

REPÚBLICA DE COLOMBIA
C O N F I S
CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL

SOLICITUD DE AVAL FISCAL
PROYECTOS ESTRATÉGICOS QUE CONTRIBUYEN A LAS METAS DE PAÍS 2030
DE CAMBIO CLIMÁTICO ESTABLECIDAS EN LA CONTRIBUCIÓN
NACIONALMENTE DETERMINADA (NDC)

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

DOCUMENTO D.G.P.P.N. No. 28/2022
20 de mayo de 2022

CIRCULACIÓN

MIEMBROS DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL
1. SOLICITUD

En desarrollo de lo dispuesto por la normatividad presupuestal vigente, en especial los artículos 10 de la Ley 819 de 2003¹ y 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2015², se somete a consideración del CONFIS, la solicitud de aval fiscal presentada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante Comunicación No. 20221600318101 del 18 de febrero de 2022, correo electrónico del 11 de mayo de 2022, para continuar con los trámites ante el Departamento Nacional de Planeación y el CONPES, de declaratoria de importancia estratégica para el país, la ejecución de los siguientes proyectos y el plan de inversiones que se relaciona a continuación:

SECCION:	1701-01	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - GESTIÓN GENERAL
PROGRAMA:	1708	CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN AGROPECUARIA
SUBPROGRAMA:	1100	INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO
PROYECTO:	002	MEJORAMIENTO DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA FRENTE A LOS FENÓMENOS CLIMÁTICOS NACIONAL

¹ **“Artículo 10.** Vigencias futuras ordinarias. El artículo 9º de la Ley 179 de 1994 quedará así:

El Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de esta ley;

b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas; (...)

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Conpes previamente los declare de importancia estratégica. (...)

² **Artículo 2.8.1.7.1.2.**

La declaratoria de importancia estratégica por parte del CONPES a que se refiere el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, requerirá del concepto previo y favorable del CONFIS, donde se valide la consistencia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Vigencia	Fuente	Pesos corrientes
2023	Nación	3.889.000.000
2024	Nación	3.889.000.000
2025	Nación	3.889.000.000

PROGRAMA:	1709	INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA Y DE COMERCIALIZACIÓN
SUBPROGRAMA:	1100	INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO
PROYECTO:	003	FORTALECIMIENTO PARA EL DESARROLLO DE LA CADENA FORESTAL PRODUCTIVA NACIONAL

Vigencia	Fuente	Pesos corrientes
2023	Nación	7.210.000.000
2024	Nación	7.416.000.000
2025	Nación	7.638.000.000

2. OBJETO DE LA SOLICITUD

Según lo manifestado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contar con el aval fiscal por parte del CONFIS, para continuar con los trámites ante el Departamento Nacional de Planeación y el CONPES, de declaratoria de importancia estratégica para el país, la ejecución de los Proyectos anteriormente citados.

3. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

Según lo indicado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en los últimos años se avanzó en la definición de metas en adaptación, medidas de mitigación y medios de implementación a través de sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas - NDC³, las cuales orientarán el accionar del país en el periodo 2020 - 2030, incrementando su tendencia hacia un desarrollo adaptado, resiliente al clima y compatible con el objetivo carbono neutralidad a 2050. Esta actualización incorporó tres componentes: i) mitigación de Gases Efecto Invernadero (GEI), ii) adaptación al cambio climático, y iii) medios de implementación.

³ El Acuerdo de París estableció como principal obligación que los países comuniquen sus acciones climáticas posteriores a 2020, a través de las denominadas NDC.

La Ley 2169 de 2021⁴, manifiesta el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, estableció las metas y medidas mínimas para alcanzar el carbono neutralidad, la resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbono en el país en el corto, mediano y largo plazo, y permitió el refuerzo de los propósitos de la actualización de la NDC realizada y presentada ante el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).

En este contexto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ha previsto la ejecución de estos 2, que permitirán implementar acciones orientadas a reducir la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y a la adaptación al cambio climático, generando procesos de desarrollo social y diversificación económica que conduzcan al desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima, proponiendo metas relacionadas con áreas de sistemas productivos agropecuarios priorizados que implementan iniciativas para la adaptación al cambio climático.

3.1. “Mejoramiento de la Sostenibilidad de la Producción Agropecuaria Frente a los Fenómenos Climáticos Nacional”

Se busca mejorar la sostenibilidad de la producción agropecuaria frente a los fenómenos climáticos. El artículo 20 del Decreto 1985 del 2013, indica que, desde la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria, el MADR participará, en el marco de sus competencias, en la formulación de los instrumentos de política ambiental y de recursos naturales renovables relacionados con el desarrollo del sector agropecuario, forestal, pesquero, acuícola y de desarrollo rural con enfoque territorial.

Dado los impactos en productividad y costos económicos que afectan al sector agropecuario causados por fenómenos de variabilidad climática, es fundamental que las entidades e instituciones sectoriales del país se preparen frente a estos eventos.

Fenómenos como la niña que aumentan la intensidad de lluvias o heladas que generan pérdidas en cultivos, exigen estrategias que mejoren el acceso de información meteorológica oportuna. Es así, como los organismos gubernamentales a través de las mesas técnicas agroclimáticas, mantienen permanente vigilancia de la evolución del tiempo atmosférico y se genera información clave para los productores agropecuarios.

En este orden de ideas, el presente proyecto aporta al funcionamiento de las mesas agroclimáticas a nivel nacional y regional, como estrategia de gestión del riesgo agroclimático, mecanismo determinante para el acompañamiento y gestión de información agroclimática a través de boletines mensuales, que resultan de gran utilidad para la toma de decisiones informadas de los productores en sus regiones. Las

⁴ **Ley 2169 de 2021** "Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones"

Mesas Técnicas Agroclimáticas (MTA) son una iniciativa que se ha promovido para evitar pérdidas en el sector agropecuario, aumentar la competitividad de los sistemas de producción agropecuarios y garantizar su sostenibilidad.

Las inversiones previstas por el Minagricultura, permitirán apalancar, en coordinación con diferentes aliados, la implementación en aproximadamente 1.040 hectáreas a intervenir para el año 2025, con un potencial de reducción estimado de 2.205 ton CO₂eq y proyecciones variables en número de hectáreas a intervenir en los demás sistemas productivos de 2023 a 2025.

Este aspecto se fortalecerá, esperando multiplicar las áreas a impactar, con la implementación de actividades con otras fuentes de financiamiento, como la cooperación nacional e internacional, compromiso e inversiones de los gremios del sector, aportes de los privados, organizaciones y productores, quienes encontrarán en esta apuesta de inversión, una oportunidad para la cofinanciación de acciones que benefician la productividad y sostenibilidad del sector.

En cuanto a los efectos en términos económicos y sociales, se prevé trabajar contundentemente, por medio de actividades productivas sostenibles y bajas en carbono, en el incremento de la productividad del sector aportando a la seguridad alimentaria y el bienestar de la población rural.

Así las cosas, este proyecto busca contribuir con otros procesos de política pública, como son los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS, dado que la gestión del cambio y la variabilidad climática en el sector se realiza a través de acciones para la adopción de medidas de agricultura y ganadería climáticamente inteligentes que involucren entre otros aspectos, el uso eficiente del agua, de los suelos y de los insumos para la producción.

A través del presente proyecto de inversión, objeto de la presente solicitud, se identifica entre sus principales Líneas de Acción la aplicación de metodologías para la medición de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero -GEI y de prácticas apropiadas para su debida mitigación que servirán de soporte científico para una menor incertidumbre en el cálculo de las emisiones y reducciones; el establecimiento de modelos demostrativos para el manejo agrícola y pecuario con registros de emisiones de GEI; la implementación de la Acción de Mitigación Nacionalmente Apropiada (NAMA) Café de Colombia, la restauración/rehabilitación de cultivos de cacao; como prácticas para incrementar la captura y almacenamiento de carbono y reducir la degradación del suelo.

Por consiguiente, la implementación de estas medidas en campo implica el desarrollo de una serie de actividades escalonadas que van desde la adecuación y mantenimiento de áreas de cultivos, seguimiento y mediciones anuales de las emisiones y capturas de GEI hasta la evaluación de diferentes variedades para determinar su resiliencia ante mayores niveles de temperatura y de fenómenos de sequías y lluvias.

La NAMA Café en el marco de la NDC fue acotada preliminarmente al desarrollo de dos acciones principalmente: i). Implementar sistemas agroforestales – SAF, en los predios donde se cultiva el café a libre exposición solar, y ii) renovar áreas establecidas con café para incrementar su productividad.

De esta meta, a través de la presente solicitud, se plantea apoyar la NAMA en la implementación de 28.080 Has/año, correspondientes al 20% de la meta real en SAF con café a renovar.

Para el caso de los cultivos de cacao, la segunda línea estratégica del Plan Integral de Gestión del Cambio Climático Sectorial Agropecuario – PIGCCS, denominada “Prácticas agropecuarias sostenibles” propone impulsar medidas de aumento en la diversidad biológica de los sistemas productivos agropecuarios para reducir emisiones de GEI, disminuir su vulnerabilidad frente al cambio climático y mejorar la preparación frente al riesgo de desastres por fenómenos relacionados con el clima.

La medida reconoce la importancia de la rehabilitación y renovación de sistemas agroforestales con cacao en áreas con aptitud para su cultivo. Según los resultados del Programa de fortalecimiento de capacidades para estrategias de desarrollo de bajas emisiones para el sector agrícola, FAS – USDA - CIAT 2019, el potencial de mitigación que se podría alcanzar con los planes de rehabilitación de plantaciones es de 96.787 ton CO₂ eq/año en el año 2030, concentrando esfuerzos en un poco más de 31.000 Has de cultivos de cacao bajo sistemas agroforestales, y con oportunidad de ampliar dicha meta, en el marco de la definición e implementación real del Plan Nacional Cacaotero y otros proyectos que aporten a la acción.

Para el desarrollo de estas actividades en café y cacao, se requiere evaluar materiales que sean más resilientes y desarrollar prácticas de manejo que involucren trabajo escalonado en campo por varios años, de tal forma que los resultados obtenidos permitan validar las emisiones reducidas y la capacidad de adaptación lograda a través del proyecto.

Igualmente, el proyecto aporta al ODS 13 “Acción por el Clima”, ya que fortalece la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales; tema que se aborda también en el Plan Estratégico Sectorial a través del objetivo de generar capacidades para la adaptación y mitigación del sector agropecuario ante fenómenos de variabilidad y cambio climático.

En ese mismo sentido, este proyecto ampliara la implementación y manejo tecnificado de sistemas de producción ganaderos de manera integral a partir de modelos agrosilvopastoriles contribuyendo con el ODS 2 “Hambre Cero” que tiene dentro de sus metas asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, y el ODS 12 de producción y consumo responsable.

Por otro lado, el proyecto aporta a la política de crecimiento verde, plasmada en el documento CONPES el 3934 de 2018, que indica que Colombia debe movilizar inversiones para la sostenibilidad económica y ambiental en temas clave, como energía, transporte, agricultura, silvicultura, biotecnología, industria, economía circular y saneamiento básico, y que estas inversiones deberán impulsar el crecimiento sostenible tanto de los productores pequeños, como el de las grandes empresas nacionales.

Lo anterior, a través de proyectos o actividades agropecuarias sostenibles, con modelos productivos para los sistemas de producción que potencien el crecimiento verde y una agricultura climáticamente inteligente, sumado a la mejora de los servicios climáticos para el sector. Además, se destaca su aporte al cumplimiento del CONPES 3700 de 2011 sobre Estrategia Institucional para la Articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia y CONPES 3582 de 2009 sobre Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, entre otros.

Finalmente, como se mencionaba anteriormente, dentro de la estrategia 2050, el proyecto es el punto de partida para lograr las opciones transformacionales del sector a través de la implementación de medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en línea con lo plasmado en el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático Sectorial Agropecuario – PIGCCS.

3.2. “Fortalecimiento para el Desarrollo de la Cadena Forestal Productiva Nacional”

El fortalecimiento de la cadena forestal en Colombia, resulta estratégico para el desarrollo rural, ya que proporciona beneficios en la generación de empleo, provee productos maderables y servicios ecosistémicos tales como, la protección de los suelos y la regulación de los ciclos hidrológicos.

Colombia entregó ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en diciembre de 2021, la primera Actualización de la Contribución Nacional Determinada (NDC por su sigla en inglés), en la cual se definió la nueva ambición de nuestro país para contribuir al logro de las metas del Acuerdo de París, en un 51% de reducción de las emisiones de GEI al año 2030. De igual manera, en el marco de la COP26 se oficializó por parte de Colombia el compromiso de alcanzar la carbono neutralidad al año 2050.

Para el caso particular del sector agropecuario, la principal medida para cumplir el incremento de la meta del año 2030 y de la carbono neutralidad al año 2050, está en las plantaciones forestales comerciales y sistemas agroforestales por su gran capacidad de absorber CO₂ de la atmósfera, por lo que se ha indicado la necesidad de movilizar recursos para el Certificado de Incentivo Forestal - CIF de por lo menos \$110.000 millones/año.

La ejecución del proyecto a través de la presente solicitud, se prevé a través de convenio interadministrativo con FINAGRO, bajo el mecanismo del Certificado de Incentivo Forestal – CIF creado por la Ley 139 de 1994, como un reconocimiento del Estado a las externalidades positivas de la reforestación, donde las personas naturales y/o jurídicas, propietarias y/o arrendatarias pueden acceder al CIF, para establecer plantaciones forestales comerciales en suelos de aptitud forestal. Igualmente, se prevé la suscripción de convenios anuales con la Federación Nacional de Cafeteros, para la realización de plantaciones forestales y sistemas agroforestales en predios de pequeños productores.

El CIF Tiene como objeto promover la realización de inversiones directas en nuevas plantaciones forestales de carácter protector - productor en terrenos de aptitud forestal.

Por tratarse de una actividad de largo periodo de maduración se requiere que el Estado apoye el establecimiento de plantaciones forestales, las cuales además de los beneficios ambientales y sociales, genera beneficios económicos en el futuro al permitir el desarrollo de una actividad productiva de gran potencialidad para nuestro país.

La Ley del CIF, determina la cuantía a entregar a quienes aplican a este incentivo, así, hasta el setenta y cinco por ciento (75%) de los costos totales netos de establecimiento de plantaciones con especies autóctonas o hasta el cincuenta por ciento (50%) de los correspondientes a plantaciones con especies introducidas. Adicionalmente determina el pago de hasta el cincuenta por ciento (50%) de los costos totales netos de mantenimiento en que se incurra desde el segundo año hasta el quinto año después de efectuada la plantación, cualquiera que sea el tipo de especie.

Como se ha indicado, las plantaciones forestales han sido priorizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como una de las principales medidas para cumplir las metas de reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero - GEI del sector agropecuario, así, se tiene una meta de apoyar el establecimiento de por lo menos 38 mil hectáreas/año de plantaciones forestales comerciales, que contribuirán con cerca de 10 millones de toneladas de CO2 capturado de la atmosfera, con lo que se aporta al cumplimiento de dos de los compromisos de Colombia al 2030, como son reducir a cero la deforestación y disminuir en un 51% de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero.

Con la ejecución de este proyecto, se espera generar importantes aportes a la economía nacional, por ejemplo, por cada hectárea plantada se generan 4 empleos directos; y por cada 11 hectáreas en etapa de mantenimiento se genera un empleo directo (Fedemaderas 2014)), se aporta al avance de la NAMA de café (Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas - por sus siglas en inglés) y da soporte a la gestión de recursos de apoyo presupuestario de la Unión Europea para la NDC del país, además de avanzar en las metas de reforestación aprovechando el alto potencial de áreas del país, y a futuro tener una balanza comercial positiva e incrementar el PIB del sector silvícola.

Las principales oportunidades para la cadena forestal comercial se derivan del crecimiento esperado de la demanda de productos forestales maderables en el ámbito colombiano y en el contexto internacional, lo cual implica una mayor actividad de los mercados domésticos y de exportación de estos productos, así como el amplio potencial para el desarrollo de programas de reforestación comercial representado en excelentes condiciones climáticas, geográficas y topográficas para el crecimiento de árboles. Además del potencial para el crecimiento en plantaciones forestales comerciales y su industria de la madera, la importancia del proyecto radica en los beneficios conexos que le dan al país como son:

- Generación de empleo directo y estable en el campo, al ser una alternativa para el uso del suelo y para hacerlo productivo.
- Producción de materia prima para la industria de los muebles, contrachapados, aglomerados, tableros, pulpa, papel, cartón, construcción y biomasa, entre otros, que permiten aprovechar las ventajas comparativas y competitivas del país.
- Disminución de la presión por la tala ilegal de los bosques naturales.
- Controla procesos erosivos y mejora la infiltración del agua que permite la regulación de las fuentes hídricas, embalses e hidroeléctricas.
- Mejora el paisaje, la producción de alimento y refugio para la avifauna, regulación agua, regulación de la temperatura, incremento de la fauna silvestre, disminución de procesos erosivos.
- Producción de biomasa para la generación de energía.

4. IMPACTO FISCAL

Los recursos necesarios para la ejecución de los Proyectos “Mejoramiento de la Sostenibilidad Agropecuaria Frente a los Fenómenos Climáticos Nacional” y “Fortalecimiento para el Desarrollo de la Cadena Forestal Productiva Nacional”, son consistentes con las cifras del Marco Fiscal de Mediano Plazo, correspondiendo en todo caso al sector Agricultura y Desarrollo Rural, priorizar los recursos suficientes en las cifras del Marco Gasto de Mediano Plazo que se definan a ese Sector para el periodo 2023-2025, conforme lo dispone la ley 819 de 2003.

Cifras en Millones de pesos

Concepto	2022	2023	2024	2025
MGMP SECTOR AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - NACIÓN	2.464.240	1.524.090	1.557.040	1.591.383
Inflexibilidades	2.464.240	677.695	680.224	691.055
Funcionamiento	705.253	677.695	680.224	691.055
Inversión	1.758.987	-	-	-
- Vigencias futuras de Inversión	246.677	-	-	-
- Otras inflexibilidades	1.512.310	-	-	-
Disponible	-	846.395	876.816	900.328
- Aval Fiscal Solicitado	-	11.099	11.305	11.527
Disponible con Aval Fiscal	-	835.296	865.511	888.801

5. DOCUMENTOS SOPORTE

- Comunicación No. 20221600318101 del 18 de febrero de 2022, con radicado del 25 de marzo de 2022, con la cual el señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, solicita el presente aval fiscal.
- Justificación técnico-económica.
- Certificación del 19 de mayo de 2022, con la cual la Secretaria General del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural comunica que con la aprobación de la presente solicitud de aval fiscal, no se contraviene lo dispuesto en la Sentencia C-153 de la Corte Constitucional y lo establecido en la Circular Externa No. 12 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

6. RECOMENDACIÓN

Con fundamento en lo dispuesto por la normatividad presupuestal vigente, en especial los artículos 10 de la Ley 819 de 2003 y 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2015, se recomienda al CONFIS otorgar aval fiscal para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, continúe con los trámites ante el Departamento Nacional de Planeación y el CONPES, de declaratoria de importancia estratégica para el país la ejecución de los proyectos descritos en el presente documento.