio del cual se reguló, en un mismo Reglamento, el

---

<sup>103</sup> La acuicultura ha sido definida en nuestro derecho positivo por el art. 5 lit. b de la ley N° 19.175 de 20 de diciembre de 2013 como “la actividad de reproducción, cultivo o crianza de especies hidrobiológicas en medio controlado, abarcando ciclos biológicos completos o parciales, incluyendo las actividades realizadas en estructuras ubicadas en ambientes acuáticos marinos, continentales y en tierra.”

régimen de la “Producción Orgánica”, así como el de la “Producción Integrada” y el proveniente de la “Acuicultura Orgánica”.

Por medio de su art. 13, se derogaron expresamente los Decretos N° 360/992 de 28 de julio de 1992 (reglamentario de la “Agricultura Biológica”); N° 434/992 de 15 de setiembre de 1992 (modificativo y complementario del alcance de la “Agricultura Biológica” regulada por Decreto N° 360/992); N° 19/993 de 12 de enero de 1993 (también complementario del Decreto N° 360/992); N° 143/002 de 19 de abril de 2002 (reglamentario de la “Producción Integrada” de frutas y hortalizas) y N° 557/008 de 17 de noviembre de 2008 (reglamentario de la “Producción Orgánica”).

Quiere decir entonces que, en la actualidad, por medio del Decreto N° 175/2022, se ha nucleado en un mismo cuerpo normativo la reglamentación de la Producción Orgánica y la Producción Integrada que hasta entonces se encontraba dispersa principalmente en dos cuerpos normativos diferentes, en donde la Producción Integrada había sido solamente regulada para la producción de frutas y hortalizas, adicionándose ahora, conforme al art. 156 de la ley N° 19.996 de 3 de noviembre de 2021, a la Acuicultura Orgánica.

Ahora también la Producción Integrada y la Acuicultura Orgánica reciben una regulación más amplia, aspecto que ya se había dado en la Producción Orgánica, y cuyo alcance fue destacado por nuestra doctrina oportunamente, al tratarse de una regulación que va más allá del fenómeno productivo, abarcando su faz de elaboración, envasado, identificación, etiquetado y comercialización, conforme lo ya dicho en el apartado anterior.

Entre las finalidades manifestadas en la parte expositiva del Decreto N° 175/2022, se destacó la necesidad de: (i) actualizar estos sistemas de producción conforme a las nuevas exigencias de los mercados potencialmente destinatarios de nuestros productos; (ii) asegurar la transparencia de los procesos garantizando la competencia leal entre los distintos actores de la cadena; y (iii) regular los procesos productivos de acuerdo a normas definidas para cada rubro en particular, garantizando su cumplimiento mediante un adecuado sistema de certificación que contemple asimismo las distintas etapas del proceso de producción y comercialización, hasta el consumidor final.<sup>104</sup>

Este último punto recoge la inclusión realizada en la norma legal citada, en su nueva redacción, al establecer que la Dirección General de la Granja, la Dirección General de Servicios Ganaderos y Dirección Nacional de Recursos Acuáticos podrán llevar a cabo la certificación de los productos, atendiendo a las particularidades de cada rubro o modalidad de actividad productiva en particular. Esto es lo que explica su individualización expresa en la nueva redacción del art. 215 de la ley N° 17.296, incorporadas por el art. 156 de la ley N° 19.996.

Por último cabe destacar respecto del régimen actual que, de acuerdo las finalidades mencionadas y en cumplimiento de lo dispuesto por el Decreto N° 175/2022 en sus arts. 2 y 5, se dictó la **Resolución del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca N° 854/2022 de 13 de setiembre de 2022** por medio de la se aprobó el **Manual del**

---

<sup>104</sup> Considerandos I, II y III del Decreto N° 175/2022.

**Procedimiento** denominado “Registro y Sistema de Control de Entidades de Certificación de la Producción Orgánica y la Producción Integrada” así como los el **Protocolo** denominado “Requisitos, Protocolos Técnicos y Profesionales”, los cuales establecieron las formalidades, requisitos y etapas del procedimiento de registro y habilitación de las Entidades Certificadoras ante el MGAP y los requerimientos técnicos y profesionales para la certificación de los Productos Orgánicos, provenientes de la Producción Integrada o de la Acuicultura Orgánica.<sup>105</sup>

A continuación, conforme al alcance de la presente investigación, se analizará el régimen jurídico vigente de la Producción Orgánica, en donde las referencias a la Producción Integrada y a la Acuicultura Orgánica serán realizadas para delimitar con mayor precisión el régimen de la Producción Orgánica en nuestro país, pero no serán abordadas.

## **B) CONCEPTO NORMATIVO DE PRODUCCIÓN ORGÁNICA**

El art. 2 del Decreto N° 175/2022 brinda una serie de definiciones que deben ser atendidas por el intérprete para comprender el régimen jurídico y el alcance de las normas<sup>106</sup> que surgen de ese mismo reglamento general (Decreto del P.E.) y del reglamento singular<sup>107</sup> contenido en el Manual de Registro y Habilitación de Entidades de Certificación y en el Protocolo de Requisitos Técnicos y Profesionales (ambos aprobados por Resolución Ministerial como Anexos I y II).

Dicha disposición establece que la Producción “Orgánica”, “Ecológica” o “Biológica” son sinónimos, y la define como un *“método de producción sustentable en el tiempo que, mediante el manejo racional, preserve los recursos naturales, la diversidad biológica y el medio ambiente, sin la utilización de productos de síntesis química ni de organismos genéticamente modificados (OGM) o derivados de éstos. Y que aplique altos estándares de bienestar animal.”*

En este caso se recogió la misma definición que la normativa reglamentaria anterior (Decreto N° 557/008 hoy derogado), pero con una nueva exigencia agregada: el cumplimiento de estándares “altos” de bienestar animal. Esto viene a contemplar reivindicaciones que desde instituciones públicas y privadas han formulado a nivel internacional y nacional sobre el cuidado de los animales y su calidad de vida, volviendo este sistema de producción, más riguroso aún.

Sobre el concepto de bienestar animal y sus exigencias, el Decreto no establece nada más. Entonces, debe estarse a las disposiciones generales de la ley de protección, bienestar y tenencia de animales N° 18.471 de 27 de marzo de 2009, y a las particulares

---

<sup>105</sup> Con anterioridad, por Resolución de la DGSA N° 673/022 de 16 de junio de 2022 se aprobó el Listado de insumos e ingredientes activos aptos para su utilización en la Producción Orgánica, en forma transitoria (ver: expediente administrativo N° 2022-7-4-8-1961).

<sup>106</sup> El art. 18 del Código Civil establece que cuando el legislador haya definido expresamente ciertas palabras para determinadas materias, se debe estar a dicho significado legal. Si bien esta regla de interpretación fue establecida para las leyes, por razones de coherencia de nuestro ordenamiento positivo, resulta pertinente aplicar dicho criterio también para los reglamentos que en este caso han sido aprobados, uno por Decreto del Poder Ejecutivo y otro por Resolución Ministerial.

<sup>107</sup> En la terminología empleada por el art. 120 del Dec. 500/991 de 27 de setiembre de 1991.

del protocolo sobre “Requisitos técnicos de la producción orgánica” establecidas en el art. 3.5.6.4 sobre “Bienestar Animal”.

En cuanto a la exigencia de aplicar “altos estándares de bienestar”, no contamos con normas legales ni reglamentarias que definan qué se entiende por “alto” estándar. Ni la ley de bienestar animal ni el protocolo sobre los requisitos técnicos emplean dichos términos, por lo que parece lógico entender que los requerimientos establecidos para el bienestar animal en el art. 3.5.6.4 del protocolo sobre “Requisitos técnicos de la producción Orgánica” deberían ser entendidos como “altos estándares de calidad”.

El Decreto también define el término “Producción” como conjunto de operaciones en el contexto agropecuario que incluyen el génesis propiamente dicho, el envasado y el rotulado original de un producto.

A nuestro entender, dicha definición encuadra dentro del concepto de actividad agraria dado por el art. 3 de la ley 17.777,<sup>108</sup> que refiere a la actividad agraria propiamente y a las actividades conexas y accesorias, como actividades que pueden ser desarrolladas por el productor rural y que son calificadas jurídicamente como actividad agraria (siempre y cuando se respeten los límites para que la actividad agraria sea la principal), para sostén de su explotación, o como complemento o prolongación de sus actos de producción o servicio, para poder comercializar sus productos en mejores condiciones.

El Decreto también define lo que se entiende por “Unidad Productiva Orgánica” o “Unidad de Producción Orgánica”, en los siguientes términos: *“área o superficie debidamente delimitada, en la cual se producen, procesan o recolectan productos vegetales, pecuarios, apícolas, de acuerdo a normas de producción orgánica, que tengan una trazabilidad separada donde se incluyan los registros productivos, de proceso y comerciales de cada unidad, los que deberán estar incluidos en el plan de manejo.”*

El art. 1.3 núm. 37) del protocolo sobre “Requisitos técnicos de la producción Orgánica” brinda una definición complementaria de “Unidad Productiva Orgánica” agregando que se excluye de la misma el período “en conversión”. Ello por cuanto el período en conversión refiere al tiempo de preparación que debe ocurrir en forma previa, para lograr que el agua y el suelo queden limpios de residuos de insumos sintéticos. Dicho período de transición, aunque en el mismo se cumplan las normas de producción orgánica, no queda comprendido dentro de la Producción Orgánica, y, por lo tanto, mientras no culmine, la Unidad de Producción no será considerada como tal, sino en “Conversión”.

Lo dicho surge de una interpretación lógico sistemática del Decreto N° 175/2022, valorando las disposiciones en su conjunto, en donde el Protocolo brinda una mayor certeza interpretativa, al excluir expresamente a la Unidades que se encuentran en “Conversión”.

Es más, el Protocolo brinda una definición de “Unidad de Producción” (núm. 38 del art. 1.3) que no había sido dada por el Decreto, el cual se limitó a definir a la Unidad

---

<sup>108</sup> Dicha definición, si bien tuvo un alcance acotado a los efectos de dicha ley, por remisiones normativas posteriores ha adquirido un nivel de aceptación tal que en la actualidad se proyecta con un alcance amplio, más allá de dicha ley.

de Producción Orgánica y a la Unidad de Producción Integrada. Dentro del concepto de Unidad de Producción, el Protocolo establece que la integran “*todos los activos de una explotación, tales como locales de producción primaria, parcelas de terreno, pastizales, espacios al aire libre, alojamientos o partes de alojamientos para animales, colmenas, locales de almacenamiento de las cosechas, de los productos de origen animal, de las materias primas y cualquier otro insumo pertinente gestionado acorde a lo dispuesto*”.

Teniendo presente estas definiciones, podemos concluir que la Unidad de Producción Orgánica va a coincidir o a formar parte de un Establecimiento Rural (definido por el art. 283 del Código Rural), con la particularidad de que necesariamente se debe llevar a cabo la actividad agrícola o ganadera en el inmueble (para que exista Unidad de Producción Orgánica no basta con que sea posible su realización, sino que se debe ejecutar).<sup>109</sup> La particularidad de referir a los bienes que integran o acceden al inmueble, para llevar a cabo la explotación (referidos como “activos”), refleja el sentido anfibológico del término “explotación agraria” ya que es empleado para referir tanto al desarrollo de la actividad agraria como para referir a los bienes empleados para realizar dicha actividad.<sup>110</sup>

Ahora bien, la distinción conceptual entre una Unidad de Producción y una Unidad de Producción Orgánica, es útil para afirmar que es jurídica y fácticamente posible tener un Establecimiento Rural o Unidad de Producción en donde haya una área que comprenda a la Unidad de Producción Orgánica y otra que no, debiendo estar la Unidad de Producción Orgánica (sea que coincida con el Establecimiento Rural o que sea una parte de él), debidamente individualizada, es decir, separada y delimitada del resto del Establecimiento (y que dentro de la misma se cumplan con los requerimientos técnicos para la producción orgánica). Es de ver que en ningún momento se hace referencia a la parcela (como unidad de inmueble individualizada con un número de padrón), siendo posible también para la Unidad de Producción Orgánica (al igual que el Establecimiento), coincidir con una parcela, ser parte de una fracción de ella o integrar varias parcelas.

Dicho aspecto fue expresamente contemplado en el art. 8 del Decreto N° 175/2022 al regular el registro de las actividades, cuando prevé el caso “*de unidades productivas o de procesos que realicen además actividades convencionales*”. Es decir, la norma contempla la hipótesis, admitiendo que en un mismo Establecimiento Rural o Unidad de Producción se realice producción orgánica y a su vez convencional. Es de recordar que el sistema productivo convencional no está sometida a las reglas de producción ecológica admitiendo el uso de tratamientos químicos.

Ahora bien, a los efectos de delimitar mejor la definición normativa de la Producción Orgánica, resulta pertinente referir a la definición que el Decreto N° 175/2022 brinda para la “Producción Integrada”. Establece que se trata de “*una agricultura sostenible basada en un enfoque que busca generar sistemas agrícolas sustentables, resilientes, rentables y robustos. Se centra en la gestión de los procesos ecológicos y sus*

---

<sup>109</sup> Ver: Enrique GUERRA – “Estudios del Código Rural”, La Ley Uruguay, Montevideo, 2022, comentario n° 5 al art. 283 del C.R., pág. 248.

<sup>110</sup> Enrique GUERRA – “Derecho Agrario – La Explotación Agraria”, Tomo IV, FCU, Montevideo, 2016, pág. 12.

*interacciones dentro del predio y en su contexto (paisaje y región), para optimizar el uso de los recursos, minimizar la necesidad de insumos externos y/o utilizar paquetes tecnológicos amigables con el medio ambiente y la salud humana, para evitar el efecto de prácticas agrícolas que comprometan a las generaciones futuras.”*

Si bien se trata de un sistema que procura desarrollar procesos ecológicos, cuidar el medio ambiente y la salud humana, adoptando criterios que hacen al desarrollo sostenible (como lo es la finalidad de “evitar comprometer a las generaciones futuras”), se distingue de la Producción Orgánica por los siguientes rasgos principales: (i) no se prohíbe el empleo de productos de síntesis química ni de organismos genéticamente modificados ni derivados de éstos; y (ii) tampoco se exigen altos estándares de bienes estar animal.

Entonces surge de cuanto viene de decirse que el concepto normativo de nuestro ordenamiento positivo ha recogido todos los elementos establecidos por la doctrina comparada, y en particular por la normativa de la Unión Europea, aunque con matices terminológicos.

En lo medular, de la definición normativa de la Producción Orgánica en Uruguay, se desprenden las siguientes características principales:

- a) es un sistema de producción desarrollado en una unidad debidamente delimitada en la cual exista una trazabilidad de todo el proceso productivo;
- b) necesariamente el sistema y la unidad deben ser precedidos por el período de conversión (mientras no culmine dicho período de transición no habrá Producción Orgánica);
- c) debe haber un manejo racional que preserve los recursos naturales, la diversidad biológica y el medio ambiente;
- d) se prohíbe la utilización de productos de síntesis química y de organismos genéticamente modificados o derivados de éstos; y
- e) se deben aplicar altos estándares de bienestar animal.

De acuerdo el marco regulatorio nacional, las características o elementos principales derivados de la noción de Producción Orgánica son exigencias que deben cumplirse, y que han sido reguladas por el Decreto N° 175/2022 y los Protocolos aprobados por la Resolución Ministerial N° 854/2022.

Como se verá a continuación, otros aspectos fundamentales del régimen son la certificación de los productos obtenidos de este sistema de Producción Orgánica y su individualización o etiquetado, puesto que, sin estos, no se lograría la finalidad perseguida por el productor u operador<sup>111</sup>, luego de haber cumplido con todo un

---

<sup>111</sup> El concepto de “operador” que se utilizará de ahora en más en este capítulo sobre el régimen de la Producción Orgánica en Uruguay será el que brindó el Protocolo sobre “Requisitos técnicos de la Producción Orgánica”, a saber: “cualquier persona física o jurídica que produce, prepara, condicione, elabore, comercialice o importe/exporte, productos bajo normas de producción orgánica” (núm. 18 del

proceso que contiene exigencias rigurosas, amén de los intereses del consumidor, quién también se vería perjudicado ante la ausencia de garantías y de información.

## C) SISTEMA NACIONAL DE CERTIFICACIÓN

### i. Un régimen de libre adhesión con una prohibición de alcance general

El art. 3 del Decreto N° 175/2022, establece (con una redacción similar a la del Decreto N° 557/2008 hoy derogado), la creación del Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica y de la Producción Integrada.

Se define a dicho sistema nacional como el “conjunto de reglas o principios” que tienden a asegurar que los productos orgánicos y de producción integrada sean producidos, elaborados, acondicionados, envasados, identificados, certificados y comercializados “en concordancia con las disposiciones de la presente reglamentación” (art. 2 del Decreto N° 175/2022).

Como precisión preliminar, es dable destacar que, desde el punto de vista conceptual, los principios de derecho sirven como guías interpretativas y de integración tanto para la Administración, como para los demás sujetos intervinientes en el procedimiento y desarrollo de la producción orgánica y, concretamente, de su certificación.<sup>112</sup>

Sin ánimo de realizar un análisis sobre los principios generales de Derecho, ni de los que son aplicables a los procedimientos administrativos en particular, recogidos expresamente por el art. 2 del Decreto 500/991 (pues estamos en buena medida analizando un régimen que involucra la actividad administrativa de los órganos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca que integran la Administración Central -Poder Ejecutivo- y por lo tanto de procedimientos administrativos por medio de los cuales se lleva a cabo dicha actividad), es dable destacar que los referidos “principios” son en puridad bases, directivas o exigencias técnicas comunes a los diversos procedimientos que es necesario seguir para obtener la certificación, pero no son principios de derecho.

En efecto, los principios referidos en el art. 2 del Decreto 175/2022, no fueron recogidos como tales (i.e. “principios”) ni en la ley ni en el decreto reglamentario. En el art. 6 del Decreto N° 175/2022 fueron individualizados como “requerimientos técnicos” y en el protocolo sobre “Requisitos técnicos de la Producción Orgánica” aprobado por Resolución Ministerial N° 854/2022, son propiamente directivas y reglas técnicas, que fueron organizadas en el capítulo segundo bajo el título “Objetivos y Principios de la Producción Orgánica” distinguiéndose entre: (i) principios generales, (ii) principios específicos aplicables a las actividades agropecuarias, (iii) principios específicos aplicables a la transformación de alimentos orgánicos, y (iv) principios específicos aplicables a la transformación de piensos orgánicos.

---

art. 1.3). Esta definición sirve para referir no sólo al productor agropecuario de los productos orgánicos, sino también a los demás participantes del sistema, hasta su comercialización como producto orgánico.  
<sup>112</sup> Juan P. CAJARVILLE PELUFFO – “Reflexiones sobre los principios generales de derecho en la Constitución Uruguay” en Sobre Derecho Administrativo (FCU, Montevideo, 2007), tomo I, págs. 380 y sigtes.

Lo particular del Sistema Nacional de Certificación, al igual que en el régimen anterior, y conforme a una de las características principales de este sistema de certificación a nivel internacional (como sucede con el régimen de la Unión Europea), es que se trata de un sistema de “adhesión voluntaria”.

Ahora bien, sin perjuicio de ello, se establece que *“sólo quienes se hayan adherido formalmente al Sistema y cumplan con sus normas podrán usar en la rotulación, identificación o denominación de los productos que manejan, las expresiones "orgánicos" o sus equivalentes tales como "ecológicos" o "biológicos" así como la denominación "integrada" y utilizar las marcas de certificación que expresen esa condición”* (inc. 2º del art. 3).

Dicha disposición fue complementada con el art. 10 del Decreto N° 175/2022, el cual, al regular la identificación y el uso de las marcas, estableció: *“Prohíbese identificar como "ecológico", "orgánico", "biológico" así como utilizar prefijos "bio" o "eco" en la rotulación, etiquetado o cualquier otro tipo de identificación, a aquellos productos que no cumplan con las normas del presente Decreto.”*

Quiere decir que, por un lado, se establece la libre adhesión al sistema, pero, por otro lado, se impone una prohibición de carácter general de identificar como “ecológico”, “orgánico” o “biológico” e incluso de utilizar los prefijos “bio” o “eco” por parte de cualquier sujeto que no haya adherido al sistema nacional.

Entonces, quienes adhieran al sistema nacional tendrán la posibilidad de utilizar en la rotulación, identificación o denominación de sus productos, la expresión “orgánico” o sus equivalentes, así como los prefijos “bio” o “eco”. De acuerdo a esta disposición, en consonancia con el resto de las normas estipuladas en el Decreto N° 175/2022, el productor tendrá el derecho de identificar sus productos con la expresión “orgánico” o sus equivalentes y los prefijos mencionados, una vez que haya cumplido con el procedimiento establecido en el Reglamento y en el Protocolo, por el cual un organismo de certificación habilitado por la Autoridad Competente da seguridad por escrito de que el proceso productivo fue verificado, cumpliendo determinadas normas, con la emisión del certificado. Pero no sólo tendrán el derecho, sino también el deber de utilizarlo, según lo establece el inc. final del art. 10 del Decreto 175/2022 al disponer que *“los productos que cumplan con el proceso de certificación y demás disposiciones previstas en el presente Decreto, deberán identificarse con la Marca de Certificación y el logo de la Entidad Certificadora o del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca según corresponda”*.

Ahora bien, quienes no adhieran al sistema nacional tendrán prohibido el uso de las expresiones “ecológico”, “orgánico” o “biológico” y de los prefijos “bio” o “eco”. Esta prohibición, en atención a la naturaleza jurídica de la norma que la impone, resulta contraria a la Constitución, pero, además, atención a su alcance, se excede de la protección de la marca de certificación puede tener a favor su titular, de acuerdo al régimen marcario que se examinará en el apartado siguiente.

Resulta razonable y necesario contar con un sistema que permita diferenciar los productos obtenidos en el marco del Sistema Nacional de Certificación de los demás. De lo contrario, ni los productores ni los consumidores tendrían las garantías mínimas que un sistema de producción como este necesita, tal como se ha puesto de manifiesto

en el capítulo sobre la delimitación conceptual y características de este sistema de producción.

Sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico no resulta adecuado que esta norma prohibitiva, limitante derechos fundamentales, emane de una disposición reglamentaria, como lo es un Decreto del Poder Ejecutivo.

En efecto, la Producción Orgánica llevada a cabo por particulares, constituye una actividad privada, pero que por sus particularidades está sujeta a una regulación especial, en donde se establece un fuerte grado de control y fiscalización.

En este sentido, desde la doctrina nacional se ha sostenido que “De acuerdo a la Constitución, corresponde ubicar a las actividades productivas dentro del ámbito de la libertad propia de los particulares, aun cuando las intervenciones estatales pautan un cierto desplazamiento desde lo privado hacia lo público en la materia.”<sup>113</sup> Así lo determina el art. 36 de la Constitución al decir que “*Toda persona puede dedicarse al trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o cualquier otra actividad lícita, salvo las limitaciones de interés general que establezcan las leyes*”.<sup>114</sup> Además, se ha explicado que “el rol tutelar del Estado al respecto se manifiesta en el art. 85, núm. 3º, que comete al legislador expedir leyes de “fomento de la... agricultura” y, más genéricamente, en los arts. 6º y 50, que disponen la “defensa” de nuestros productos, “protegiendo las actividades productivas”.<sup>115</sup>

Así, en tanto actividad privada, la Producción Orgánica se rige por el principio de libertad y cualquier limitación a la misma debe ser establecida por una ley (en sentido amplio, como acto legislativo emanado de un órgano legislativo), dictada en atención a razones de interés general, de acuerdo a lo establecido por el citado art. 36 de la Constitución, al que lo complementa los arts. 7, 10, 36 y 72.

Por eso, la doctrina clásica administrativista consideró la regulación de la actividad privada como un cometido fundamental del Estado que éste cumple mediante el dictado de leyes por el Poder Legislativo. Sin embargo, a partir de la constatación de que la ley muchas veces no resulta suficiente con su sólo dictado, sino que es necesario concretarla, se individualizaron los denominados aspectos administrativos de la regulación de la actividad privada, los cuales, con base en la ley, refieren a actividades complementarias de su regulación y que ordinariamente son puestas a cargo de la Administración para controlar, ayudar, orientar, etc.<sup>116</sup>

Entre esas tareas administrativas se han destacado las siguientes: (i) las de constatación (mediante registros y exigencias de inscripciones); (ii) las de estímulo (acordando privilegios, exenciones tributarias o facilidades crediticias); (iii) las de orientación (estableciendo exigencias o requiriendo autorizaciones); y (iv) las de control

---

<sup>113</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo General y Especial”, La Ley Uruguay, Montevideo, 2022, tomo V, Parte Especial, volumen 3, pág. 121

<sup>114</sup> Bajo la expresión “cultivo” en sentido amplio pueden entenderse comprendidas todas las actividades productivas, diferenciándolas de las comerciales e industriales.

<sup>115</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo General y Especial”, La Ley Uruguay, Montevideo, 2022, tomo V, Parte Especial, volumen 3, pág. 122.

<sup>116</sup> Enrique SAYAGUES LASO - “Tratado de Derecho Administrativo”, tomo I, 11ª Ed. (actualizada por Carlos E. Delpiazzo y Cristina Vázquez como coordinadores), FCU, Montevideo, 2022, pág. 58 y sigtes.

(condicionando el ejercicio de determinadas actividades al previo cumplimiento de ciertos requisitos).<sup>117</sup>

Ahora bien, sin perjuicio de ello, solo la ley es apta para limitar, privar o afectar la libertad del hombre. Entonces, mediante un acto administrativo, como lo es un Decreto del Poder Ejecutivo, no puede establecerse una limitación o privación a la misma, como prohibir el uso de la expresión “orgánico” o sus sinónimos, o incluso los prefijos “bio” o “eco” a los productos obtenidos por un productor que haya empleado prácticas que efectivamente dieron lugar a la obtención de un producto orgánico, a pesar de no haberse adherido al sistema nacional y no haber obtenido la certificación de parte de una entidad de certificación habilitada. Es a esto a lo que doctrina y jurisprudencia han denominado como la zona de reserva legal, para referir justamente a la imposibilidad de que un acto de jerarquía inferior a la ley, disponga dicha limitación.<sup>118</sup>

De cuanto viene de decirse, es dable concluir que lo adecuado desde el punto de vista jurídico, hubiese sido que la prohibición emanara de una ley, imponiéndose una revisión del marco normativo al menos en este aspecto.

Por lo demás, la Producción Orgánica recoge una serie de elementos de protección del ambiente y de los recursos naturales, del fomento del desarrollo sostenible, así como de la seguridad alimentaria y protección del consumidor, que permiten calificarla como una actividad de interés general. En efecto, las leyes que regulan la protección del medio ambiente,<sup>119</sup> del uso del suelo y del agua con fines productivos,<sup>120</sup> y que fomentan el desarrollo sostenible,<sup>121</sup> contienen una declaración expresa de que refieren a cuestiones de interés general, y en algunos casos, además, una declaración expresa de que sus disposiciones son de orden público, como sucede con las normas de desarrollo sostenible<sup>122</sup> y con las de protección del consumidor.<sup>123</sup>

También cabe destacar que por medio del art. 1° de la ley N° 19.717 de 21 de diciembre de 2018 se declaró de interés general la promoción y el desarrollo de sistemas de producción, distribución y consumo de productos de base agroecológica, con el objetivo de fortalecer la soberanía y la seguridad alimentaria, contribuyendo al cuidado del ambiente, de manera de generar beneficios que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la República. Si bien entendemos que el ámbito de aplicación de dicha ley es acotado desde el punto de vista subjetivo a los productores familiares agropecuarios, así como los sistemas de producción agrícola urbana y sub urbana, es dable advertir la importancia que la norma atribuye a la seguridad alimentaria y al cuidado del medio ambiente.<sup>124</sup>

---

<sup>117</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo General y Especial”, La Ley Uruguay, Montevideo, 2022, tomo V, Parte Especial, volumen 3, pág. 3.

<sup>118</sup> Martín RISSO FERRAND – “Derecho Constitucional”, F.C.U., Montevideo, 2005, tomo I, pág. 448; y Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO - "Limitación de derechos reconocidos por la Constitución por decretos departamentales con fuerza de ley en su jurisdicción", en Rev. Jurídica del Centro de Estudiantes de Derecho, 2ª época, Año IV, N° 8, pág. 90 y sigtes

<sup>119</sup> Art. 1 de la ley N° 17.283 de 28 de noviembre de 2000.

<sup>120</sup> Art. 1 del Decreto Ley N° 15.239 de 23 de diciembre de 1981.

<sup>121</sup> Art. 2 de la ley 18.308 de 18 de junio de 2008.

<sup>122</sup> Art. 2 de la ley 18.308 de 18 de junio de 2008.

<sup>123</sup> Art. 1 de la ley 17.250 de 11 de agosto de 2000.

<sup>124</sup> La ley N° 19.717 define a la Agroecología como la actividad de aplicar “los conceptos y principios ecológicos al diseño, desarrollo y gestión de ecosistemas agrícolas sostenibles” (art. 2), lo cual desde el punto de vista objetivo, le da un alcance mucho más amplio que el que tiene actualmente el de la

Esto es sin perjuicio de que para que las normas califiquen como de orden público o refieran a razones de interés general no se requiere una declaración expresa por el texto positivo.

Además, se trata de una cuestión de necesidad para ingresar a grandes mercados, como el de la Unión Europea, cuyo régimen actualmente vigente ha dado un plazo para que los países que no integran dicha comunidad y quieran comercializar con los Estados que sí la integran, cumplan con sus exigencias a partir del 1 de enero de 2025.<sup>125</sup>

## **ii. La titularidad, inscripción y uso de las marcas de certificación**

El art. 10 del Decreto N° 175/2022 estableció en su que “*El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca procederá a registrar ante la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual las marcas "Producto Orgánico del Uruguay", "Producto en Conversión Orgánica", "Insumo Apto Para Producción Orgánica", "Producto Orgánico Importado", "Producción Integrada Uruguay", así como otros logotipos que se diseñen para identificar a los Productos.*” (inc. 2°). A su vez, agregó que “*Los productos que cumplan con el proceso de certificación y demás disposiciones previstas en el presente Decreto, deberán identificarse con la Marca de Certificación y el logo de la Entidad Certificadora o del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca según corresponda, siguiendo a tales efectos los procedimientos que se determinen.*” (inc. 3°).

Las disposiciones normativas citadas refieren al registro de las marcas ante la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (DNPI) del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), y concretamente refiere a una “Marca de Certificación”. La necesidad de emplear una marca de certificación surge del propio concepto y naturaleza del sistema de producción que estamos analizando, en donde el proceso de certificación de los productos orgánicos y la garantía del certificado emitido por las entidades de certificación son fundamentales.

La definición y el régimen jurídico de la “marca de certificación” (también denominada por nuestro ordenamiento positivo como “marca de garantía”) surge de la Ley de Marcas N° 17.011 de 25 de setiembre de 1998.

El art. 44° de la Ley de Marcas establece que “*Marca de certificación o de garantía es el signo que certifica características comunes, en particular la calidad, los componentes, la naturaleza, la metodología empleada y todo otro dato relevante, a juicio del titular, de los productos elaborados o servicios prestados por personas debidamente autorizadas y controladas por el mismo.*” (inc. 1°)

Desde la doctrina nacional, BUGALLO ha explicado recientemente que las marcas de certificación o de garantía se definen por su función principal, que no es la de indicar el origen empresarial del producto, sino informar sobre el “cumplimiento de

---

Producción Orgánica, a pesar de que desde el punto de vista subjetivo, el régimen establezca una prioridad a productores familiares agropecuarios.

<sup>125</sup> Ver capítulo sobre el régimen de la Unión Europea.

condiciones o nivel de calidad determinados que fueron controlados en un producto por el titular de la marca”.<sup>126</sup>

La citada autora precisa que se trata de “signos cuya función consiste en acreditar el nivel de calidad del producto o servicio que es señalado con ella”,<sup>127</sup> citando a la doctrina italiana que señaló que no se trata de una “prescindencia de la indicación de procedencia, sino de una modificación en la extensión del ámbito de exclusividad, en función del número de sujetos que pueden usar el signo. Se las define como “un signo distintivo que, bajo control, pueden solamente utilizar los productos que responden a ciertas normas fijadas por la organización”.<sup>128</sup>

Entonces, por su finalidad, el control constituye un factor sustancial en estas marcas, en donde si bien ni en la Ley de Marcas ni en su Decreto Reglamentario N° 34/999 de 3 de febrero de 1999, se dispuso a dichos efectos un nivel de exigencia particular, debe requerirse un control suficientemente efectivo que mantenga fuera de dudas la uniformidad de los productos que se distinguen con dicha marca.<sup>129</sup>

El otro aspecto importante y particular de las marcas de certificación es que sólo pueden ser titulares de las mismas “*un organismo estatal o paraestatal, competente para realizar actividades de certificación de calidad por cuenta del Estado conforme a sus cometidos, o una entidad de derecho privado debidamente autorizada por el órgano competente mencionado*” (inc. 2° del art. 44 de la Ley de Marcas).

Quiere decir que la implementación del uso de marcas de certificación requiere la designación de los organismos estatales o paraestatales que se consideren competentes para realizar actividades de certificación de calidad por cuenta del Estado, previéndose la posibilidad de que éstos autoricen a entidades de derecho privado que deseen ser titulares de los registros marcarios especiales.<sup>130</sup>

Además de la particular función distintiva del signo y de la titularidad restringida de las marcas de certificación, de su régimen legal se destacan otras características particulares que las distinguen del régimen marcario general, tales como la necesidad de contar con un reglamento de uso (art. 46), son intrasmisibles e inembargables (art. 53) y su registro es de duración indefinida (art. 50).

Es de destacar que el reglamento de uso debe indicar la calidad, los componentes, la naturaleza, la metodología empleada y todo otro dato relevante sobre los productos elaborados o distribuidos, así como las medidas de control que se obliga a implantar el titular de la marca de certificación o de garantía y el régimen de sanciones.

Pues bien, al momento en que se promulgó y publicó el Decreto N° 175/2022, el cual derogó en forma expresa el Decreto N° 557/2008, estaba vigente la Resolución de la Dirección General de Servicios Agrícolas N° 872/2021 de 7 de octubre de 2021, por

---

<sup>126</sup> Beatriz BUGALLO – “Propiedad Intelectual”, Tomo I, 2<sup>da</sup> Ed., FCU, Montevideo, 2022, pág.239 y 240.

<sup>127</sup> Beatriz BUGALLO – “Propiedad Intelectual”, Tomo I, 2<sup>da</sup> Ed., FCU, Montevideo, 2022, pág.239.

<sup>128</sup> FLORIDIA – “I marchi”, en Rivista di Diritto Industriale, Giufré Francis Lefebvre, 1990, pág. 8, citado por Beatriz BUGALLO – “Propiedad Intelectual”, Tomo I, 2<sup>da</sup> Ed., FCU, Montevideo, 2022, pág. 239.

<sup>129</sup> Beatriz BUGALLO – “Propiedad Intelectual”, Tomo I, 2<sup>da</sup> Ed., FCU, Montevideo, 2022, pág. 240.

<sup>130</sup> Beatriz BUGALLO – “Propiedad Intelectual”, Tomo I, 2<sup>da</sup> Ed., FCU, Montevideo, 2022, pág. 240.

medio de la cual se aprobó el Manual de Uso de las Marcas de Certificación “Producto Orgánico del Uruguay”, “Producto en Conversión Orgánica” y de “Insumos Aptos para su Uso en Producción Orgánica”.

En dichos manuales se aprobaron los “logos” a ser inscriptos para la marca de certificación, especificándose que se trata de un “sello de calidad” que respalda el cumplimiento de un procedimiento,<sup>131</sup> y que la certificación confiere el derecho de comercializar los productos bajo la marca de certificación habilitando el uso del logotipo correspondiente.<sup>132</sup>

Sin embargo, no parece que dichos Manuales constituyan en rigor el Reglamento de Uso regulado por el art. 46 y ss. de la Ley de Marcas. En todo caso, debería ser complementado con el resto de las disposiciones reglamentarias que ya hemos analizado, y además presentado, con las formalidades correspondientes, ante la DNPI.

Cabe preguntarse si la resolución de la DGSA N° 872/2021, y por tanto su manual aprobado como anexo, sigue vigente. Lo cierto es que si bien el acto administrativo que sirvió como fundamento (en parte) para el dictado de dicha resolución (Decreto 557/2008) fue derogado, el mismo fundamento y la misma encomendación de registrar las marcas de certificación fue recogido por el Decreto N° 175/2022. Además, dicho acto fue dictado por el órgano competente, en el marco de sus funciones administrativas y conforme al ordenamiento vigente en su momento. No se ha dictado con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto N° 175/2022 ninguna resolución derogatoria o que apruebe un nuevo reglamento de uso de marcas de certificación con nuevos logotipos o requerimientos, sin ser por el protocolo de “Requisitos técnicos” aprobado por Resolución Ministerial N° 854/2022 de 13 de setiembre de 2022. Entonces, es posible sostener que la resolución de la DGSA N° 872/2021.<sup>133</sup>

Pues bien, sin perjuicio de las disposiciones normativas, al día de hoy, y de acuerdo a la información que surge de la base pública de marcas y patentes de la DNPI,<sup>134</sup> no surge a nombre del Poder Ejecutivo, ni del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, ni de ninguna de sus Unidades Ejecutoras designadas por la Ley y el Decreto del P.E. como autoridades competentes, ni la inscripción ni la solicitud de inscripción de las marcas “Producto Orgánico del Uruguay”, “Producto en Conversión Orgánica”, “Insumo apto para Producción Orgánica”, “Producto Orgánico Importado” y “Producción Integrada Uruguay”.

El hecho de que el MGAP aún no haya cumplido con la inscripción de las marcas conforme a lo dispuesto por el art. 10 del Decreto N° 175/2022, si bien puede no tener un efecto negativo inmediato en lo que refiere a la titularidad de la marca, entendemos que ello se presenta como una contingencia para los productores que deseen adherir al sistema nacional de certificación, que cumplan con el procedimiento y quieran comercializar sus productos con la identificación correspondiente. Es que ni siquiera

---

<sup>131</sup> Expediente administrativo del MGAP N° 2021-4-4-8-4258, fs. 16.

<sup>132</sup> Expediente administrativo del MGAP N° 2021-4-4-8-4258, fs. 16 vto.

<sup>133</sup> La situación es bien distinta cuanto se trata de la anulación de un acto administrativo al cabo de un proceso jurisdiccional mediante una sentencia anulatoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya que la sentencia tiene efecto retroactivo, tornando la cosas a la situación anterior al dictado del acto anulado, como si el mismo nunca se hubiera dictado.

<sup>134</sup> Base pública de marcas y patentes de la DNPI (<https://pamp.miem.gub.uy/pamp/>) consultada con fecha 10 de noviembre de 2023.

sería posible para el interesado cumplir con la obligación establecida por el inc. 3° del art. 10 del Decreto N° 175/2022, una vez que culmine con el proceso de certificación.

De acuerdo a lo analizado en los párrafos anteriores, sólo pueden ser titulares de las marcas de certificación un organismo estatal o paraestatal competente para realizar actividades de certificación de calidad por cuenta del Estado conforme a sus cometidos, o una entidad de derecho privado debidamente autorizada por el órgano competente (art. 44 de la Ley de Marcas). En el caso particular de la Producción Orgánica se designaron como órganos competentes para la actividad de certificación de la Producción Orgánica a cuatro de las Unidades Ejecutoras del MGAP, según corresponda (DGSA, DGG, DGSG, DNRA), o por entidades de certificación registradas y habilitadas a tal fin (art. 215 de la ley 17.296 en la redacción dada por el art. 156 de la ley 19.996).

Lo cierto es que en el marco regulatorio del régimen de la Producción Orgánica contamos con una norma que ordena al MGAP a registrar ante el DNPI las marcas y logotipos correspondientes (inc. 2° del art. 10 del Decreto 175/2022)<sup>135</sup> lo que hace suponer que el Poder Ejecutivo entiende que es el Propio Estado (P.E. – MGAP) el titular de dichas marcas de certificación.

Como se dijo con anterioridad, de acuerdo a la información que surge de la Base pública de marcas y patentes de la DNPI, el MGAP ni siquiera ha solicitado su inscripción.

Quiere decir que, ante el registro y habilitación de una Entidad Certificadora de la Producción Orgánica, cabe la posibilidad de que se la autorice (de acuerdo con la norma legal citada) para proceder con la inscripción de la marca de certificación a su nombre, siendo esta (la Entidad Certificadora), su titular.

La regularidad de dicha inscripción, o más precisamente, de la autorización para proceder con el registro de la marca de certificación es cuestionable, porque se aparta del mandato (todavía no cumplido) dispuesto en cabeza del MGAP por medio del inc. 2° del art. 10 del Decreto 175/2022 para que este mismo (y no una Entidad Certificadora) registre las marcas.

No puede dejar de mencionarse que el mismo art. 10 del Decreto 175/2022, en su inc. 3° impone la obligación de utilizar en la identificación de los productos orgánicos que cumplieron con el control establecido utilicen la marca de certificación, así como el logo de la Entidad Certificadora o del MGAP, según corresponda.

La interpretación de dicho inciso que más se condice con el resto de las disposiciones del Decreto 175/2022 es que el logo de la Entidad Certificadora o del MGAP, no son de la marca de certificación, sino que sería marcas (de denominación o no) que se regulan por el régimen general de las marcas, para identificar a la entidad en particular. De esta manera se tendría la marca de certificación que permite identificar al producto como orgánico, así como a la Entidad Certificadora que realizó el procedimiento de control y fiscalización.

---

<sup>135</sup> El texto normativo establece que el MGAP “procederá a registrar” ante la DNPI las marcas de certificación que se individualizan.

En el caso de que el MGAP inscriba las marcas de certificación, confirmándose su titularidad sobre las mismas, es dable destacar la naturaleza jurídica del vínculo entre el titular de la marca y los usuarios autorizados al uso de la misma (productores u operadores de productos orgánicos que quieren certificar sus productos y utilizar las marcas de certificación).

Desde la doctrina española se ha dicho que esa relación es afín al vínculo del licenciante de una marca con sus licenciarios, mientras que en la doctrina estadounidense se ha dicho que la figura más próxima es la de la licencia obligatoria de marcas.<sup>136</sup>

Ahora bien, cabe destacar también que en el régimen de las marcas de certificación sus titulares tienen prohibido su uso (art. 52 de la Ley de Marcas). Ello por cuanto la norma recoge el principio de que quién debe encargarse de controlar no puede o no debe controlarse así mismo, evitándose así cuestionamientos sobre la imparcialidad del titular. De ahí las prohibiciones e incompatibilidades analizadas y establecidas por el art. 11 del Decreto 175/2022.

Por otra parte, el otorgamiento de la licencia o permiso para usar una marca de certificación es una actividad reglada, ya que debe ser concedida a todos quienes cumplan con las condiciones establecidas en el reglamento de uso de la marca, sea que el control de certificación se ejecute por una Autoridad Competente o una Entidad Certificadora, de acuerdo a lo establecido por el art. 51 de la ley de Marcas.

Es que, si la autorización fuera librada a la voluntad arbitraria del titular de la marca de certificación, se estaría admitiendo un elemento discriminatorio, permitiendo que quienes fueran autorizados a utilizar la marca monopolizaran el signo representativo de determinado nivel de calidad.<sup>137</sup>

Finalmente, y volviendo sobre uno de los puntos abordados en el apartado anterior, cabe destacar que las marcas de certificación cuyo registro se encomendó al MGAP, refieren a “Producto Orgánico del Uruguay”, “Producto en Conversión Orgánica”, “Insumo apto para Producción Orgánica”, “Producto Orgánico Importado” y “Producción Integrada Uruguay”, con lo cual la marca de certificación que quedaría protegida no comprendería a cualquier identificación de los productos como “ecológico”, “orgánico”, “biológico” ni al uso de los prefijos “bio” o “eco” en la rotulación, etiquetado o cualquier otra forma de identificación. Es decir, no quedarían amparadas dentro del ámbito de protección derivado del régimen de marcas.

Por lo tanto, la prohibición de identificar a los productos con dichas expresiones (ecológico o sus sinónimos, o los prefijos “eco” o “bio”) establecida por el inc. 1° del art. 10 del Decreto 175/2022, tampoco cuenta con un fundamento legal ni reglamentario en materia de marcas y patentes, extremo que confirma la necesidad de establecer esta particularidad regulatoria por medio de una norma legal, en atención al alcance que se le pretende dar.

---

<sup>136</sup> FERNANDES NOVOA – “Derecho de Marcas”, pág. 58, citado por Beatriz BUGALLO – “Propiedad Intelectual”, Tomo I, 2<sup>da</sup> Ed., FCU, Montevideo, 2022, pág. 240.

<sup>137</sup> Así: Beatriz BUGALLO – “Propiedad Intelectual”, Tomo I, 2<sup>da</sup> Ed., FCU, Montevideo, 2022, pág. 243.

### iii. Las Entidades Certificadoras

El marco regulatorio vigente define a la Entidad Certificadora Habilitada como aquella *“persona jurídica nacional o extranjera, pública o privada, que se encuentre registrada y habilitada para tal fin”* (art. 2 del Decreto 175/2022).

Por medio del art. 4 del Decreto 175/2022 se creó el Registro Nacional de Entidades Certificadoras de la Producción Orgánica y de la Producción Integrada que llevará el MGAP, en el cual deben inscribirse todas las entidades que pretendan certificar productos provenientes de la producción orgánica o integrada.

Para ingresar al mencionado Registro las entidades deben demostrar que cumplen con las formalidades y requisitos necesarios para su inscripción, contempladas en el Decreto 175/2022 y en el correspondiente Manual de Procedimiento de “Registro y sistema de control de Entidades de Certificación de la Producción Orgánica y la Producción Integrada” aprobado por Resolución Ministerial N° 854/2022.

El referido Manual de Procedimiento aplica a las Entidades de Certificación de tercera parte, públicas y privadas, nacionales o extranjeras, así como a los Sistemas Participativos de Garantías (SPG) que soliciten registro, renovación del registro, habilitación o ampliación de área o alcance (art. 1.1 del Manual).

Una vez inscripta en dicho registro, la Entidad Certificadora deberá obtener la habilitación correspondiente de la Autoridad Competente, ya sea la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos, Dirección General de Servicios Agrícolas, Dirección General de Servicios Ganaderos o la Dirección General de la Granja (art. 5 del Decreto 175/2022). A los efectos de su habilitación las Entidades de Certificación deben acreditar que cumplen con las formalidades, requisitos y protocolos técnicos y profesionales necesarios para la ejecución de las labores de certificación contempladas tanto en el Decreto N° 175/2022 como en el correspondiente Manual de Procedimiento.

La inscripción tiene una validez de dos años calendario, contados a partir de la fecha de notificación de la inscripción, debiendo ser renovado con 60 días de antelación a su vencimiento (que el Decreto 175/2022 califica como de “caducidad”), y presentar al menos 15 días antes de su vencimiento toda la documentación actualizada de la entidad certificadora ante la Autoridad Competente (art. 4).

El Manual de Procedimiento establece que la Autoridad Competente puede dar de baja del registro a las Entidades de Certificación Habilitadas en los siguientes casos: a solicitud del interesado o en caso de incumplimiento de las normas. En este segundo caso, agrega que *“dependiendo de la gravedad de la infracción, se puede aplicar sanciones administrativas o penales que en el caso corresponda”* (art. 3.1). Dicha terminología no parece adecuada, en cuanto debió decir que cuando se acredita una infracción o falta administrativa, la Autoridad Competente debe sancionar, y en caso de acreditarse hechos con apariencia delictiva corresponderá a la Autoridad denunciar el hecho.

A su vez, el inc. 3° del art. 4 del Decreto 175/2022 estableció que en los casos en que la Entidad Certificadora no cumpla con presentar la documentación actualizada antes

de los 15 días previos al vencimiento de su inscripción en el registro, esta será “suspendida”, y se le darán 15 días más para dar cumplimiento. De no cumplir en esa segunda oportunidad, la entidad certificadora será eliminada definitivamente del registro.

En atención al vínculo entre las Entidades Certificadoras y la Administración Competente (el MGAP por medio de sus Unidades Ejecutoras), las primeras podrán impugnar los actos administrativos dictados por esta con desviación, abuso o exceso de poder, o con violación de una regla de Derecho, y que les genere un agravio,<sup>138</sup> además de contar con las oportunidades de defensa que el propio régimen prevé durante el procedimiento tendiente a obtener la inscripción y habilitación como Entidades Certificadoras.

Una vez habilitadas, las Entidades Certificadoras deberán llevar un registro de sus actividades e informar a la Autoridad Competente las actuaciones realizadas por la misma en el período establecido en el Manual de Procedimiento. A su vez, deben llevar registros que documenten las actividades realizadas por los productores que han inscripto sus productos, intermediarios u organismos de certificación en cumplimiento de las especificaciones establecidas por Decreto N° 175/2022 y el Manual de Procedimiento (arts. 5 y 7 del Decreto 175/2022).

El inc. 1° del art. 11 del Decreto 175/2022 establece que no pueden registrarse como Entidades de Certificación, las personas jurídicas que tengan entre sus socios directores, administradores, gerentes, accionistas o trabajadores, a funcionarios, contratados o asesores en cualquiera de las dependencias del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. La incompatibilidad se mantiene hasta los 6 meses contados a partir de la fecha de desvinculación de las personas.

En el inc. 2° de la disposición citada se establece la prohibición de participar o intervenir en los procesos de certificación a quienes tengan interés, ya sean los socios o el personal de la entidad certificadora o quienes tengan la calidad de cónyuge, hijos adoptivos o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive, respecto de dichos socios o personal de la entidad certificadora. Por último, se agrega que las entidades certificadoras “*no podrán intervenir en aquellos procesos de certificación en los que exista cualquier circunstancia que les reste imparcialidad.*”

La imparcialidad de las Entidades de Certificación resulta ser un elemento fundamental para este Sistema Nacional de Certificación, lo que justifica las incompatibilidades establecidas por el art. 11 del Decreto 175/2022.

Con respecto a la naturaleza jurídica de la habilitación otorgada por la Administración (el MGAP por medio de las Unidades Ejecutoras designadas como Autoridades Competentes) a las Entidades de Certificación, corresponde precisar que se trata de una concesión en sentido amplio, no de un acto de autorización.

Desde el punto de vista conceptual, la doctrina clásica ha definido a la concesión como el acto de derecho público unilateral (por oposición al contractual) que confiere a una persona (física o jurídica, pública o privada) un derecho o un poder que antes no tenía,

---

<sup>138</sup> Art. 309 de la Constitución y art. 23, lit. a) del decreto-ley N° 15.524 de 9 de enero de 1984.

mediante la transmisión de un derecho o del ejercicio de un poder propio de la Administración.<sup>139</sup> Se distingue del acto administrativo de autorización en cuanto que este presupone la existencia del derecho en cabeza del sujeto autorizado, en donde la Administración remueve un obstáculo para su ejercicio.<sup>140</sup>

Más recientemente se ha agregado que una concesión (o “admisión”) es el acto administrativo que tiene por objeto introducir a una persona en un servicio, institución o categoría especial, atribuyéndole los derechos y obligaciones que establece el régimen jurídico propio de aquéllas.<sup>141</sup>

Pues bien, en este caso, se estableció por medio una norma legal (art. 215 de la ley 17.296 en la redacción dada por el art. 156 de la ley 19.996) que la certificación será efectuada por el MGAP a través de sus Unidades Ejecutoras según corresponda (DGSA, DGG, DGSG, DGSA) o por entidades de certificación registradas y habilitadas a tal fin. Quiere decir que, por defecto, a partir de la entrada en vigencia de dicha norma, los particulares no pueden llevar a cabo actividades de certificación de la producción orgánica, por no contar con el derecho o poder para ello.

Más allá del término “habilitación” empleado por la disposición legal y por el decreto reglamentario, surge que, conforme a su naturaleza, el Manual de Procedimiento de “Registro y Sistema de Control de Entidades de Certificación de la Producción Orgánica” refiere a la “concesión” (art. 3.1), y a la “revocación” (art. 3.3) que es más propia de un permiso, como género dentro de la especie concesión.

Con respecto a los derechos y obligaciones de las Entidades de Certificación sobre las marcas de certificación o de garantía, cabe remitirse al apartado anterior.

Finalmente, en lo que tiene que ver con el vínculo entre los particulares adheridos al Sistema Nacional de Certificación (productores u operadores de la producción orgánica), y las Entidades de Certificación que los controlan, es dable destacar que, más allá del régimen jurídico particular, el cual regula el procedimiento para que los particulares soliciten la certificación de sus productos, establece las facultades, cometidos y responsabilidades de las Entidades de Certificación, así como los derechos y obligaciones de los productores que haya obtenido la certificación de sus productos, cabe destacar que se rige por las normas privadas, puesto que ambos son sujetos de derecho privado.

Ello significa que el productor u operador no podrá atacar los actos de las Entidades de Certificación mediante los recursos administrativos, puesto que éstas no pueden dictar actos administrativos. Ahora bien, estando las Entidades de Certificación sometidas a un estatuto jurídico particular y bajo el control de la Administración, sí es posible denunciarla ante la Autoridad Competente, o accionar contra ella ante la justicia ordinaria (Poder Judicial).

---

<sup>139</sup> Carlos DELPIAZZO y Graciela RUOCCO – “Tratado Jurisprudencial y Doctrinario sobre Actos y Contratos de la Administración”, La Ley Uruguay, Montevideo, 2013, Tomo I, pág. 109.

<sup>140</sup> Carlos DELPIAZZO y Graciela RUOCCO – “Tratado Jurisprudencial y Doctrinario sobre Actos y Contratos de la Administración”, La Ley Uruguay, Montevideo, 2013, Tomo I, pág. 91.

<sup>141</sup> Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo General y Especial”, La Ley Uruguay, Montevideo, 2022, tomo I, Parte General, volumen 1, pág. 406.

#### **iv. Requisitos y procedimiento de certificación**

El art. 6 del Decreto 175/2022, bajo el título “Requerimientos técnicos de la producción orgánica”, distingue entre los productos producidos y comercializados en el mercado interno y los productos importados.

Para la certificación de productos orgánicos, establece que los sistemas de producción orgánica en el mercado interno deben cumplir con requisitos que establezca el MGAP, lo cual fue concretizado por medio del Protocolo de “Requisitos Técnicos de la Producción Orgánica” aprobada por Resolución Ministerial N° 854/2022 (inc. 2°, lit A).

Respecto a los productos orgánicos importados, se estableció que deben demostrar su condición mediante documentación de la autoridad competente del país de origen u organismo certificador. Deben ser equivalentes a las normas nacionales, y el importador debe permitir el acceso a instalaciones y registros para fiscalización. Los productos importados frescos y procesados serán autorizados o rechazados por la Autoridad Competente y una Comisión de Importación, si se destinan a la comercialización interna bajo etiquetas “orgánico”, “ecológico” o “biológico” (inc. 3°, lit. B).

En cuanto a los requisitos para proceder a la certificación, el art. 9 establece que todo sujeto que pretenda certificar sus productos debe: (i) presentar la postulación de solicitud de Certificación; (ii) cumplirse en las unidades de producción y las empresas elaboradoras, fraccionadoras, almacenadoras y comercializadoras con los estándares técnicos aprobados y definidos para cada cultivo o sector; (iii) una vez aprobada la postulación, completar el trámite en un plazo no mayor a treinta días, vencido el cual en caso de no hacerlo se entenderá que el interesado ha desistido de la postulación; (iv) disponer de forma accesible de toda la información documentada, en referencia a todas las operaciones realizadas; (v) el productor o grupo de productores deberán contar con asistencia técnica de aquellas unidades de producción que pretenda certificar; (vi) permitir el acceso a la unidad de producción y/o a las empresas elaboradoras, fraccionadoras, almacenadoras y comercializadoras, del personal técnico que disponga el MGAP o una Entidad Certificadora Habilitada, a los efectos de practicar las auditorías e inspecciones que correspondan; (vii) comercializar únicamente bajo la denominación de producción orgánica aquellos productos certificados; (viii) sólo pueden ser certificados como orgánicos, aquellos productos primarios y procesados en los cuales se hayan aplicado las normas técnicas de producción orgánica.

El Protocolo de Requisitos Técnicos de la Producción Integrada establece en su Capítulo 5 que “antes de comercializar” cualquier producto como orgánico o en conversión o antes de iniciar el período en conversión, los interesados deben notificar su actividad a la autoridad competente y someterse al sistema de control, que no es más que el proceso de certificación (art. 5.1.1). La autoridad competente o en su caso, una Entidad de Certificación Habilitada concederá el certificado al productor que haya notificado su actividad y haya cumplido con todo su procedimiento.

El certificado contendrá la individualización del productor u operador, su domicilio y un código, la fecha de emisión y período de validez, los logos y firmas de las

Autoridades Competentes u Organismo de Certificación habilitado. (art. 5.2.1 del Protocolo). A los efectos de la emisión del certificado, los productos se clasificarán según las siguientes categorías: vegetales, animales, agropecuarios transformados, piensos (raciones, suplementos, núcleos), vino, otros (art. 5.2.2 del Protocolo).

Se establece una excepción respecto a la obligación de estar en posesión del certificado cuando se trate de productores que vendan directamente al consumidor final productos orgánicos no envasados que no sean piensos, siempre que dicho operador no produzca, prepare, almacene (salvo por su punto de venta), ni importe dichos productos de terceros países, ni subcontrate a un tercero para efectuar algunas de las actividades del sistema de producción, y siempre que el costo potencial de certificación del operador supere el 2% del volumen de negocios total de productos orgánicos sin envasar vendidos por el operador (art. 5.2.3).

Pero bien, una vez obtenida la certificación, los productos en cuestión deberán ser identificados con la marca de certificación y, además, con el logo de la entidad certificadora o del MGAP, según corresponda.

Más allá del procedimiento para obtener la certificación de los productos orgánicos, una vez que el productor u operador ya cuenta con el certificado, el productor debe cumplir con los requisitos y exigencias durante toda la vigencia del certificado, período durante el cual estará autorizado para utilizar la marca de certificación orgánica correspondiente.

En dicho caso, los productores deben mantener los registros necesarios que les permitan demostrar a la Entidad Certificadora Habilitada y a la Autoridad Competente, la aplicación de las normas técnicas de producción orgánica en las unidades productivas y los establecimientos donde desarrollan su actividad (art. 8 del Decreto 175/2022). La normativa exige que los archivos se deben adaptar de acuerdo al sistema productivo que se quiere certificar, deben mostrar todas las actividades de campo y transacciones con suficiente detalle para que puedan ser revisados, auditados y mantenidos (es decir, archivados) por lo menos durante 3 años desde su creación.

En el caso de unidades productivas o de proceso que realicen además actividades convencionales, como ya hemos visto en apartados anteriores, también deberán mantener un registro de estas operaciones, el cual deberá estar a disposición de las Entidades de Certificación Habilitadas y la Autoridad Competente cuando sea requerido. Esta exigencia encuentra justificación en la necesidad de controlar que las actividades y bienes con los cuales se realiza agricultura convencional, no sean empleados ni mezclados con las actividades que se desarrollan en la Unidad Productiva Orgánica, por lo que perdería su condición de tal y por lo tanto, su certificación.

Cuando el productor realice ventas directas al público, deberá estampar éstas diariamente en el registro. Toda esta información debe permanecer disponible para la inspección, certificación, comprobación y la aclaración de situaciones anómalas detectadas por el organismo de certificación y/o la Autoridad Competente (art. 8 del Decreto 175/2022).

## **D) INFRACCIONES Y SANCIONES**

El art. 12 del Decreto 175/2022 estableció que las infracciones a sus disposiciones se sancionarán de conformidad con el artículo 285 de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996 y sus modificativas. Su redacción actual fue dada por el art. 87 de la ley 19.535 de 25 de setiembre de 2017.

Dicha norma confirió al MGAP el poder-deber de imponer sanciones a quienes infrinjan las normas que regular el sector agropecuario, agroindustrial, pesquero y de recursos naturales. Las sanciones incluyen apercibimientos, multas (cuyo monto varía según la gravedad de la infracción), y decomisos con posibilidad de comiso secundario de bienes vinculados a la infracción. En casos graves, pueden aplicar sanciones adicionales como suspensión de registros, habilitaciones o autorizaciones, clausura temporal de establecimientos, y publicación de la resolución sancionatoria.<sup>142</sup>

El art. 12 del Decreto 175/2022 también estableció que será aplicable lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley N° 13.835, de 7 de enero de 1970, en la redacción dada por el artículo 134 de la Ley N° 18.996, de 7 de noviembre de 2012 en lo pertinente.

Dicha norma legal, en su redacción actual establece que las unidades ejecutoras del MGAP tienen la facultad de suspender preventivamente de sus registros a presuntos infractores en caso de violación grave de normas en el sector agropecuario, agroindustrial, recursos naturales y pesca. Además, pueden adoptar medidas cautelares, como intervenir mercaderías o productos en presunta infracción y realizar secuestro administrativo, especialmente cuando la infracción pueda resultar en comiso o confiscación.

En el régimen bajo estudio de la Producción Orgánica, podrán ser infractores, y por tanto sujetos pasibles de ser sancionados de acuerdo a las normas citadas, tanto los Productores y Operadores de Productos Orgánicos que hayan adherido al Sistema Nacional de Certificación, como las Entidades de Certificación y cualquier productor o particular. En este último caso, la hipótesis infraccional de principio será la de utilizar para la identificación de sus productos, las expresiones “orgánico” o sus equivalentes, o los prefijos “eco” o “bio” o emplear la marca de certificación, sin haber adherido al sistema.

#### **4) AGRICULTURA ECOLOGICA**

**Dr. Jorge Fernández Reyes**

La “Agroecología” es entendida en una primera aproximación conceptual, como el diseño de métodos de desarrollo sustentable de la agricultura, mediante la aplicación de tecnología compatibles con los ecosistemas.

---

<sup>142</sup> Este régimen de sanciones e infracciones ha sido analizado en profundidad por Jorge FERNÁNDEZ REYES – “Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Las sanciones administrativas (I)”, en revista CADE "Doctrina y Jurisprudencia", Tomo 61 (abril 2022) y “Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Las sanciones administrativas (II)”, en revista CADE "Doctrina y Jurisprudencia", Tomo 66 (junio 2023).

La “Agroecología” surge con intensidad en Latinoamérica a partir de la década de los 80 del siglo pasado, como una respuesta a la crisis ecológica existente, representada por los problemas ambientales y sociales, y aquellos derivados del pésimo manejo de los recursos naturales renovables y no renovables, y la magnitud de este fenómeno (i.e. Informe Brundtland y Revolución Verde).

Vale decir, la “Agroecología” como desarrollo “sustentable”, esto es, la utilización de experiencias productivas de agricultura ecológica, que tenga presente, además, los aspectos sociales involucrados en la actividad desarrollada.

Se destaca el término “sustentable”, en la medida de que – a nuestro criterio – se adecua a la finalidad del desarrollo desde la óptica de la “agroecología” porque responde a un “mantenimiento real de los recursos” a partir de la acción del hombre, mientras que el término “sostenible” se acerca a una forma de “mantenimiento técnico y científico de los recursos”, no obstante, tanto uno como otro, son utilizado por los organismos internacionales.<sup>143</sup>

Desde consideraciones similares, se instala noción de la “producción orgánica”, que MIRANDA define como una *“forma concreta por la cual el hombre se integra a un ecosistema y vive en armonía en el mismo, si bien supone una forma de producción, trasciende a ese concepto y desde ya es mucho más que una forma de trabajar la tierra.”*, y en su desarrollo se obtiene: *“una producción de alimentos saludables; de la mejor calidad nutritiva, sin contaminantes, y obtenidos mediante sistemas de trabajo sustentables”*.<sup>144</sup>

Siguiendo la misma línea ROMERO, afirma que la “producción orgánica”, *“también llamada alternativa, biológica, ecológica, se lleva a cabo eliminándolos procesos convencionales que dañan o contaminan los recursos naturales u otros productos, que alteran el equilibrio ecológico y deterioran la salud humana, por ello se busca otra manera de producir y que la misma sea sostenible.”*<sup>145</sup>

Por último, y sin perjuicio de la bibliografía sobre el tema que se incluirá en el Anexo sobre bibliografía, el Codex Alimentarius define a la “agricultura orgánica”, como *“...un sistema global de la gestión de la producción que fomenta y realza la salud de los agrosistemas, incluye la diversidad biológica los ciclos biológicos y la actividad biológica del suelo.”*

Desde el ordenamiento jurídico la regulación del fenómeno de la “producción orgánica”, tal cual ha sido desarrollada con precisión y profundidad en el numeral anterior, ha tenido una larga evolución normativa hasta lo dispuesto en el artículo 275 de la Ley No. 17.296 de 23 de febrero de 2000 (en la redacción dada por el artículo

---

<sup>143</sup> Se afirma que “el desarrollo sostenible responde al falso discurso ecologista diseñado por los organismos internacionales, a través de una construcción teórica de que el planeta está en peligro, no porque los países ricos hayan desarrollado una forma de producción y consumo despilfarradora de recursos y energía, contaminante y destructora de los equilibrios naturales, sino porque los países pobres tienen un gran crecimiento poblacional y deterioran la naturaleza debido a su pobreza y degradante apropiación de los recursos naturales.” ALONSO, A. SEVILLA, E, obra citada.

<sup>144</sup> MIRANDA, Julio – Agricultura Orgánica – Revista del Colegio de Abogados de Rosario -IV Encuentro del Colegio de Abogados de Rosario – Año 2002, página 99 y siguientes.

<sup>145</sup> ROMERO, Rossana – Producción Orgánica – Revista del Colegio de Abogados de Rosario – IV Encuentro del Colegio de Abogados de Rosario – Año 2002 – página 179 y siguientes.

156 de la Ley No. 19.996 de 3 de noviembre de 2021) y su decreto reglamentario No. 175/022 de 25 de mayo de 2022, que ha sido explicado en detalle en el numeral anterior de este capítulo.

Asimismo, en nuestro país el fenómeno de la “agroecología” ha tenido varios antecedentes, que pueden encontrarse en la creación de instituciones no gubernamentales, como en importantes experiencias en sede académica y en el ámbito productivo, según se desarrolla extensamente en numeral 5 de este Capítulo.<sup>146</sup>

Las actuaciones de las distintas organizaciones de la sociedad civil que en lo colectivo se conocen como el “movimiento agroecológico” y las distintas experiencias propiciadas por dichas organizaciones y varias entidades públicas, culminaron desde el punto de vista normativo, con la aprobación de la Ley No. 19.717 de 21 de diciembre de 2018, denominada como “Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas”.

Como viene de verse, esta norma legal, se aprueba en el período que transcurre desde la aprobación de la primera ley en el tema (No. 17.296 de 23 de febrero de 2000 – artículo 275) y su modificación legal (Ley No. 19.996 de 3 de noviembre de 2021 – artículo 156), lo que obliga a realizar una tarea de interpretación del alcance y de la complementariedad de las normas.

Los fundamentos de la propuesta legislativa, que se desprenden de la exposición de motivos que acompañó al texto inicial, se encuentran en la expresión de una política pública que se proyecta como una opción a la agricultura tradicional, que de alguna forma procura modificar la utilización productiva de los recursos naturales sin la intervención de agroquímicos y transgénicos, y contribuye al desarrollo de la agricultura familiar y la producción agrícola urbana y suburbana que cataloga como sujetos principales.<sup>147</sup>

Los elementos centrales de la norma legal parten de una declaración de “interés general”, con el alcance que la Constitución de la República le asigna a dicha declaración, en lo relativo a:

- (i) la promoción y el desarrollo de los sistemas de producción, distribución y consumo de productos con bases agroecológicas tanto en su estado natural como elaborado (artículo 1);
- (ii) la creación de una Comisión Honoraria Nacional del Plan Nacional (artículo 3); y

---

<sup>146</sup> A nivel organizativo de la sociedad civil se destacan: la Mesa Agroecológica del Uruguay (1987); la Sociedad de Consumidores de Productos Biológicos gremial de la ARU (1992); la Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay – APODU (1996), la Red de Semillas Nativas y Criollas del Uruguay (2004); la Red de Agroecología de Uruguay (2005); la Red de Huertas Comunitarias del Uruguay (2015); desde lo institucional público, se destacan: a nivel de investigación, se encuentran las experiencias en pasturas por el MGAP en La Estanzuela (1963), la Facultad de Agronomía – Unidad de Sistemas Ambientales (1998); el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria – Grupo de Agricultura Orgánica (2004), también las Intendencias Municipales han tenido activa participación con diversos programas vinculados a procesos de producción agroecológica. Fuente, página web del MGAP.

<sup>147</sup> Ver exposición de motivos que acompañó al proyecto de ley: Asunto 131029, Carpeta 641/2016 y Distribuido 917/2016 (<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquiograficas/senadores/48/917/0/PDF>).

- (iii) la elaboración e implementación de un Plan Nacional para el fomento de la producción con bases agroecológicas (artículo 4).

Con relación al primero de los elementos reseñados, el interés general declarado en la norma legal, se refiere claramente a la promoción y el desarrollo de “sistemas” que de acuerdo al texto del artículo 1 de la misma serían comprensivos de: (i) “producción”, y ello supone el desarrollo de una actividad productiva que comprende un ciclo biológico de productos primarios de origen animal o vegetal; (ii) de “distribución”, que en principio se encuentra en la comercialización de los productos primarios referidos, tanto en estado natural, y “elaborados” lo que nos llevaría a incorporar una actividad adicional que es la transformación del producto natural en un producto industrializado, extremo esencialmente discutible pese a la expresión normativa; y por último (iii) de “consumo”, y ello podría interpretarse como que el destino de los productos es únicamente alimentario, o se admite la transformación o complementación en otros bienes, lo que nos lleva a reiterar el comentario final del literal anterior, y en las tres situaciones los productos deben ser de “base agroecológica”.

Uno de los aspectos relevantes en el texto del artículo 1 en vista, se encuentra en el objetivo que el legislador persigue con la creación de un plan para el fomento de la producción con bases agroecológicas, y esto se individualiza como el fortalecimiento de la (i) soberanía y de la (ii) seguridad alimentaria, lo que demuestra que estamos ante un instrumento de política pública que va más allá de una modalidad productiva en el sector agropecuario.

El segundo aspecto, que tiene directa relación con lo señalado anteriormente, es la indicación de quiénes serán “sujetos principales” de los sistemas de producción con base agroecológicas, es decir, la atención subjetiva de la norma legal, y ésta se dirige a los “productores familiares agropecuarios”, y a los “sistemas de producción agrícola urbana y suburbana”, aspectos que se ven claramente reflejados en los ejes estratégicos del Plan Nacional oportunamente aprobado por la Comisión Nacional, planteando la interrogante de la situación de los productores agropecuarios en general.

Siguiendo con este análisis de los conceptos básicos de esta nueva normativa, se encuentra el artículo 2 de la ley, disposición en la que el legislador, a los efectos de la misma, define a la agroecología como: “... *la aplicación de los conceptos y principios ecológicos al diseño, desarrollo y gestión de ecosistemas agrícolas sostenibles*”.

Como viene de verse, la definición de la “agroecología”, es sumamente amplia, y recoge las principales características que la doctrina mayoritaria emplea en sus definiciones, y que fueron desarrolladas con profundidad por el miembro informante del Proyecto en la Cámara de Senadores, lo que permite al intérprete un amplio margen de análisis en su aplicación.

Por su parte, con fecha 5 de setiembre de 2019 comienza a funcionar la Comisión Honoraria del Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas (CHPNA) que se crea por el artículo 3 de la ley, con una integración mixta, esto es, con representantes del sector público y del sector privado, y que

funcionaría en la órbita de la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (artículo 3 del decreto reglamentario).<sup>148 149</sup>

Los cometidos de esta Comisión Honoraria se describen en el artículo 4 de la Ley, y se relacionan directamente con el Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas, dado que dispone que deberá: *“elaborar, coordinar la implementación y monitorear la ejecución del plan para la promoción y el desarrollo de sistemas de producción, distribución y consumo de productos de base agroecológica.”*

Por su parte el artículo 6 se ocupa de las *“competencias”* de la Comisión Honoraria siendo la principal la establecida en el literal A), es decir, la elaboración de una propuesta de un Plan Nacional de Producción con Bases Agroecológicas, sin perjuicio de los restantes cometidos que se individualizan en los literales B) a E), disponiendo el artículo 7 que la misma actuará con autonomía técnica, y determinando sus facultades.

Siguiendo con los ejes centrales de la ley en vista, corresponde referirnos al Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas que es el eje central de la normativa legal.

Varias consideraciones resultan del texto legal que ordenan la elaboración del Plan Nacional por parte de la Comisión Honoraria y que es importante resaltar, porque se trata de las reglas generales de la *“agroecología”*.

En primer lugar, el legislador en forma expresa, estableció en el artículo 8, cuáles eran los elementos que debía contener el Plan, a saber: diagnóstico, estrategias y objetivos, programas, proyectos, acciones, indicadores, metas, plazos y evaluación, organismo responsable y modelo de gestión del Plan, aspectos que de la lectura del Plan aprobado 20 de diciembre de 2021 se cumplen en su totalidad.

También se ven reflejados en el mencionado Plan, que dada su importancia se agrega como Anexo a este documento, los lineamientos que el legislador dispuso – en el artículo 9 de la ley – que la Comisión Honoraria debía contemplar en su elaboración.

---

<sup>148</sup> La norma legal, fue posteriormente reglamentada por el Decreto No. 159/019 del 4 junio de 2019, mediante el cual se regula el funcionamiento de la Comisión Honoraria, y la forma de designación de los integrantes en representación del sector público y de las organizaciones de la sociedad civil.

<sup>149</sup> La CHNPA se integra con 13 miembros y sus respectivos suplentes, siendo 7 de ellos designados por el sector público de los siguientes organismos: un delegado por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, quien la presidirá, un delegado del originalmente por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente); un delegado en representación de los Ministerios de Salud Pública y de Desarrollo Social; un delegado en representación de la Universidad de la República, del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria y de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación; un delegado en representación de la Universidad Tecnológica (UTE) y de la Administración Nacional de Educación Pública: un delegado de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y un delegado del Congreso de Intendentes. Los restantes 6 integrantes fueron designados por el Poder Ejecutivo en base a la convocatoria prevista reglamentaria, y le correspondió a las siguientes organizaciones: Red de Agroecología del Uruguay, la Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas, Red de Huertas Comunitarias del Uruguay, Comisión Nacional de Fomento Rural, Asociación de Fruticultores de Producción Integrada, Asociación Nacional de Productores de Leche.

Además de los aspectos relacionados directamente con los sistemas de producción agroecológica, los distintos literales que componen este artículo 9, nos permiten concluir que - sin perjuicio de la redacción del artículo 1 – el contenido del Plan debe orientarse a los “alimentos” en su estado prácticamente natural o con elementales transformaciones en su naturaleza, pese a que se refiere a productos elaborados, y que los objetivos –además de los productores familiares o los sistemas de producción urbana o suburbana– incluirían a todos los productores agropecuarios.

Es interesante observar en el funcionamiento de la Comisión Honoraria, como se crearon los grupos de trabajo, siguiendo los lineamientos de los distintos literales del artículo 19 de la Ley, esto es, el Grupo 1 - Fomento y promoción de la producción agroecológica (lineamientos A y E); Grupo 2 - Acceso y distribución (lineamientos B, F y K); Grupo 3 - Recursos genéticos (lineamientos C y D); Grupo 4 - Formación, investigación y extensión (lineamientos G y H); y Grupo 5 - Gobernanza y diálogo social, con el cometido de elaborar un modelo de gestión del Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas.

Finalmente, y a partir del Plan Nacional, se destacan los 4 ejes estratégicos y sus respectivos Programas en cada eje estratégico, a saber: 1.- Fomento y Promoción de la Producción; 2.- Acceso, Distribución y Consumidores; 3.- Recursos Genéticos; y 4.- Formación, Investigación y Extensión.

Como decíamos prácticamente al inicio del tratamiento de este tema, la reciente aprobación de una secuencia normativa, esto es, en primer lugar, la ley No. 19.717 que declara de interés general la promoción y el desarrollo de sistemas de producción, distribución y consumo de productos de base agroecológica, y la crea de la Comisión Honoraria del Plan de Nacional de Producción con Bases Agroecológicas, cuya reglamentación se aprueba mediante el Decreto No. 159/019 de 4 de junio de 2019, y la aprobación por parte de dicha Comisión Honoraria del Plan Nacional en el año 2021, obliga a una compatibilización con el régimen establecido por el artículo 275 de la Ley No. 17.296 de 23 de febrero de 2000 (en la redacción dada por el artículo 156 de la Ley No. 19.996 de 3 de noviembre de 2011) y su decreto reglamentario No. 175/022 de 24 de mayo de 2022, en lo que refiere a la certificación de productos agropecuarios orgánicos y sistemas de producción de agricultura integrada.

Por último y dada la vinculación con lo expuesto precedentemente, parece importante referirnos a un reciente “contrato de préstamo” (BIRF no. 9305-UY), suscrito el 23 de marzo de 2022, entre el gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), para la ejecución del Proyecto “Sistemas Agroecológicos Resilientes en Uruguay” (SARU), cuyo objetivo es “Fortalecer las capacidades institucionales para mejorar las políticas públicas y los servicios públicos en temas de cambio climático y transición agroecológica.”

En ese sentido, y dentro de la “Estructura del Proyecto” se contempla en el componente 2 “Agroecología”, donde se dispone para abordar los problemas identificados, la implementación de prácticas basadas en principios ecológicos a nivel de productivo agropecuario, con la finalidad de mantener la producción de alimentos inocuos en volúmenes suficientes para el mercado interno y la exportación, cuidar la preservación del ambiente y el bienestar humano.

Por su parte dentro de las acciones propuestas, se encuentra el “desarrollo de una estrategia para definir la transición territorial a la agroecología” y el “apoyo para desarrollar e implementar la transición agroecológica a nivel de predio”, indicándose en cada caso, las instituciones involucrados en el marco del Proyecto (i.e. el Comité de Transiciones Agroecológicas; la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP; el Instituto de Bienestar Animal, etc.).<sup>150</sup>

## **5) ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA PRODUCCIÓN ORGÁNICA EN URUGUAY**

**Dra. Mónica Zappettini**

### **A) INTRODUCCIÓN**

El objetivo de este capítulo es realizar un relevamiento de la organización existente en nuestro país, sea a nivel institucional orgánico nacional y departamental, así como también, organizaciones de productores orgánicos a nivel privado, sean que funcionen en forma individual o asociada.

En Uruguay se ha verificado un avance en el desarrollo de sistemas agroecológicos, principalmente a partir de la década de los años '90, no resultando entonces que la producción orgánica sea un fenómeno nuevo. Al contrario, verifica un gran desarrollo, razón por la cual es importante contar con instituciones que elaboren políticas públicas, apoyen, regulen, brinden instrumentos de promoción y permitan una apertura de los mercados externos, así como también, el desarrollo social-económico que implica el progreso de los mercados internos.

Según el informe elaborado por URUGUAY XXI - Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones y denominado “Consultoría Productos Orgánicos” (2014)<sup>151</sup> se advertía que las organizaciones privadas no poseían una vinculación con el Estado para construir un relacionamiento hacia el desarrollo del mercado interno ni externo, y por lo tanto, la integración pública-privada en la materia presenta actualmente un bajo grado de madurez.

A cuatro años del informe de Uruguay XXI, en diciembre de 2018, el Parlamento promulgó la Ley N° 19.717 denominada: “Plan Nacional Para El Fomento De La Producción Con Bases Agroecológicas”, y por la cual, se declara de interés general la agroecología.

En este marco regulatorio, con el objetivo de finamente elaborar el Plan Nacional de Producción con Bases Agroecológicas, su implementación y seguimiento, por dicha ley se crea la Comisión Honoraria con el principal cometido de no solo elaborar e

---

<sup>150</sup> A fines del año 2022, el MGAP informaba que el Plan Nacional de Agroecología había sido aprobado y se estaba difundiendo a nivel de todo el territorio nacional.

<sup>151</sup> Informe de Consultoría productos orgánicos Mayom2014, <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/informe-de-productos-organicos/>

implementar el Plan Nacional sino también promover el diálogo y la reflexión en la temática entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil.

Sus sesiones, ordinarias y extraordinarias, son de carácter abierto, garantizando la participación de organizaciones que no fueron contempladas por la Ley y de la ciudadanía en general.

Desde que comenzó a sesionar, la Comisión Honoraria del Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas (CNPA) realizó un trabajo constante para elaborar el Plan Nacional de Agroecología<sup>152</sup>.

Sin perjuicio, se entiende de relevancia desarrollar cuales son los actores, públicos y privados, involucrados en todos los niveles de participación para el fomento de la producción orgánica.

## **B) EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL** <sup>153</sup>

Previamente, se presenta una breve descripción de la evolución institucional en la creación de organizaciones vinculadas a la promoción de la producción orgánica:

1987 - Se crea la Mesa de Agroecología del Uruguay formada por seis instituciones que coordinan esfuerzos en la promoción y difusión de la agricultura de preservación y conservación de los recursos naturales y la salud humana.

1988: Primeras experiencias en producción alternativa, creación de la “Mesa de Agroecología” (Integrado por instituciones como el Centro Emmanuel, CEUTA (Centro de Estudios Uruguayo de Tecnologías Apropriadas), Foro Juvenil, IPRU (Instituto de Promoción económico y social del Uruguay), Redes Amigos de la Tierra y GRECMU (Grupo de Estudio sobre la Condición de la Mujer Uruguaya), comienza a darse coordinación a nivel internacional con el CLADES (Consortio Latinoamericano de Desarrollo) y el MAELA (Movimiento Agroecológico Latino Americano).

1992: Fundación de la SCPB-ARU (Sociedad de Consumidores de Productos Biológicos- Asociación Rural del Uruguay).

1996: La Mesa de Agroecología del Uruguay, Comisión Nacional de Fomento Rural y delegados de los productores orgánicos constituyen la Asociación Certificadora de Agricultura Ecológica –URUCERT. Como observadores se contó con miembros de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo (FUCC). 19 1996: Fundación de APODU (Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay) que vinculó a productores hortifrutícolas inicialmente y a productores lecheros y apicultores posteriormente.

---

<sup>152</sup><https://www.colonizacion.com.uy/documents/20182/85862/Dosier+de+prensa+Plan+Nacional+de+Agroecolog%C3%ADa/881039c7-a4d0-4dfc-b6e9-9a82abdefd26>

<sup>153</sup> Fuente: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-para-fomento-produccion-bases-agroecologicas/plan-1>

1992 - Se funda la Sociedad de Consumidores de Productos Biológicos (SCPB) gremial de la Asociación Rural del Uruguay (ARU)

1996 - Se constituye la Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay (APODU).

1997 – Este año la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ) en el marco del Proyecto PREDEG jugó un importante papel en la coordinación de las distintas instituciones uruguayas y cuyo plan estratégico era incentivar el desarrollo de sistemas de producción basado en el respeto del medio ambiente y en el cuidado de la salud de productores y consumidores e inicia formalmente el primer programa de Producción Integrada en frutales.

1998 - A partir de este año se organiza a través de un Comité Técnico, donde participaban la Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay (APODU), Consumidores, Comercializadores, Facultad de Agronomía, Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) y Junta Nacional de la Granja (JUNAGRA/MGAP), la promoción en agricultura orgánica y certificación de productos en rubros hortícolas.

1999 - Existe un grupo de agroecología activo en la Facultad de Agronomía - UDELAR (Unidad de Sistemas Ambientales), iniciando en 2006 cursos de producción agroecológica de alimentos.

2004 - En el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA) nace el Grupo de Agricultura Orgánica y surge la Red de Semillas Nativas y Criollas del Uruguay, producto de la articulación entre APODU, Facultad de Agronomía y Redes AT.

2005 - Se conforma la Red de Agroecología del Uruguay (RAU) que nuclea a productores, consumidores, profesionales, instituciones y organizaciones no gubernamentales vinculadas a la producción orgánica y ha sido el soporte organizativo y formal del Sistema Participativo de Garantía (SPG), único sistema nacional de certificación de la Producción Orgánica a partir del año 2015.

2006 - Proyecto de investigación “Agricultura Orgánica como alternativa válida para la producción familiar”.

2007 - Uruguay se integra a la Sociedad Latinoamericana de Agroecología (SOCLA).

2017- Surge la Red de Huertas Comunitarias del Uruguay.

2018 – Se promulga la Ley 19.717 del 21/12/2018 “Plan Nacional Para El Fomento De La Producción Con Bases Agroecológicas” y se crea la Comisión Honoraria, una organización público-privada unificada para trabajar en la elaboración de un instrumento de planificación, establecer su implementación y seguimiento para la promoción y el desarrollo de sistemas de producción, distribución y consumo de productos de base agroecológica” (Art.4). Se trata de un plan que reconoce la importancia de la producción agropecuaria en Uruguay en la economía, tanto nacional como local, al tiempo que cuestiona los modelos no agroecológicos y su impacto

ambiental. Asimismo, el Plan se plantea mejorar el acceso de la población en general a los alimentos producidos de forma agroecológica.

### **C) ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL A NIVEL ORGÁNICO NACIONAL EN LA ACTUALIDAD**

A nivel nacional, el Poder Ejecutivo es el encargado de elaborar y desarrollar las políticas públicas agrarias y alimentarias, que sean apropiadas a sus circunstancias específicas de forma de poder producir alimentos con el standard requerido por su población.

Con el dictado de la Ley 19.717 del 21/12/2018 “Plan Nacional Para El Fomento De La Producción Con Bases Agroecológicas” reglamentada por Decreto N° 159/019 del 04/06/2019, el 5 de septiembre de 2019 comienza a funcionar la Comisión Honoraria la cual está integrada por 13 miembros titulares y 13 suplentes: 7 del espacio público ( un delegado del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) quien la presidirá; un delegado del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA); un delegado en representación de los Ministerios de Salud Pública (MSP) y de Desarrollo Social (MIDES); un delegado en representación de la Universidad de la República (UDELAR), del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) y de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII); un delegado en representación de la Universidad Tecnológica (UTEC) y de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP); un delegado de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y un delegado del Congreso de Intendentes. Los otros seis designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de las organizaciones de la sociedad civil y (art.3).

Los representantes de los organismos públicos la Comisión Honoraria serán los siguientes:

#### **a. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP):**

Esta Secretaría de Estado cumple un rol fundamental en materia agrícola siendo competente en velar por la inocuidad de los alimentos, potenciar la competitividad y comercialización de los productos agroindustriales, procurando que las cadenas agroalimentarias se ajusten a los requerimientos nacionales e internacionales, garantizando la genuinidad, sanidad, inocuidad e higiene de los alimentos de consumo humano y animal. Fomenta, regula y controla la producción de alimentos y los recursos renovables, desarrolla la protección de la sanidad y calidad de los procesos de producción de productos de origen vegetal y animal. Contribuye a proteger la salud pública, el ambiente, el agro sistema y el interés de los consumidores, promueve la inserción en los mercados externos internacionales y desarrollo de los mercados internos.

Le compete velar y promover el desarrollo rural sostenible basado en el manejo y uso sostenible de los recursos naturales, con énfasis en el desarrollo económico, social y ambiental.<sup>154</sup>

---

<sup>154</sup> <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/cometidos>

En definitiva, toda su estructura orgánica está vinculada con la producción orgánica o agroecología.

El MGAP preside la Comisión Honoraria del Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas (CHPNA) la que funcionará en el ámbito de su Dirección General de Desarrollo Rural (Art. 3) y promoverá el diálogo en los ámbitos públicos y en la sociedad civil, monitoreando la ejecución de los programas y acciones.

Dentro de su estructura orgánica, las siguientes unidades ejecutoras tiene competencia para intervenir en materia producción orgánica:

a.1) La Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) se crea por Ley N°17.930 para ser la responsable de diseñar las políticas diferenciadas para la actividad agropecuaria, con el objetivo de alcanzar el desarrollo rural con una nueva concepción de modelo de producción, basado en la sustentabilidad económica, social y ambiental y con la participación de los actores en el territorio.<sup>155</sup>

a.2) La Dirección General de la Granja<sup>156</sup> conocida como Junta Nacional de la Granja (JUNAGRA), en el año 2007 pasa a denominarse “Dirección General de la Granja” manteniendo las funciones iniciales. Sin embargo, la Junta Nacional de la Granja sigue, y DIGEGRA se encarga de aplicar o ejecutar las políticas emanadas de la misma que guíen al sector hacia el logro de la soberanía y seguridad alimentaria, mejorando las condiciones de vida de la población granjera mediante la capacitación y extensión de las técnicas de producción, cuidando la conservación de los recursos naturales, brindando asistencia técnica que tome en cuenta las diferencias entre productores, apoyando las actividades asociativas y las modalidades de producción integrada.

a.3) Su Dirección General de Recursos Naturales (DGRN) es responsable de promover, regular y controlar el uso y manejo responsable y sustentable de los recursos naturales de interés para la producción agropecuaria y sus cadenas de valor.

A partir de los logros alcanzados por el proyecto PRENADER y de promover en todo el país el manejo integral de los recursos naturales utilizados en la actividad agropecuaria, incluyendo la diversidad biológica, se conforma el Proyecto Producción Responsable (PPR) para ser implementado entre el 2005 y el 2011. El objetivo central planteado es “promover la adopción de sistemas de manejo integrado y eficiente de los recursos naturales de uso agropecuario, incluyendo a la biodiversidad biológica, que sean económicamente y ambientalmente viables” (URUGUAY MGAP, 2002).

a.4) La Dirección General de Servicios Agrícolas (DGSA) tiene como cometidos proteger y mejorar la calidad e inocuidad de productos vegetales, contribuyendo al desarrollo sustentable, al comercio agrícola, la preservación del ambiente y la salud de la población y contribuir al desarrollo, implementación y aplicación de las buenas prácticas agrícolas, entre otros. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, a través de la Dirección General de Servicios Agrícolas, de forma transitoria y hasta

---

<sup>155</sup> <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/estructura-del-organismo/direccion-general-desarrollo-rural>

<sup>156</sup> <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/estructura-del-organismo/direccion-general-granja>

tanto no existan entidades certificadas habilitadas, será quien otorgue la certificación de los productos agrícolas orgánicos de origen nacional.

a.5) En la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) se ha iniciado una política procurando dar elementos que aporten a la definición y marco conceptual del sector de la Agricultura Familiar. Dentro de sus cometidos se encuentra el asesorar a las autoridades en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas para los sectores agropecuario, agroindustrial y pesquero, con el objetivo de generar condiciones para el desarrollo sostenible de estos sectores.

También dentro de la órbita del MGAP se crea por ley No. 17.296 del 21/2/2001 la Unidad de Proyectos Agropecuarios de Cambio Climático (UPACC) con el cometido de evaluar proyectos y promover actividades agropecuarias que con un manejo sostenible de los recursos naturales contribuyan a mejorar el balance neto de emisiones de gases de efecto invernadero.

#### **b) Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)- Hoy Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y creación del Ministerio de Ambiente (MA)**

A partir de la promulgación de la Ley N° 19.889 del 09/07/2020 el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente creado por la Ley N° 16.112 de 30 de mayo de 1990 pasó a denominarse "Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial" ejerciendo las competencias que por razón de materia y territorio le atribuyeron las leyes y demás disposiciones complementarias. Principalmente competencias en materia de vivienda y ordenamiento territorial (Artículo 303).

Para las competencias en materia ambiental, se crea en su art. 293 el Ministerio de Ambiente el cual posee competencias en todo lo relativo a la materia ambiental, aguas y cambio climático. Aspectos que se vinculan de manera directa con algunas de las dimensiones que conforman la producción orgánica y la seguridad alimentaria, principalmente en lo que respecta el control de la calidad de las aguas y la evaluación de impacto ambiental de proyectos productivos.

#### **c) Ministerio de Salud Pública (MSP)**

Creado por la Ley N° 9.202 de 12/1/1934 a quien se le otorga competencias exclusivas en materia de salud pública y de inocuidad de alimentos determinando las condiciones que deben llenar aquellos puestos en el comercio y las normas que fijen su calidad y su pureza. Sus cometidos los cumple a través del Departamento de Alimentos y otros productos de la División Productos de la Salud y la Unidad de Inocuidad de los Alimentos dentro de la División Salud de la Población. Integra el Sistema de Vigilancia de Enfermedades Transmitidas por Alimentos (Sistema VETA), en lo que compete a los aspectos del alimento involucrado, su elaboración, investigación de fuente de contaminación y factores de manipulación. Comparte la policía sanitaria, fiscalización, análisis, inspección y control con de las Intendencias Departamentales y cumple acciones en el registro y habilitación de alimentos modificados y de todo tipo de aguas envasadas (minerales y no minerales);

#### **d) Ministerio de Desarrollo Social (MIDES):**

Se creo por artículo 1° de la Ley N° 17.866, de 21 de marzo de 2005 y sus cometidos sustantivos son asesorar al Poder Ejecutivo y proponer las políticas nacionales en las materias de su competencia: formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general. Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social, a la no discriminación y a los cuidados. A través del Programa para Fortalecimiento a Emprendimientos Productivos de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral se busca fortalecer la gestión, producción, comercialización y el acceso a recursos (financieros, materiales y tecnológicos) de aquellos emprendimientos productivos llevados adelante por personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica o pobreza.

#### **d) Universidad de la República (UDELAR):**

De elegirse un representante por la Universidad de la República, no hay dudas de que sería la Facultad de Agronomía, donde desde el año 2013, funciona el Grupo de Agroecología-Fagro-Udelar<sup>157</sup> y el cual tiene por objetivo contribuir al desarrollo y la formación en agroecología y donde se desarrolla el análisis crítico sobre los sistemas ambientales vinculados a la producción de alimentos, junto con desarrollar propuestas y estrategias de transformación y acción para crear sistemas alimentarios resilientes (rurales y urbanos); a través de actividades de enseñanza, investigación y extensión en vínculo con actores sociales. Está integrado por docentes que dictan cursos orientados a la producción agroecológica de alimentos. “Ecología agraria” se encuentra integrada al plan de estudios ingresa como un seminario en el Ciclo Introductorio de la carrera y además ofrece cursos optativos, de formación permanente y una maestría que apunta a desarrollar y capacitar en esta temática, extendidos al CURE-FAGRO en 2015 y CENUR en 2017<sup>158</sup>.

El grupo de agroecología, con la colaboración de otros investigadores afines al enfoque agroecológico, asumió la responsabilidad y el desafío desde la Universidad de la República de organizar el VIII Congreso Latinoamericano de Agroecología, siendo el primer congreso en la temática desarrollado en Uruguay.<sup>159</sup>

La Facultad de Agronomía ha llevado adelante emprendimientos que contribuyen a la conformación de redes comunitarias en procura de la producción de alimentos saludables y con propuestas respetuosas del medio ambiente como el Programa de Producción de Alimentos y Organización Comunitaria (PPAOC) que se inicio como respuesta a las demandas de vecinos agrupados en torno a alternativas de resistencia a la crisis, que solicitaban colaboración a la Facultad de Agronomía para implementar huertas de autoconsumo<sup>160</sup>. Actualmente, los vecinos de Montevideo y Canelones

---

<sup>157</sup> <http://www.fagro.edu.uy/index.php/grupos-disciplinarios-sistemas-ambientales>

<sup>158</sup> <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-para-fomento-produccion-bases-agroecologicas/vi-ejes-2>

<sup>159</sup> [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2730-50662022000503101](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2730-50662022000503101)

<sup>160</sup> <https://coronavirus.udelar.edu.uy/facultad-de-agronomia-invita-a-producir-alimentos-en-casa/>

continúan trabajando junto a la Universidad unas 30 huertas comunitarias<sup>161</sup> y más de 90 huertas familiares y participan activamente estudiantes y docentes universitarios<sup>162</sup>

#### **e) Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA):**

Le compete formular y ejecutar los programas de investigación agropecuaria tendientes a generar y adaptar tecnologías adecuadas a las necesidades del país y a las condiciones socio-económicas de la producción agropecuaria, participando en el desarrollo de un acervo científico y tecnológico nacional en el área agropecuaria a través de su propia actividad o de coordinación con otros programas de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria que se lleven a cabo a niveles público o privado. Desde el INIA se destacan las acciones en su nueva reestructura y en la formulación de los Planes Indicativos de Mediano Plazo (2007-2011) que están culminando su presentación actualmente, luego de un amplio proceso participativo de elaboración/discusión. Un primer nivel se plantea en los Programas Nacionales donde además de los que históricamente se llevan adelante para este subsector (Programa Nacional de Producción Hortícola y el Programa Nacional de Producción Frutícola) se crean dos más que cortan transversalmente a todos los programas que son el Programa Nacional de Producción Familiar y el Programa Nacional de Producción y Sustentabilidad Ambiental (INIA, 2007). Estos dos programas aportan a lo referente en el tema sustentabilidad en sentido amplio.

Lleva adelante los Talleres de Territorialización del Plan Nacional de Agroecología, realiza aportes de la ciencia y la tecnología a las transiciones agroecológicas y financia el proyecto "Plataforma para la construcción de herramientas y capacidades para el diseño de transiciones productivas sostenibles en Uruguay.

INIA también lanzó el libro "Aportes científicos y tecnológicos del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) del Uruguay a las trayectorias agroecológicas" que sintetiza su contribución científica a las trayectorias agroecológicas del Uruguay.

#### **d) Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII):**

Ley N° 17930 art 256: Créase la "Agencia Nacional de Innovación", la que se comunicará con el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Educación y Cultura. La misma será gestionada por el Ministro de Educación y Cultura que la presidirá, y por los de Economía y Finanzas, de Industria, Energía y Minería, de Ganadería, Agricultura y Pesca y por el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto o por quien ellos designen. Dicha Agencia tendrá como cometido organizar y administrar instrumentos y medidas para la promoción y el fomento de la innovación, la ciencia y la tecnología, promoviendo la coordinación interinstitucional en forma transversal, articulando las necesidades sociales y productivas con las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación.

---

<sup>161</sup>[https://jardinbotanico.montevideo.gub.uy/sites/jardinbotanico.montevideo.gub.uy/files/articulos/des\\_cargas/programa\\_huertas\\_comunitarias\\_2002.pdf](https://jardinbotanico.montevideo.gub.uy/sites/jardinbotanico.montevideo.gub.uy/files/articulos/des_cargas/programa_huertas_comunitarias_2002.pdf)

<sup>162</sup> "Propuesta de evaluación de sustentabilidad en agricultura urbana para huertas vinculadas al Programa de Producción de Alimentos u Organización Comunitaria"-Tesis de grado- Montevideo - Uruguay. Facultad de Agronomía. 107 pp  
<http://www.ainfo.inia.uy/digital/bitstream/item/2406/1/18429310809094831.pdf>

#### **e) Universidad Tecnológica (UTEC) y de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)**

La UTEC es una universidad pública, de perfil tecnológico, orientada a la investigación e innovación y fomentar la innovación en la producción de bienes y servicios ambientalmente sostenibles.

La ANEP es un ente autónomo con personería jurídica creado por la Ley N° 15.739. Posee el portal educativo “Uruguay Educa” que tiene como objetivo la creación de contenidos y la adaptación de recursos digitales para potenciar el trabajo de los docentes, y mejorar así la calidad educativa de los aprendizajes como el recurso educativo “La huerta a nuestro alcance”<sup>163</sup> por el cual por medio de juegos se muestra todos los pasos desde la siembra a la cosecha para hacer una huerta, etc, todos los elementos necesarios, las plantas a cultivar, los abonos, los plaguicidas.

ANEP es integrante de la Red Nacional de Educación Ambiental para el Desarrollo Humano Sustentable para la implementación de la disposición de la Ley General de Educación N° 18.437, artículo 40, literal B, numeral 2 y de la Ley General de Protección del Ambiente N° 17283 en su artículo 11. Esta Red presentó la propuesta del Plan Nacional de Educación Ambiental (Planea)<sup>164</sup> que recomienda a las autoridades que la Educación Ambiental sea declarada política educativa.

#### **f) Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP):**

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) es una unidad ejecutora de la Presidencia de la República. Uno de sus principales cometidos consiste en asesorar al Poder Ejecutivo en la definición de la estrategia económica y social del Gobierno y en la formulación de los planes, programas y políticas nacionales y departamentales consistentes con ella.

En materia de agroecología ha apoyado el Seminario-Taller: “Plan Nacional de Agroecología en Uruguay”; ha otorgado el auspicio para la Muestra de Agroecología a realizarse en Sauce, departamento de Canelones, entre otros eventos vinculados.

### **D) ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL A NIVEL ORGÁNICO DEPARTAMENTAL**

Los gobiernos departamentales se encuentran representados en la Comisión Honoraria del Plan Nacional Para El Fomento De La Producción Con Bases Agroecológicas a través de un representante del Congreso de Intendentes.

El Congreso de Intendentes es el coordinador de las políticas de los Gobiernos Departamentales y la celebración de convenios con el Poder Ejecutivo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental<sup>165</sup>.

---

<sup>163</sup> <https://uruguayeduca.anep.edu.uy/recursos-educativos/3565>

<sup>164</sup> [https://www.dgeip.edu.uy/documentos/2016/tecnica/planea/Planea\\_Documento\\_Marco.pdf](https://www.dgeip.edu.uy/documentos/2016/tecnica/planea/Planea_Documento_Marco.pdf)

<sup>165</sup> <https://www.gub.uy/congreso-intendentes/institucional/cometidos>

Surge de los antecedentes de discusión de la ley 19.717 en la Cámara de Representantes que se incluyó al Congreso de Intendentes a pedido de las organizaciones sociales, porque el proyecto original de la Ley no lo incluía. Esto se debió a que se entendió la importancia que reviste el organismo ya que trabajan con la gente, los beneficiarios, tanto consumidores como productores de las localidades donde se vaya a implementar el Plan.

Sin perjuicio, cabe destacar que son varias las intendencias que desarrollan o han desarrollado en su territorio programas e iniciativas que promocionan y fortalecen la agroecología o producción orgánica a través de diversos programas y acciones, a saber a modo de ejemplo:

Intendencia de Paysandú - Programa “Paysandú Agroecológico” Intendencia de Río Negro - “Programa Cultivando Saberes”

Intendencia de Rocha – “Programa “Padrón Productivo”

Intendencia de Florida - Programa “Huertas Orgánicas y Frutos Nativos”

Intendencia de Canelones - Adoptó medidas de ordenamiento territorial, prohibición de fumigaciones aéreas y apoyo a procesos de transición agroecológica

Intendencia de Montevideo - Declaró de interés departamental a la agricultura ecológica y realiza diversas acciones de apoyo y capacitación.

#### **E) REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL (ASOCIACIONES Y ORGANIZACIONES PRIVADAS) EN LA COMISIÓN HONORARIA <sup>166</sup>**

La Comisión Honoraria del Plan Nacional Para El Fomento De La Producción Con Bases Agroecológicas posee seis representantes que son designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de las organizaciones de la sociedad civil. Actualmente participan las siguientes organizaciones:

**a. Red de Agroecología del Uruguay (RAU):** bajo la personería jurídica de la Asociación Certificadora de la Agricultura Ecológica del Uruguay (ACAEU), era la entidad encargada de brindar certificaciones a productos bajo el sello “ecológico” desde 2015. Agricultores ecológicos, consumidores, procesadores y distribuidores de alimentos y organizaciones sociales integraban su Programa de Certificación Participativa.

**b. Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas:** <sup>167</sup> está conformada por más de 250 predios familiares, involucrando a más de 350 productores y productoras distribuidos en varios departamentos del país.

Desde su creación, la Red está integrada por Redes Amigos de la Tierra – Uruguay- y por la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República. El objetivo principal es el rescate y revalorización de variedades criollas o tradicionales, para aumentar la disponibilidad de semillas para la producción familiar –ya sea para el autoconsumo o

---

<sup>166</sup> [https://www.ceuta.org.uy/data/publicaciones/PNA\\_DOCUMENTO\\_final.pdf](https://www.ceuta.org.uy/data/publicaciones/PNA_DOCUMENTO_final.pdf)

<sup>167</sup> <https://redsemillas.uy/>

el abastecimiento de mercados locales- en el marco del fortalecimiento de la soberanía alimentaria. A su vez, existen lazos y formas asociativas que incorporan a parte de los/as integrantes de la Red, como Cooperativas o grupos que comparten maquinaria, etc.

c. **Red de Huertas Comunitarias del Uruguay:**<sup>168</sup> Es un organismo que nuclea todas las huertas comunitarias del país. Sus acciones se basan en los principios, agroecológicos, haciendo hincapié fundamentalmente en la construcción de colectivos y en el trabajo comunitario y solidario.

d. **Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) :**<sup>169</sup> Fue fundada el 15 de agosto de 1915, en la ciudad de Minas (Uruguay), a instancias de las Sociedades de Fomento Rural y por la necesidad de aunar esfuerzos para mejorar la calidad de vida del medio rural. Es una organización nacional que se proyecta como la principal organización representativa de pequeños y medianos productores del medio rural y con la visión de ser la organización líder en el fomento de la agricultura familiar en Uruguay.

e. **Asociación de Fruticultores de Producción Integrada (AFRUPI):**<sup>170</sup> : es una organización de productores que tiene entre sus objetivos, promover el manejo de Producción Integrada en la Fruticultura del Uruguay.

f. **Asociación Nacional de Productores de Leche**<sup>171</sup>: Es una asociación civil, gremial y de servicios, por tanto, la defensa gremial de todos los tamberos uruguayos, proveer, desarrollar, crear, promover y gestionar servicios de calidad y de utilidad para la vida y desarrollo social de las familias.

## **F) OTRAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS QUE TRABAJARON EN LOS GRUPOS DE TRABAJO (GT) DE LA CHPNA**

Para llevar adelante la elaboración del Plan Nacional de Agroecología se crearon grupos de trabajo para cada uno de ejes temáticos establecidos. Estos grupos de trabajos estaban integrados por organismos y organizaciones que conforman la Comisión Honoraria, pero luego se integraron otros que se entendieron podían aportar al desarrollo de los ejes como la Red de Grupos de Mujeres Rurales; Asociación Uruguaya de Ganaderos del Pastizal; Asociación Barrial de Consumo (ASOBACO), y organismos como: Instituto Nacional de Colonización; Unidad Agroalimentaria Metropolitana (Mercado Modelo); Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable; Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD; Agencia de Desarrollo Rural de la Intendencia de Canelones y Montevideo Rural.

## **G) SISTEMA NACIONAL DE CERTIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN ORGÁNICA**

---

<sup>168</sup> <https://reddehuertascomunitarias.wordpress.com/>

<sup>169</sup> <https://coprofam.org/>

<sup>170</sup> <https://afrupi.uy/inicio-2/que-es-afrupi/>

<sup>171</sup> <https://www.anpl.org.uy/>

La Ley N° 17.296, de 21 de febrero de 2001 artículo 215 establece que el Poder Ejecutivo reglamentará la certificación de productos agrícolas orgánicos y/o provenientes de sistemas de producción de agricultura integrada.

La certificación será efectuada por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, a través de la Dirección General de Servicios Agrícolas, Dirección General de la Granja, Dirección General de Servicios Ganaderos, Dirección Nacional de Recursos Acuáticos, según corresponda, o por entidades de certificación registradas y habilitadas a tal fin.

Su Decreto reglamentario N° 557/008 de fecha 17 de noviembre de 2008 crea el Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica a los efectos de asegurar que los productos orgánicos sean producidos, elaborados, acondicionados, envasados, identificados, certificados y comercializados en concordancia con sus disposiciones (Art. 1). Establece además el sistema de certificación de los productos agrícolas orgánicos será efectuada por entidades certificadoras que obligatoriamente deben encontrarse registradas y habilitadas ante la Autoridad Competente y deberán cumplir con las condiciones y requisitos que apruebe el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Los productos certificados por este sistema serán los únicos que “podrán usar en la rotulación, identificación o denominación de los productos que manejan, las expresiones "orgánicos" o sus equivalentes tales como "ecológicos" o "biológicos" y utilizar la marca de certificación que exprese esa calidad.” (art. 2)

Se crea un Registro Nacional de Entidades Certificadoras de Producción Orgánica y de la Producción Integrada para todas aquellas entidades que pretendan certificar productos.

Por Resolución N° 37/015 de fecha 29 de abril de 2015 se otorgó una inscripción provisoria por un año de la Asociación Certificadora de la Agricultura Ecológica del Uruguay (URUCERT) en el Registro de Entidades de Certificación Participativa de la Producción Orgánica. En el año 2021 la certificadora URUCERT poseía su habilitación vencida y por lo tanto inhabilitada a certificar. Resultando que no existe, a la fecha, entidad certificadora habilitada y registrada ante la Dirección General de Servicios Agrícolas para certificar la producción orgánica, se dicta la Resolución MGAP N° 943/021 de fecha 26 de julio de 2021 que resuelve que el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, a través de la Dirección General de Servicios Agrícolas, de forma transitoria y hasta tanto no existan entidades certificadas habilitadas, será quien otorgue la certificación de los productos agrícolas orgánicos de origen nacional.

## **H) OTRAS ASOCIACIONES Y ORGANIZACIONES PRIVADAS EXISTENTES<sup>172</sup>**

Además de las organizaciones designadas como integrantes de la Comisión Honoraria (CHPNA), existen otras agrupaciones organizadas que trabajan estrechamente

---

<sup>172</sup> Según el Portal web “Mapeo de la sociedad Civil - Organizaciones de Agricultura orgánica - Agroecología <https://www.mapeosociedadcivil.uy/organizaciones/agricultura-organica-agroecologia/>

vinculados y promoviendo la producción orgánica, las cuales se pueden agrupar según sus fines de la siguiente manera:

**a.- Centros de investigación:**

Asociación Civil Uruguaya para la Protección de los Obtentores Vegetales (URUPOV)

Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR)

**b.- Cooperativas:**

Cooperativa de Trabajo Cultural Capurro

Movimiento Socioeducativo Ñandé

RED ANIMAS

**c.- Organizaciones comunitarias y barriales:**

Asociación Civil Pindó Azul

Asociación Civil Vida Nueva Bella Unión (ACVIDABU)

Desarrollo Sustentable de Rosario del Colla (DESURCO)

Fundación Abonorgánico

Grupo Eco Chuy

Grupo EcoTerrón - Redescubriendo la tierra

Sociedad Civil Coronilla Cebollatí

**d.- Organizaciones de atención y servicios**

Sociedad de Fomento Rural Sexta Sección (SFRSS)

**e.- Organizaciones de desarrollo**

Asociación Civil Amanecer en el Campo (AC)

Batoví Instituto Orgánico - Bio Uruguay Internacional | BIOURUGUAY

Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES)

Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas (CEUTA)

Fundación Logros

Instituto de Estudios Sociales (IES)

KKL Uruguay

Sistema B Uruguay

**f.- Organizaciones de promoción de derechos e incidencia**

Clan Gubaitase

Grupo Guayubirá

Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales - Uruguay (WRN)

Organización Multidisciplinaria para la Integración Social (OMIS)

**g.- Organizaciones educación y capacitación**

Consumidores Organizados de la Producción Agroecológica del Uruguay (COPAU)

Asociación Formadores Docentes en Educación Ambiental (AFDEA)

Grupo de consumidores organizados de la producción agroecológica.

El Chajá. Centro de Formación y Cultura Rural

Fundación Dr. Eduardo Acevedo

Mburucuyá. Colectivo ecológico de Soriano

Permacultura Urbana Montevideo | PUM

Centro de Estudios, Análisis y Documentación del Uruguay (CEADU)

**h.- Redes y asociaciones de segundo grado:**

Red de Acción en Plaguicidas y sus Alternativas para América Latina (RAP-AL Uruguay)

**i.- Sindicatos y gremios**

Asociación de Fomento de Pequeños y Medianos Productores de Villa Nueva (AFPYMP)

Asociación de Fomento y de Defensa Agraria de Juanicó (AFYDAJ)

Sociedad de Fomento Rural de Castillos (SFR Castillos)

#### **URLs consultadas:**

- Asociación de Fruticultores de Producción Integrada, Que es AFRUPI, recuperado el 14/11/2023 de <https://afrupi.uy/inicio-2/que-es-afrupi/>
- Asociación Nacional de Productores de Leche, recuperado el 14/11/2023 de <https://www.anpl.org.uy/>
- ANEP Uruguay Educa, La huerta a nuestro alcance, recuperada el 4/11/2023 de <https://uruguayeduca.anep.edu.uy/recursos-educativos/3565>
- COPROFAM, recuperado el 14/11/2023 de <https://coprofam.org/>
- Comisión Honoraria presenta avances del Plan Nacional de Agroecología, publicado en Instituto Nacional de Colonización (s.f.) (<https://www.colonizacion.com.uy/documents/20182/85862/Dosier+de+prensa+Plan+Nacional+de+Agroecolog%C3%ADa/881039c7-a4d0-4dfc-b6e9-9a82abdefd26>)
- Congreso de Intendentes, Cometidos, <https://www.gub.uy/congreso-intendentes/institucional/cometidos>
- Facultad de Agronomía Universidad de la República, Grupos Disciplinarios Grupo Disciplinario Agroecología, recuperada el 4/11/2023 de <http://www.fagro.edu.uy/index.php/grupos-disciplinarios-sistemas-ambientales>
- Facultad de Agronomía (2002), Programa de Huertas Comunitarias, recuperada el 4/11/2023 de [https://jardinbotanico.montevideo.gub.uy/sites/jardinbotanico.montevideo.gub.uy/files/articulos/descargas/programa\\_huertas\\_comunitarias\\_2002.pdf](https://jardinbotanico.montevideo.gub.uy/sites/jardinbotanico.montevideo.gub.uy/files/articulos/descargas/programa_huertas_comunitarias_2002.pdf)
- Gazzano Santos, Inés et al. (agosto 2022), VIII Congreso Latinoamericano de Agroecología, recuperado el 4/11/2023 de [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2730-50662022000503101](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2730-50662022000503101)
- Gazzano, Inés (2006), “Propuesta de evaluación de sustentabilidad en agricultura urbana para huertas vinculadas al Programa de Producción de Alimentos u Organización Comunitaria”-Tesis de grado- Montevideo - Uruguay. Facultad de Agronomía. pág 107, recuperada el 04/11/2023 de <http://www.ainfo.inia.uy/digital/bitstream/item/2406/1/18429310809094831.pdf>
- Mapeo de la sociedad Civil - Organizaciones de Agricultura orgánica - Agroecología recuperado el 23/04/2023 de <https://www.mapeosociedadcivil.uy/organizaciones/agricultura-organica-agroecologia/>
- Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (2021) Plan Nacional Para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas (<https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-para-fomento-produccion-bases-agroecologicas/plan-1>)
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Cometidos, recuperada 4/11/2023 de (<https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/cometidos>)

- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Dirección General de Desarrollo Rural, recuperada 4/11/2023 de <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/estructura-del-organismo/direccion-general-desarrollo-rural>
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Dirección General de la Granja recuperada 4/11/2023 de <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/estructura-del-organismo/direccion-general-granja>
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Plan Nacional Para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas, Eje estratégico 4. Formación, Investigación y Extensión, recuperada 04/11/2023 de <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-para-fomento-produccion-bases-agroecologicas/vi-ejes-2>
- Plan Nacional de Educación Ambiental (PlaNEA) (2014), Documento Marco, recuperado 23/04/2023 de [https://www.dgeip.edu.uy/documentos/2016/tecnica/planea/Planea\\_Documento\\_Marco.pdf](https://www.dgeip.edu.uy/documentos/2016/tecnica/planea/Planea_Documento_Marco.pdf)
- Plan Nacional para el Fomento de la Producción con bases Agroecológicas (Abril 2020) Documento Preliminar, Comisión Honoraria del Plan Nacional Para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas Ley 19.717, recuperado el 14/11/2023 de [https://www.ceuta.org.uy/data/publicaciones/PNA\\_DOCUMENTO\\_final.pdf](https://www.ceuta.org.uy/data/publicaciones/PNA_DOCUMENTO_final.pdf)
- Red de Huertas Comunitarias del Uruguay, recuperado el 14/11/2023 de <https://reddehuertascomunitarias.wordpress.com/>
- Red de Semillas Nativas y Criollas, recuperada el 14/11/2023 de <https://redsemillas.uy/>
- Universidad de la República, Facultad de Agronomía invita a producir alimentos en casa, recuperado el 4/11/2023 de <https://coronavirus.udelar.edu.uy/facultad-de-agronomia-invita-a-producir-alimentos-en-casa/>
- Uruguay XXI, Informe de Consultoría Productos Orgánicos (Mayo2014) recuperada el 03/09/2023 de (<https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/informe-de-productos-organicos/>)

#### -IV-

### CONCLUSIONES

En el marco de la presente investigación, hemos considerado la importancia de ingresar al análisis de la “Agricultura Orgánica” o la “Producción Orgánica” en el Uruguay, y ello porque la misma es una alternativa productiva, social y económica a la “agricultura tradicional”, y dada la importancia que desde el punto de vista productivo y del consumo ha venido adquiriendo en las últimas décadas, plantea diversos desafíos en su implementación, que se relacionan con los aspectos: (i) ambientales; (ii) sociales; (iii) alimentarios y sanitarios; y (iv) comerciales, y en consecuencia su regulación normativa adquiere mayor trascendencia.

Las “explotaciones agropecuarias” modernas, entendidas éstas como empresas que realizan actividad agraria, y por lo tanto, obtienen productos primarios de origen animal o vegetal, se desarrollan en la actualidad y desde hace varias décadas, con la incorporación de la última tecnología, de la genética animal y vegetal, de los agroquímicos, de la mejora de gestión, y de esa forma se logra un aumento sustantivo en la producción de productos (i.e. alimentos), obteniendo en consecuencia una mayor rentabilidad.

Sin embargo, el desarrollo de esta forma de la “agricultura moderna”, produce un gran deterioro de los recursos naturales renovables, del ambiente y de los ecosistemas, con las naturales consecuencias en los seres humanos.

La respuesta a esta realidad, no se ha hecho esperar y en ese sentido, se pueden señalar diversas manifestaciones a lo largo del tiempo, y su inicio puede situarse tanto, desde la ciencia, como del consumo o el consumidor, o de las entidades de productores rurales, etc., y en definitiva en todos los casos, las mismas se orientaron a procurar con diversas denominaciones, una “agricultura sustentable”.

Ingresando al contenido de la presente investigación, la identificación de la “producción orgánica” con sus distintos alcances, ha quedado claramente incorporada al tratamiento por parte del Derecho Agrario, tal cual surge desarrollado con abundante doctrina en el numeral 1 del Capítulo I (Marco Conceptual), sin perjuicio de que su consideración ingresa válidamente a otras instancias de consideración jurídico, como pueden serlo, la seguridad alimentaria, la defensa del consumidor, etc.

Asimismo, se advierte una importante variedad de denominaciones del fenómeno productivo que en sustancia responden a una misma realidad fáctica (i.e. la producción), y que la doctrina ha validado sin mayores reparos.

Por su parte, en la presente investigación, específicamente en el numeral 2 del Capítulo I, se describen en forma precisa los distintos caracteres que es posible apreciar en esta modalidad productiva desde el punto de vista de su regulación.

Inicialmente se analiza el “soft law”, y su sustitución en general y en nuestro país por una intensa y extensa regulación normativa, que no parece haber sido – al menos en nuestro país – la fórmula ideal para impulsar el sistema de producción orgánica. La evolución mencionada se analiza en profundidad con el desarrollo de las organizaciones gubernamentales y aquellas no gubernamentales donde se destaca la IFOAM en la búsqueda de criterios o estándares de regulación de lo “orgánico” o “ecológico” de los alimentos (i.e. los Sistemas Participativos de Garantías).

Seguidamente se incorporan la sustentabilidad alimentaria, ambiental, social y económica; el valor agregado y las subvenciones, y por último las diferencias con otros sistemas.

Ingresando al Marco Teórico (Capítulo II), uno de los objetivos de la investigación era analizar la respuesta normativa respecto a la “producción orgánica” a nivel internacional, específicamente en la Unión Europea, y a nivel regional, respecto a nuestros principales socios comerciales del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), esto es, la República Argentina y la República Federativa del Brasil.

Con relación a la Unión Europea, sin perjuicio de una legislación antigua en ese sentido, a partir del mes de enero de 2022 entra en vigencia un nuevo Reglamento sobre Producción Ecológica y Etiquetado de Productos Ecológicos en general con un período de transición hasta enero de 2025 y una serie de normas secundarias aplicables para los países que forman parte de la Unión Europea.

El relevamiento de esta nueva normativa europea, a partir de los principios que se establecen con la finalidad de lograr un sistema viable de gestión agraria, son una muestra elocuente de la importancia que se le asigna al fenómeno de la “producción orgánica o ecológica” en la Unión Europea, no solamente en lo que respecta al consumidor sino también a la calidad de los productos y su relación con la producción animal, vegetal y de los productos transformados (hechos con productos ecológicos).

Asimismo, se destaca la importancia que se le asigna al etiquetado de los productos, el control y el régimen para los productos importados.

A nivel regional, y en lo que refiere a la República Argentina, el inicio del fenómeno se sitúa en la década de los 70 del siglo pasado, y registra un avance sustantivo hasta el año 2000 donde se sitúa en el principal productor de productos orgánicos de América Latina.

La normativa aplicable regula la producción ecológica, biológica y orgánica, en base a un Plan Estratégico del Sector de la Producción Orgánica, donde el énfasis se encuentra en la certificación y el control de calidad.

Por su parte, en la República Federativa de Brasil, el fenómeno de la producción orgánica comienza a desarrollarse a partir de la década del 70, y la normativa brasilera ha sido la base de la mayoría de las regulaciones de la producción orgánica en América Latina.

En una precisa descripción de dicha normativa, se destaca sobremanera el Sistema de Certificación y las distintas modalidades previstas, esto es, por auditoría, por el Sistema de Participación de Garantías, y a través del control social.

Lo que es plenamente destacable, es que las iniciativas relacionadas con la profundización del fenómeno de la producción orgánica en sus distintas manifestaciones (productivas, sociales, económicas, etc.) en América Latina, ha provenido de las organizaciones no gubernamentales, y especialmente de asociaciones u organizaciones de productores rurales.

Dentro del presente Capítulo II, en los numerales 3 y 4 se analiza el régimen jurídico vigente en la República Oriental del Uruguay.

En el primero de ellos, se destaca un exhaustivo análisis de la evolución cronológica del fenómeno de la “producción orgánica” en nuestro país que permite al lector, observar la evolución del mismo, que tiene sus inicios –a impulso de las organizaciones no gubernamentales– en el año 1992 y culmina con la aprobación de un decreto que establece un sistema de producción y de control de certificación con la finalidad de exportar productos orgánicos a la Comunidad Económica Europea (CEE).

Las actuaciones a nivel privado (organizaciones de productores, académicas, de investigación, etc.) respecto a la producción orgánica continúan en el tiempo y en el año 2001, se aprueba la primera de las normas legales en disponer que es el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca el encargado de la certificación de los productos orgánicos o las entidades certificadoras debidamente habilitadas por el organismo gubernamental.

Por último, en esta secuencia cronológica se encuentra un decreto del año 2008 que crea el “Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica”, con lo que se comprueba la importancia que se le asigna en el marco de este tipo de producción a su certificación.

El análisis del régimen vigente en nuestro país, se realiza en este numeral con extrema precisión y detalle del punto de vista jurídico, y su importancia radica en que se deroga lo existente y se regula nuevamente el régimen de la producción orgánica en nuestro país, sumado a que es sumamente reciente.

En efecto, en el año 2021 por medio de un artículo incluido en la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal (Ley No. 19.996) se modifica el artículo de la Ley del año 2001, y su contenido es reglamentado por el Decreto del Poder Ejecutivo No.175/022 de mayo de 2022, y complementado con la Resolución del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca No. 854/022 de 13 de setiembre de 2022 que establece el Manual de Procedimiento.

Se trata entonces, de un sistema regulatorio con base legal y reglamentado en tiempo y forma, de reciente aprobación, lo que implica claramente un desafío hacia el futuro, y la incertidumbre de su eficiencia y eficacia en su aplicación práctica.

La descripción realizada en el texto de este numeral sobre los distintos conceptos desarrollados por la normativa vigente, nos permite evaluar adecuadamente el contenido de los textos en cuestión.

En ese sentido, los conceptos de “producción orgánica” (ecológica o biológica en tanto sinónimos), al igual que la distinción entre “unidad productiva orgánica” y “unidad de producción”, posibilitan delinear adecuadamente el alcance de la norma.

Las mismas consideraciones se pueden realizar respecto al análisis del “sistema nacional de certificación”, en cuanto a la descripción y análisis de sus características (libre adhesión); de las marcas de certificación (títulos, inscripción, usos); las entidades certificadoras; los requisitos y procedimientos de certificación; y las infracciones y sanciones.

Las conclusiones sobre este nuevo marco normativo, se encuentran en su aplicación práctica, dado la profundidad de su regulación, que determinan una serie de condiciones y requisitos, tanto en sede de la producción en sí misma, como en las posibilidades de la certificación de la producción (que actualmente no se está llevando a cabo), que pueden conspirar contra la eficiencia y eficacia de la normativa vigente.

En forma complementaria, se incorpora un numeral donde se desarrolla un régimen que podría considerarse de alguna forma como complementario de lo señalado en el numeral anterior.

En efecto, se analizan las disposiciones de la Ley No. 19.717 de 21 de diciembre de 2018, su decreto reglamentario y la aprobación de un Plan Nacional de Producción con Bases Agroecológicas.

La interrelación de las fechas de aprobación de estas normas con las indicadas en el numeral anterior, dificultan en algunos aspectos su interrelación y la existencia de aspectos que pueden ser coincidentes, aunque en base a instrumentos diversos.

La institucionalidad orgánica pública y privada es desarrollada en el últimos de los numerales de este capítulo, donde es dable advertir un número importante de entidades públicas que en el ámbito de sus competencias y atribuciones participan directa e indirectamente en el fenómeno de la producción orgánica, y dentro de éstas, se pueden válidamente distinguir aquellas que tienen una finalidad regulatoria y de control (i.e. MGAP), de aquellas relacionadas con la investigación (i.e. Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria – INIA, entre otros), o de extensión universitaria (i.e. Universidad de la República - UDELAR, a través de alguna de las Facultades, entre otros).

La afirmación precedente, se puede comprobar en el ámbito privado, y desde los distintos objetivos de las instituciones involucradas en la “producción orgánica”.

## -V- COROLARIO

Finalmente, la presente investigación tenía como finalidad situar el fenómeno de la “producción orgánica” dentro de la institucionalidad orgánica y normativa de nuestro país.

Sobre esa base conceptual programática, y con una impronta claramente jurídica, se desarrollaron por varios de los docentes del Instituto de Derecho Agrario los distintos numerales que componen los Capítulos que integran el presente documento, a quienes se les agradece su participación en esta investigación jurídica.

Somos conscientes que los alcances del fenómeno de la “producción orgánica, ecológica, biológica”, tiene directa relación con otros aspectos que pueden individualizarse como ambientales, sociales, económicos, etc., y algunos de ellos que pueden ser aún más precisos o particulares, como la defensa del consumidor, la seguridad alimentaria, o las implicancias en los aspectos ambientales, sin embargo, por razones de tiempo y espacio quedarán para una próxima oportunidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALTIERI, Miguel – “Agricultura Tradicional” en Agroecología, bases científicas para una agricultura sustentable, Nordan, Montevideo, 1999.
- BOZA MARTÍNEZ, Sofía - “Los Sistemas Participativos de Garantía en el fomento de los mercados locales de productos orgánicos” Polis, Revista Latinoamericana, Volumen 12, N° 34, 2013.
- BREBBIA, Fernando – “La determinación del objeto del Derecho Agrario”, en Instituto de Derecho Agrario, 1999, Colegio de Abogados de Rosario, Rosario.
- BUGALLO, Beatriz – “Propiedad Intelectual”, Tomo I, 2da Ed., FCU, Montevideo, 2022.
- CABRINI, Silvina y ELUSTONDO, Luciana - “Organic agriculture in Argentina's Pampas. A case study on Pampa Orgánica Norte farmers”, Published online by Cambridge University Press 2021.
- CAJARVILLE PELUFFO, Juan P. – “Reflexiones sobre los principios generales de derecho en la Constitución Uruguaya” en Sobre Derecho Administrativo (FCU, Montevideo, 2007), tomo I.
- CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo - "Limitación de derechos reconocidos por la Constitución por decretos departamentales con fuerza de ley en su jurisdicción", en Rev. Jurídica del Centro de Estudiantes de Derecho, 2ª época, Año IV, N° 8.
- CANTÓ, María Teresa – “Ordenación ambiental de la Agricultura”, Ed. Abeledo Perrot Lo Blanch, Valencia.
- CARRERA, Rodolfo – “Derecho Agrario para El Desarrollo”, Ed. Depalma, Bs.As., 1978.
- CARROZZA, Antonio - “Problemi generali e profili di qualificazione del Diritto agrario”, Milano, Giuffrè, 1975.
- CASANOVA, Ramón Vicente – “Derecho Agrario”, Tercera Ed, Mérida, 1981.
- De la VILLA BRIONGOS, Isaac - “Régimen jurídico de la producción ecológica en España”, Ed. Reus, Madrid, 2021.
- DELPIAZZO, Carlos y RUOCCO, Graciela – “Tratado Jurisprudencial y Doctrinario sobre Actos y Contratos de la Administración”, Tomo I, La Ley Uruguay, Montevideo, 2013.
- DELPIAZZO, Carlos E. – “Derecho Administrativo General y Especial”, tomo I, Parte General, volumen 1, La Ley Uruguay, Montevideo, 2022.
- DELPIAZZO, Carlos E. – “Derecho Administrativo General y Especial”, tomo V, Parte Especial, volumen 3, La Ley Uruguay, Montevideo, 2022.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, Ana – “La agricultura ecológica en el marco de la Unión Europea”, en La Ley Unión Europea, n° 39, 2016.
- FERNÁNDEZ REYES, Jorge – “Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Las sanciones administrativas (I)”, en revista CADE "Doctrina y Jurisprudencia", Tomo 61 (abril 2022) y “Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Las sanciones administrativas (II)”, en revista CADE "Doctrina y Jurisprudencia", Tomo 66 (junio 2023).
- FERNANDEZ REYES, Jorge – “La agricultura orgánica – Lineamientos generales en el ordenamiento jurídico nacional”, Revista de Derecho Agrario, F.C.U., Montevideo, 2011, Tomo 11/12.

- GELSI BIDART, Adolfo – “Estudio del Derecho Agrario”, Parte General Voluen I, Ed. Acali, Montevideo, 1977.
- GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando - “Compendio de Derecho Agrario y Alimentario” (Francisco MILLÁN SALAS Director), 2ª Ed. revisada y actualizada, Editorial Reus, Madrid, 2022.
- GUERRA, Enrique – “Derecho Agrario – La Explotación Agraria”, Tomo IV, FCU, Montevideo, 2016.
- GUERRA, Enrique – “Derecho Agrario - Teoría General”, Tomo I, FCU, Montevideo, 2017.
- GUERRA, Enrique – “Estudios del Código Rural”, La Ley Uruguay, Montevideo, 2022.
- HECHT, Susana – “La evolución del pensamiento agroecológico”. En Bases Científicas para una agricultura sustentable. Ed. Altieri. Nordan-Comunidad, Montevideo 1999.
- JOSÉ STAFIERI, Juan – “Temas de Derecho Agrario”, VII Encuentro de Colegios de Abogados, Rosario, 2008.
- Mello Fagundes, R y Perez Cassarino, J. (2020). Enraizamento sociotécnico da agricultura orgânica em circuitos de proximidades. Polis Revista Latinoamericana, (57).
- MIRANDA, Julio – Agricultura Orgánica – Revista del Colegio de Abogados de Rosario -IV Encuentro del Colegio de Abogados de Rosario – Año 2002.
- PASTORINO, Leonardo Fabio – “Derecho Agrario Argentino”, Segunda Edición, Abeledo Perrot, Bs. As., 2011.
- PRETTY, Jules N. - “AGRI-CULTURE Reconnecting people, land and nature”, Routledge Ed. 2002.
- RISSO FERRAND, Martín – “Derecho Constitucional”, tomo I, F.C.U., Montevideo, 2005.
- ROMERO, Rossana – Producción Orgánica – Revista del Colegio de Abogados de Rosario – IV Encuentro del Colegio de Abogados de Rosario – Año 2002.
- SAAVEDRA, Juan Pablo – “Curso de Derecho Agrario”, Tomo I, FCU, Montevideo, 2004.
- SARMIENTO, Daniel – “La autoridad del derecho y la naturaleza del softlaw”, Cuadernos de Derecho Público, núm. 28, 2006.
- SAYAGUES LASO, Enrique - “Tratado de Derecho Administrativo”, tomo I, 11ª Ed. (actualizada por Carlos E. Delpiazzo y Cristina Vázquez como coordinadores), FCU, Montevideo, 2022.
- VICTORIA, María Adriana – “Producción Orgánica: una oportunidad para la Responsabilidad Social Empresaria” Revista de Derecho Agrario, F.C.U., Montevideo, 2011, Tomo 11/12.
- ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo – “Derecho Agrario Contemporáneo, 2ª Edición Revisada y Actualizada, Año 2013.
- ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo – “Desarrollo Sostenible y Derecho Agrario”, Editorial Guayan, año 1998.