

# Análisis del marco legal e institucional y de instrumentos financieros para plantaciones forestales con fines comerciales en Colombia

Producto del programa “Colombia: Reforestación Comercial Potencial del Banco Mundial / PROFOR (P148233)”



## Análisis del marco legal e institucional y de instrumentos financieros para plantaciones forestales con fines comerciales en Colombia

Esta publicación es un producto del proyecto “Colombia: Reforestación Comercial Potencial del Banco Mundial / PROFOR (P148233)” desarrollado por el Gobierno de Colombia con el apoyo del Programa para los Bosques (PROFOR) del Banco Mundial entre Enero de 2016 y Marzo de 2017.

### Edición

Franka Braun | [fbraun@worldbank.org](mailto:fbraun@worldbank.org)  
Banco Mundial  
Cr 7 # 71-21, Torre A, piso 16  
Bogotá | Colombia

Christian Held | [Christian.held@unique-landuse.de](mailto:Christian.held@unique-landuse.de)  
UNIQUE forestry and land use GmbH  
Schnewlinstraße 10  
D-79089 Freiburg | Alemania

### Aviso legal

Las interpretaciones y conclusiones presentadas en este informe no necesariamente reflejan las opiniones del Banco Mundial, su Consejo Directivo o del Gobierno que representan.

### Derechos y permisos

El material de este trabajo está sujeto a derechos de autor. Porque el Banco Mundial alienta la diseminación del conocimiento generado en el marco de su trabajo, este material puede ser reproducido, parcialmente o en su totalidad, siempre y cuando se haga constar el reconocimiento de su origen de acuerdo a la cita recomendada.

### Cita recomendada

PROFOR (2017). Análisis del marco legal e institucional y de instrumentos financieros para plantaciones forestales con fines comerciales en Colombia. Bogotá, Colombia.

### Agradecimientos

Este informe ha sido preparado por el consorcio UNIQUE forestry and land use GmbH y Silvotecnia S.A., Climate Focus y Ocampo Duque Abogados para el Banco Mundial bajo la concesión PROFOR “Potencial comercial de la reforestación”, y bajo la dirección general del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia (Marlene Velasquez) y la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Departamento Nacional de Planeación (Jorge Andrés Muñoz Guerrero). Los líderes del equipo de trabajo para esta tarea fueron Franka Braun (Especialista Senior de Finanzas de Carbono) y Carole Megevand (Líder del Programa). Adicionalmente, Miguel Pinedo (Especialista Senior de Desarrollo Rural) brindó valiosa orientación. El grupo de trabajo también manifiesta sus agradecimientos por el apoyo brindado por el equipo del Banco Mundial incluyendo a Erwin De Nys (Líder del Programa LC1), Raúl Iván Alfaro (Gerente de Prácticas), Gerardo Corrochano (Director de País), Issam Abousleiman (Gerente de País) y Werner Kornexl (Gerente, PROFOR).

Este informe ha sido posible gracias al apoyo y asistencia de distintas personas y organizaciones. MADR, MINCIT, UPRA, ICA, FINAGRO y FEDEMADERAS prestaron asistencia clave al proveer apoyo en cada una de las etapas del presente estudio. De igual forma, estamos agradecidos por el soporte brindado por los funcionarios de las empresas entrevistadas. Adicionalmente, varios expertos otorgaron sus conocimientos para la preparación del estudio. Finalmente, agradecemos a aquellos que trabajaron en las fases finales de producción y redacción de este informe, y a todos aquellos involucrados en su diseminación.

Estamos particularmente agradecidos con el Programa de Bosques (PROFOR) por su generoso apoyo en la facilitación de este trabajo.



UNIQUE forestry and land use  
Schnewlinstraße 10  
79098 Freiburg, Alemania  
Tel.: +49 761-208534-0  
[unique@unique-landuse.de](mailto:unique@unique-landuse.de)  
[www.unique-landuse.de](http://www.unique-landuse.de)



Silvotecnia  
Carrera 27 # 35 Sur -162, Terracina  
Plaza, Ofic. 316  
Envigado, Antioquia, Colombia  
Tel.: (57-4) 444 74 58  
[www.silvotecnia.com](http://www.silvotecnia.com)



CLIMATE FOCUS  
ClimateFocus  
Carrera 11A #93-94  
Oficina 306  
Bogotá, Colombia  
Tel.: +49 30 4431 967-0  
[info@climatefocus.com](mailto:info@climatefocus.com)



Ocampo Duque Abogados  
Transversal 19 A No 98-12  
Oficina 801  
Bogotá, Colombia  
Tel.: +57 (1) 7037551  
[contacto@ocampoduque.com](mailto:contacto@ocampoduque.com)



# Índice

---

Índice de tablas .....	7
Índice de figuras .....	8
1 Introducción .....	9
2 Marco institucional .....	10
2.1 Resumen del marco institucional .....	10
2.1.1 Aspectos generales .....	10
2.1.2 Gobierno Central.....	12
2.1.3 Gobierno regional .....	15
2.1.4 Gobierno local.....	16
2.1.5 Sector privado .....	16
2.2 Barreras y retos con respecto al marco institucional.....	17
2.2.1 Precariedad en la institucionalidad, especialmente al nivel de competencias de fomento y operativas .....	17
2.2.2 Falta de coordinación interinstitucional .....	19
2.2.3 Diversidad de interpretaciones en procesos para la expedición de permisos ambientales conexos al establecimiento y cosecha de las plantaciones forestales comerciales.....	21
2.2.4 Falta de investigación sobre las plantaciones forestales comerciales.....	22
3 Marco Legal y de Política Pública .....	24
3.1 Resumen del marco legal y de política pública .....	24
3.2 Clasificación de áreas forestales y plantaciones .....	25
3.3 Bosque natural vs. Plantaciones forestales.....	26
3.4 Normativa relacionada con la tenencia de la tierra .....	28
3.4.1 Políticas recientes asociadas a la reforestación.....	29
3.5 Barreras y retos con respecto al marco legal y de política pública .....	34
3.5.1 Restricción a la concentración de la propiedad inicialmente adjudicada como baldía e inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra .....	34
3.5.2 Deficiencias de la política para las plantaciones forestales comerciales.....	36
3.5.3 Ambigüedades por resolver y falta de normativa con contenido técnico.....	38
3.5.4 Falencias en el procedimiento de registro.....	39
4 Análisis de Instrumentos Financieros .....	42
4.1 Contexto .....	42
4.2 Certificado de Incentivo Forestal (CIF) .....	42

4.2.1	Beneficiarios y beneficios del CIF .....	43
4.2.2	Procedimiento para la solicitud del CIF.....	43
4.2.3	Efectividad del CIF .....	44
4.2.4	Barreras y retos del CIF .....	46
4.3	Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) .....	47
4.3.1	Beneficiarios y beneficios del ICR .....	48
4.3.2	Procedimiento para la solicitud del ICR .....	49
4.3.3	Efectividad del ICR.....	50
4.3.4	Barreras y retos del ICR.....	52
4.4	Incentivos y desincentivos tributarios.....	53
4.4.1	Impuestos que desincentivan al sector forestal .....	53
4.4.2	Incentivos tributarios .....	55
4.5	Otros mecanismos de financiación para el sector agrícola.....	57
4.5.1	Otros mecanismos públicos de financiación.....	57
4.5.2	Mecanismos privados de financiación .....	59
5	ANEXOS .....	62
5.1	Anexo 1.....	62

## ÍNDICE DE TABLAS

---

Tabla 1: Descripción de las diferentes entidades adscritas y vinculadas al MADR y su rol para plantaciones comerciales .....	13
Tabla 2: Principales normas que actualmente regulan y reglamentan las plantaciones forestales comerciales en Colombia.....	24
Tabla 3: Principales políticas públicas relacionadas con la actividad de reforestación comercial en Colombia .....	31
Tabla 4: Distribución de recursos CIF, vigencia 2015 .....	46
Tabla 5: Tipo de productores en Colombia según FINAGRO.....	49
Tabla 6: Recursos del ICR a julio de 2015.....	51
Tabla 7: Mecanismos de financiación públicos administrados por FINAGRO.....	58
Tabla 8: Líneas de crédito agropecuarias ofrecidas por bancos comerciales en Colombia.....	60

## ÍNDICE DE FIGURAS

---

Figura 1: Gráfico del marco institucional de la reforestación comercial en Colombia .....	11
Figura 2: Etapas, requisitos y tiempos estipulados para acceder a los beneficios del CIF.....	44
Figura 3: Distribución anual de áreas reforestadas e Inversiones con CIF.....	45
Figura 4: Etapas para solicitud del ICR .....	50



# 1 INTRODUCCIÓN

---

El presente análisis constituye el primer informe del estudio ‘Políticas, marco institucional y normatividad para las plantaciones forestales comerciales de Colombia’. Este estudio forma parte de una de las áreas de trabajo del estudio marco del Programa PROFOR: “Potencial de reforestación comercial en Colombia” y tiene como propósito evaluar el marco institucional y legal vigente para las plantaciones forestales comerciales. Representa el producto del trabajo llevado a cabo en la fase 1 del estudio, la cual tuvo como enfoque la recopilación y análisis del marco institucional, el marco legal y de política pública, y los mecanismos financieros relevantes para las plantaciones forestales comerciales en Colombia. En la siguiente fase, el equipo consultor seguirá desarrollando recomendaciones para cada uno de estos temas, enfocando en los problemas y retos que han salido en la primera fase.

En una primera sección del presente informe, se identificarán las principales instituciones nacionales y locales involucradas con las plantaciones forestales comerciales en Colombia y se hará una breve descripción de sus funciones e incidencia en esta actividad, para finalmente introducir algunas de las problemáticas identificadas por el Diagnóstico PROFOR y por varios actores durante el Taller de Incepción del 2 de marzo de 2016, y en las entrevistas y reuniones realizadas por el equipo consultor<sup>1</sup>. La fase analítica de este estudio se llevó a cabo entre Enero y Julio del 2016

En una segunda sección, se presentarán tanto el contexto normativo de la actividad de reforestación comercial en el país, como los elementos de política pública presentes en documentos dirigidos al sector en los últimos años. A partir de una revisión jurídica, de lo discutido en el Taller de Incepción y en las entrevistas y del Diagnóstico previo de PROFOR, se hará un análisis de los problemas legales más relevantes que frenan el desarrollo de las plantaciones forestales comerciales en el país.

En la tercera sección, se presentará un análisis de los principales mecanismos financieros relevantes para el desarrollo de las plantaciones forestales comerciales que actualmente existen en Colombia. El foco central de esta sección es en el Certificado Incentivo Forestal (CIF) y el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), dos mecanismos con alta importancia para el sector. También se presentará un breve análisis de los aspectos del sistema tributario relevantes al sector, así como de los otros mecanismos públicos y privados que podrían ser interesantes para los reforestadores.

---

<sup>1</sup> Además del trabajo de campo y de las entrevistas realizadas por UNIQUE, el equipo consultor –Climate Focus y Ocampo Duque Abogados– para el componente institucional y legal realizaron algunas entrevistas y reuniones en la ciudad de Bogotá. Entre los actores de las entrevistas o reuniones, a la fecha, están FINAGRO, WWF, Forest First, Smurfit Kappa, Tablemac, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Departamento Nacional de Planeación, el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria – UPRA.

## 2 MARCO INSTITUCIONAL

---

### 2.1 Resumen del marco institucional

#### 2.1.1 Aspectos generales

La Constitución Política de Colombia de 1991 define a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales<sup>2</sup>. La estructura del Estado está fundada en tres ramas del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial y por otros organismos creados como autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

La Rama Ejecutiva está integrada en el orden nacional por el Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa,<sup>3</sup> los Ministerios y los Departamentos Administrativos<sup>4</sup> y por sus entidades adscritas y vinculadas; en el orden territorial –regional y local– por las Gobernaciones, las Alcaldías y sus entidades descentralizadas. Estos organismos y los demás que tengan naturaleza pública que ejerzan funciones administrativas, aunque no estén adscritas o vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo, integran la Administración Pública. Este es el caso de las Corporaciones Autónomas Regionales o Corporaciones de Desarrollo Sostenible (CAR), que son órganos constitucionales de orden nacional *sui generis*, que no hacen parte de la Rama Ejecutiva y tienen un régimen constitucional y legal especial.<sup>5</sup>

En todo caso, de acuerdo a lo previsto en la Constitución Política<sup>6</sup>, aunque los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, deben garantizar un ejercicio de funciones armónico y coordinado, dirigido a conseguir los fines estatales.

Desde el punto de vista gráfico el marco institucional de la reforestación comercial en el país responde a lo demostrado en la Figura 1. Esta figura se explica a continuación.

---

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 1

<sup>3</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 115.

<sup>4</sup> Ley 489 de 1998. Artículo 38.

<sup>5</sup> Ley 489 de 1998, artículos 39 y 40.

<sup>6</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Art. 113

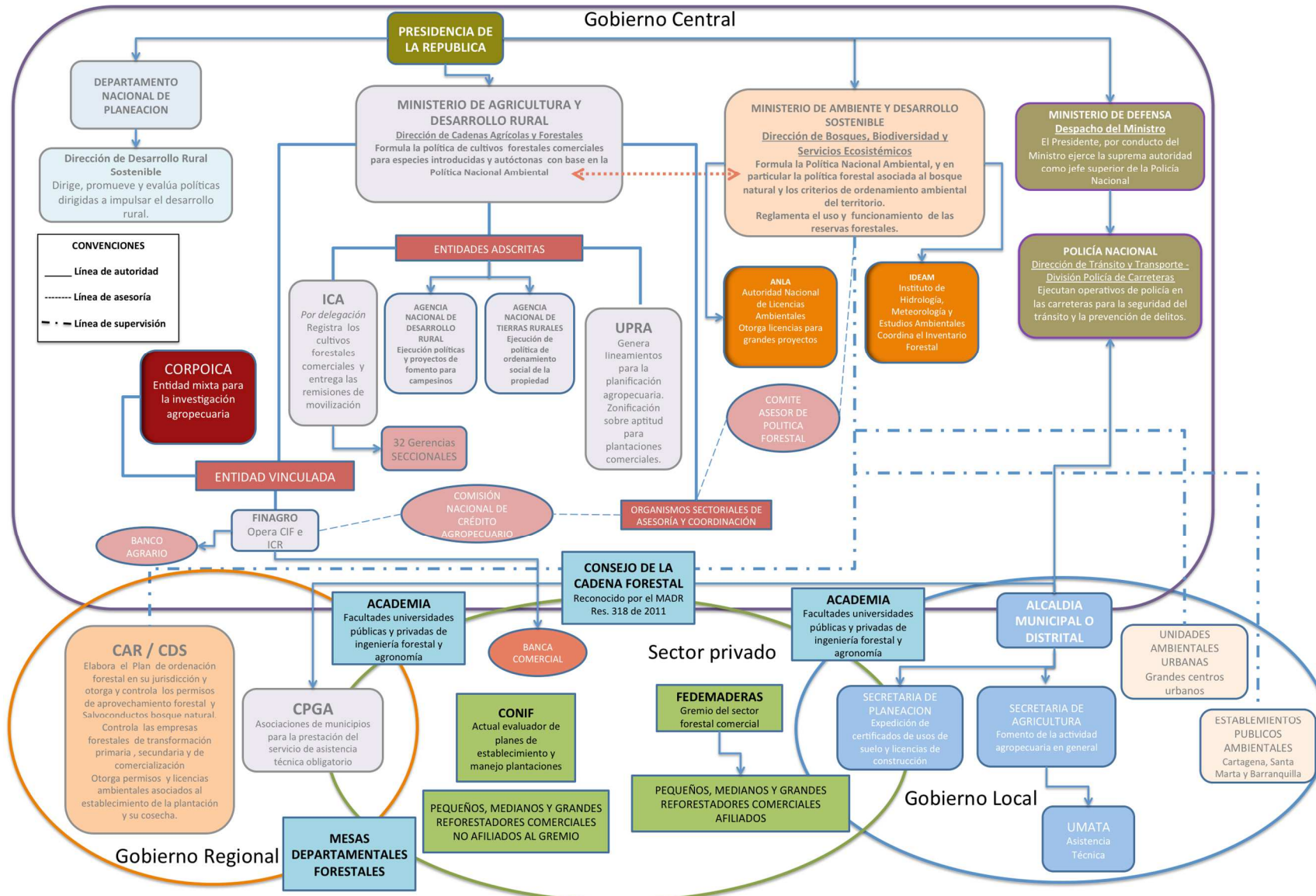


Figura 1: Gráfico del marco institucional de la reforestación comercial en Colombia

## 2.1.2 Gobierno Central

El Estado colombiano incide en el desarrollo de la reforestación comercial, como se ilustra en el esquema en Figura 1, a través del ejercicio de diferentes competencias en el orden nacional, regional y local, desde distintos sectores. Dado que esta actividad se entiende esencialmente como agrícola, de acuerdo con lo establecido en la Ley 101 de 1993,<sup>7</sup> el sector agropecuario, desde el Gobierno Nacional, resulta ser el más trascendental.

Para la formulación de políticas las plantaciones forestales comerciales se abordan, por una parte, por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) como coordinador de políticas públicas y del Plan Nacional de Desarrollo<sup>8</sup>, a través de su Dirección de Desarrollo Rural Sostenible<sup>9</sup>. Por otra parte, esta formulación se aborda por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), como entidad encargada desde el Gobierno Central de la formulación, dirección y coordinación de la política relacionada con el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal.<sup>10</sup> Dentro de MADR, la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales es la encargada del fortalecimiento y mejoramiento competitivo de estos temas.<sup>11</sup>

En 1993 se le encomendó al MADR la formulación de la política de cultivos forestales comerciales, de especies introducidas o autóctonas<sup>12</sup> y 1994 se le asignaron competencias específicas para definir las especies forestales autóctonas e introducidas<sup>13</sup> y reglamentar los aspectos relacionados con certificación de calidad de las semillas forestales<sup>14</sup>. Pese a ello, el registro de todas las plantaciones en Colombia y las autorizaciones para la movilización de sus productos siguió en cabeza de las autoridades ambientales como administradoras de los bosques y de los recursos naturales<sup>15</sup>.

Fue solo hasta el 2008 que se le trasladó al MADR la función del registro de cultivos forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales, al igual que la expedición de las remisiones de movilización de sus productos y hasta el 2009 que se le asignaron las funciones de las CAR en relación con plantaciones forestales protectoras-productoras beneficiarias del Certificado de Incentivo Forestal (CIF). Por lo mismo, el Comité Asesor de Política Forestal, creado para coordinar la ejecución de las políticas relacionadas con el subsector, inicialmente adscrito al Ministerio del Medio Ambiente, debió pasar a ser el órgano asesor del MADR en materia de política forestal, sin embargo no ha operado en la práctica.<sup>16</sup>

No obstante, lo que sí ha venido operando es el Consejo de la Cadena Forestal<sup>17</sup>, con participación de los sectores público y privado, que se planteó como objetivos facilitar el incremento de los niveles de competitividad de la Cadena, servir de órgano consultivo del Gobierno Nacional y

---

<sup>7</sup> Artículo 1º, Parágrafo

<sup>8</sup> Decreto 1832 de 2012. Art. 1

<sup>9</sup> Idem, artículo 3º.

<sup>10</sup> Decreto 1985 de 2013. Art. 3º.

<sup>11</sup> Idem, artículo 17

<sup>12</sup> Artículo 5º Parágrafo 3º de la Ley 99 de 1993. Luego reproducido por el artículo 1º del Decreto 1498 de 2011.

<sup>13</sup> Ley 139 de 1994, artículo 4º, parágrafo 1º.

<sup>14</sup> Idem, artículo 14.

<sup>15</sup> Decreto 1791 de 1996.

<sup>16</sup> Reglamento operativo disponible en <http://fedemaderas.org.co/wp-content/uploads/2012/04/VER11.pdf>

<sup>17</sup> Creado al amparo de la Ley 811 de 2003, su Decreto Reglamentario 3800 de 2006 y la Resolución 186 de 2008, expedida por el MADR.

promover de la concertación entre los diferentes eslabones de la Cadena y entre estos y el Gobierno. El MADR ejecuta sus funciones respecto a las plantaciones comerciales a través de varias entidades adscritas o vinculadas. La Tabla 1 describe las más importantes de tales entidades, sus funciones generales y su relevancia para las plantaciones comerciales. Dando que la orientación del ejercicio de las funciones a cargo de los organismos y entidades que conforman un Sector Administrativo, está en cabeza del MADR,<sup>18</sup> todas las entidades descritas en la Tabla 1 deben atender a sus orientaciones.

**Tabla 1: Descripción de las diferentes entidades adscritas y vinculadas al MADR y su rol para plantaciones comerciales**

Entidad	Descripción general	Funciones generales	Relevancia para las plantaciones comerciales
<b>Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)</b>	El ICA es un establecimiento público del orden nacional adscrito al MADR que tiene por objeto contribuir al desarrollo del sector agropecuario. Tiene jurisdicción en todo el territorio nacional y cuenta con regionales y seccionales en diferentes lugares del país.	Investigación aplicada en temas del sector agropecuario Prevención, vigilancia y control de los riesgos sanitarios, biológicos y químicos Proteger la producción de plagas y enfermedades Controlar la producción y comercialización de los insumos agropecuarios, material genético animal y semillas Financiar y contratar la ejecución de programas de investigación y de transferencia de tecnología	Por delegación, el ICA es la entidad ejecutora del registro de las plantaciones forestales. Sus responsabilidades incluyen el registro y seguimiento de las plantaciones comerciales, la emisión de remisiones de movilización de sus productos y la aprobación de la importación de semillas y clones que requieren los reforestadores. También es responsable del control de plagas y enfermedades en plantaciones forestales.
<b>Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)</b>	La UPRA es una entidad de carácter técnico adscrita al MADR, encargada de orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios y planificar el uso eficiente del suelo rural. <sup>19</sup> Este incluye tanto el ordenamiento productivo como el ordenamiento social de la propiedad.	Estudiar la aptitud de diferentes áreas de país para diversos cultivos, desde los componentes biofísicos, socioeconómicos y socio-ecosistémicos Proponer lineamientos y criterios para la formulación de políticas y planes para el desarrollo del sector agropecuario Apoyar el desarrollo de planes de ordenamiento territorial.	La UPRA elaboró recientemente una zonificación para las plantaciones forestales con fines comerciales en Colombia, <sup>20</sup> en la que identificó y delimitó las áreas que a su juicio poseen aptitud forestal comercial en el país. Este documento busca, entre otras, orientar la distribución de recursos del CIF (ver abajo). Ahora se encuentra en el proceso de proponer lineamientos y criterios para el desarrollo de las plantaciones forestales comerciales.

<sup>18</sup> Ley 489 de 1998, artículo 44.

<sup>19</sup> Decreto 4145 de 2011. Art. 5

<sup>20</sup> Disponible en [http://www.upra.gov.co/web/guest/publicaciones/-/asset\\_publisher/iYsfmyAWxSAr/content/zonificacion-para-plantaciones-forestales-con-fines-comerciales-colombia-escala-1100-000#page/4](http://www.upra.gov.co/web/guest/publicaciones/-/asset_publisher/iYsfmyAWxSAr/content/zonificacion-para-plantaciones-forestales-con-fines-comerciales-colombia-escala-1100-000#page/4)

Entidad	Descripción general	Funciones generales	Relevancia para las plantaciones comerciales
<b>Agencia Nacional de Desarrollo Rural (ADR)</b>	La ADR es una entidad recientemente creada en 2015 con el objeto de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por MADR. Tiene a cargo estructurar, cofinanciar y ejecutar planes y proyectos.	Ejecutar planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario. Prestar servicios de asistencia técnica y de comercialización. Cofinanciación de planes y proyectos.	La ADR está encargada de la promoción de proyectos forestales, especialmente para productores rurales de escasos recursos.
<b>Agencia Nacional de Tierras Rurales (ANT)</b>	También creada en el 2015, la ANT es ahora la encargada de los programas de acceso a tierras como factor productivo y de la seguridad jurídica de la propiedad inmueble en el país. <sup>21</sup>	Ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad. Lograr la seguridad jurídica en los derechos de tierra. Gestionar el Fondo de Tierras. Implementar el Sistema nacional de Gestión de Tierras.	Dado que la tenencia de tierra es uno de aspectos problemáticos para los reforestadores comerciales (ver numeral 2 abajo), se espera que la ANT desempeñe un rol importante en relación con las condiciones para inversión en el sector.
<b>Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA)</b>	La CORPOICA es una entidad pública de participación mixta con un carácter científico y técnico, <sup>22</sup> cuyo objeto es llevar a cabo investigación para el sector agropecuario.	Desarrollar y ejecutar actividades de investigación, tecnología y transferir procesos de innovación tecnológica al sector agropecuario.	Dentro de las áreas de investigación de CORPOICA se encuentra el sector forestal. Sin embargo, hasta la fecha esta área no se ha desarrollado de manera extensiva (ver numeral 2 abajo).
<b>Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO)</b>	FINAGRO es una entidad vinculada a MADR y opera como la banca de segundo piso del sector agropecuario.	Administra y asigna los recursos para redescuento e incentivos <sup>23</sup> para proyectos elegibles del sector agropecuario.	FINAGRO opera los recursos del Certificado Incentivo Forestal, el mecanismo principal para financiar las plantaciones forestales comerciales (ver numeral 2 abajo). También administra otros mecanismos que pueden ser relevantes para el sector (ver numeral 2).
<b>Banco Agrario</b>	El Banco Agrario es el establecimiento bancario del sector, por el que se canalizan la mayor parte de los recursos de FINAGRO	Ejecutar los incentivos financieros de FINAGRO.	El Banco Agrario es una de las entidades que provee directamente los incentivos financieros a los reforestadores.

La movilización de la madera en carretera es controlada por la Policía Nacional, que es un cuerpo armado de naturaleza civil. La Policía Nacional depende del Ministro de Defensa para los efectos de dirección y mando. Su fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar la paz ciudadana.<sup>24</sup> Mientras el

<sup>21</sup> Decreto 2363 de 2015.

<sup>22</sup> Ley 1731 de 2014, artículo 20.

<sup>23</sup> Provenientes del presupuesto nacional y de la inversión forzosa del sector financiero, respectivamente.

<sup>24</sup> Ley 62 de 1993, artículos 5º y 10.

Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, es el jefe superior de la Policía Nacional, los alcaldes son la primera autoridad de policía en sus jurisdicciones y tienen el deber de conservar el orden público.<sup>25</sup> Dentro de la estructura de la Policía la Dirección de Tránsito y Transporte y, específicamente la División Policía de Carreteras, tienen a cargo ejecutar operativos en las carreteras para la seguridad del tránsito y la prevención de delitos.<sup>26</sup>

Por otra parte, el sector ambiental tiene relación con el sector de reforestación comercial desde varias perspectivas. En primer lugar, desde la formulación de la política de cultivos forestales comerciales, pues debe realizarse con base en la Política Nacional Ambiental,<sup>27</sup> cuya coordinación se encuentra en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). El liderazgo para el componente forestal está en cabeza desde la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.<sup>28</sup> El MADS es también el competente para reglamentar el uso o sus- traer las reservas forestales del orden nacional.<sup>29</sup>

Lo anterior implica, entre otras, que el establecimiento de una plantación forestal productora, hoy entendida como un cultivo forestal comercial, debe sujetarse a las restricciones al uso del suelo establecidas por diferentes categorías de manejo y protección ambiental –del orden nacional, regional o local– que pueden restringir o proscribir la actividad forestal comercial.

En segundo lugar, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) tiene a cargo realizar estudios e investigaciones sobre recursos forestales<sup>30</sup> y, en desarrollo de lo anterior, coordina el inventario forestal del país, que comprende no solo las plantaciones forestales sino los bosques naturales. Esta entidad también tiene a cargo la administración del Sistema Nacional de Estadísticas Forestales - SNIF donde se agregan los datos de las áreas de las plantaciones forestales comerciales y del volumen movilizado de ellas. Las estadísticas del SNIF son la base para responder a los organismos internacionales en materia de los compromisos sobre los bosques y cambio climático y para diseñar, evaluar y fijar la política forestal.

### 2.1.3 Gobierno regional

Desde lo que debe considerarse como Gobierno Regional, las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs), creadas como entes autónomos, en su calidad de administradoras los recursos naturales en sus jurisdicciones, pueden tener a cargo el trámite de algunas solicitudes de permisos o licencias relacionadas con proyectos forestales comerciales.

Por ejemplo, para el establecimiento de campamentos o la construcción de las vías para el transporte de la cosecha deberán revisar los permisos de disposición de residuos, ocupación de cauces, aprovechamiento de árboles de bosque natural y/o las licencias para la explotación de material de arrastre o de cantera. Estas entidades también tienen a cargo en sus correspondientes jurisdicciones los procesos sancionatorios ambientales por violación a las normas ambientales o la generación de daños ambientales, que estén relacionados con el recurso forestal.

---

<sup>25</sup> Constitución Política, artículo 315, numeral 2º.

<sup>26</sup> Decreto 2203 de 1993

<sup>27</sup> Ley 99 de 1993

<sup>28</sup> Decreto 3750 de 2011, artículos 2 y 16.

<sup>29</sup> Por ejemplo, las establecidas por la Ley 2 de 1959, que comprenden el 48% del territorio nacional.

<sup>30</sup> Decreto 1277 de 1994.

Al nivel regional también pertenecen o los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA), que se conforman por la asociación de municipios para la prestación del servicio obligatorio de asistencia técnica directa rural y el fortalecimiento de los encadenamientos productivos con enfoque agro-empresarial.<sup>31</sup>

#### 2.1.4 Gobierno local

Desde el Gobierno Local, el desarrollo de la actividad forestal comercial debe ser promovido y apoyado por las Alcaldías Municipales, a través de sus Secretarías de Agricultura y la asistencia técnica que prestan las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATAS).

Por otra parte, los Planes de Ordenamiento Territorial<sup>32</sup> (POT) que expiden los concejos municipales o distritales y que contienen los “*objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo*”<sup>33</sup> pueden restringir o limitar la actividad forestal. En ese sentido, es posible que en el marco de un proyecto de reforestación comercial fuera necesario requerir a las Secretarías de Planeación de los municipios certificados de uso del suelo o licencias de construcción para actividades conexas al establecimiento y cosecha de las plantaciones o que estas dependencias en ejercicio de sus funciones exigieran la reconversión al uso del suelo establecido en los POT.

Las Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos ambientales de los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, que son unas autoridades ambientales especiales, tienen las características y funciones de las CAR en sus correspondientes jurisdicciones. En ese sentido, serían los competentes para expedir los permisos o las licencias en los casos que actividades conexas al establecimiento y cosecha de las plantaciones los requirieran.

#### 2.1.5 Sector privado

Al lado de este amplio marco institucional público del sector agropecuario, se encuentra un sector privado compuesto por reforestadores comerciales, algunos de ellos, asociados a la Federación Nacional de Industriales de la Madera (FEDEMADERAS). Desde 2003, esta organización ha vinculado y representado a empresarios dedicados a la reforestación, a transformadores, fabricantes y comercializadores de muebles, estructuras y productos de madera, a proveedores de bienes y servicios para este sector e incluso a comunidades étnicas responsables y dueñas colectivas del bosque natural.<sup>34</sup>

Actualmente, FEDEMADERAS cuenta con aproximadamente 700 empresarios asociados y organizados en cuatro Consejos Sectoriales.<sup>35</sup> Entre los beneficios que ofrece FEDEMADERAS a sus afiliados, se destacan los servicios de capacitación, de asesoría financiera y de asesoría técnica.

---

<sup>31</sup> Decreto 2980 de 2004, compilado en el Decreto 1071 de 2015.

<sup>32</sup> También Planes Básicos de Ordenamiento Territorial o Esquemas de Ordenamiento Territorial, dependiendo de las categorías de los municipios.

<sup>33</sup> Ley 388 de 1997, artículo 9º.

<sup>34</sup> FEDEMADERAS (2016): Quiénes Somos <http://fedemaderas.org.co/fedemaderas/>

<sup>35</sup> *Ibidem*.



En el sector privado también son relevantes en materia de reforestación la Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal (CONIF), que se creó desde 1974 como una organización sin ánimo de lucro dedicada a la investigación científica y a la asesoría técnica para el uso y aprovechamiento de los recursos forestales<sup>36</sup> y la banca comercial o privada que puede aplicar los recursos asignados por FINAGRO al ICR o a las tasas subsidiadas de proyectos de reforestación<sup>37</sup>.

Finalmente, desde una órbita transversal se encuentra tanto a nivel nacional, regional y local la academia. Representada por las facultades de ingeniería forestal, agronomía y afines, de universidades públicas o privadas del nivel nacional, regional o local, representa también un actor relevante para la visión y desarrollo del sector. Por su parte, a nivel regional se encuentran las mesas departamentales forestales, ya creadas en algunos departamentos como espacios de diálogo para contribuir en la gestión del desarrollo del sector forestal y en las cuales participan diferentes actores: campesinos, afrocolombianos e indígenas; productores, transformadores y comerciantes de productos maderables y no maderables, transportadores (fluviales y terrestres); organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, reforestadores, artesanos, entre otros<sup>38</sup>.

## 2.2 Barreras y retos con respecto al marco institucional

Una vez descrito el escenario institucional del sector reforestador comercial, se hace necesario profundizar en algunas debilidades y vacíos que se han identificado por parte de los actores y del equipo consultor, como obstáculos para impulsar la actividad forestal comercial en el país.

### 2.2.1 Precariedad en la institucionalidad, especialmente al nivel de competencias de fomento y operativas

#### Origen del problema

Pese a que la UPRA ha planteado que 24,8 millones de hectáreas, que representan el 20% de los suelos del país, tienen aptitud forestal<sup>39</sup>, no existe una entidad pública que con especialidad impulse la actividad de este sector.

El ICA, cuyo objeto misional consiste en velar por la sanidad e inocuidad agropecuaria<sup>40</sup>, recibió en 2008 del MADR<sup>41</sup> la delegación sobre funciones de tipo operativo en materia forestal, consistentes en el registro y control del cumplimiento de los requisitos de movilización de madera

---

<sup>36</sup> CONIF Objetivos (2016). <http://conif.org/conif/objetivos/>

<sup>37</sup> Provenientes del presupuesto nacional y de la inversión forzosa del sector financiero, respectivamente.

<sup>38</sup> Ver por ejemplo mención de Corpoamazonia en <http://www.corpoamazonia.gov.co/index.php/acciones-verdes/mesas-forestales>

<sup>39</sup> Zonificación para plantaciones forestales con fines comerciales Disponible en [http://www.upra.gov.co/web/guest/publicaciones/-/asset\\_publisher/iYsfmyAWxSAr/content/zonificacion-para-plantaciones-forestales-con-fines-comerciales-colombia-escala-1100-000#page/4](http://www.upra.gov.co/web/guest/publicaciones/-/asset_publisher/iYsfmyAWxSAr/content/zonificacion-para-plantaciones-forestales-con-fines-comerciales-colombia-escala-1100-000#page/4)

<sup>40</sup> De conformidad con el Decreto 4765 de 2008

<sup>41</sup> Resolución 159 de 2008.

descortezada o de productos forestales de transformación primaria de cultivos forestales y sistemas agroforestales comerciales<sup>42</sup>. Sin embargo, esta entidad, no recibió presupuesto adicional<sup>43</sup> ni se le crearon nuevos cargos en la planta de personal para asumir dicha delegación.

### **Descripción del problema**

La Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales del MADR, que debe fortalecer y mejorar la competitividad de todas las cadenas, es hoy por hoy la única estructura al servicio de la actividad forestal comercial desde la perspectiva del fomento, aunque su rol se limita a dirigir la política. La Unidad Coordinadora del Programa Nacional de Reforestación Comercial del MADR, a la que se le asignaron competencias administrativas, técnicas y operativas, nunca ha entrado en operación.

Hasta el momento el ICA ha venido desarrollado las labores delegadas en el marco del Programa Fitosanitario Forestal de la Dirección Técnica de Epidemiología y Vigilancia Fitosanitaria de la Subgerencia de Protección Vegetal y con los recursos de su presupuesto general. Para el año 2008 la entidad contó, en todo el país, únicamente con 25 profesionales y técnicos<sup>44</sup> dedicados a la labor de registro y expedición de remisiones. Para el año 2015 el número ascendió a 51 profesionales<sup>45</sup>.

### **Impedimentos para el desarrollo del sector**

Los reforestadores comerciales en diferentes escenarios<sup>46</sup> echan de menos una estructura institucional<sup>47</sup> que lidere con especialidad lo relacionado con las plantaciones forestales comerciales en Colombia en todos sus componentes [formulación de política, promoción, registro, control sanitario, investigación, importación de semillas, etc.] y coordine la articulación con las demás entidades. Mencionan como otros limitantes para un exitoso desarrollo la falta de representación pública de sus intereses ante otros sectores, en especial el ambiental, y la falta de posicionamiento de la actividad en la agenda del Gobierno.

Los diferentes actores en las encuestas y entrevistas realizadas por el equipo consultor también manifestaron su inconformidad por la falta de recursos y la insuficiencia en términos numéricos del personal del ICA para atender sus competencias operativas en materia forestal, en especial, a nivel regional. También se cuestiona que al personal le falta continuidad y en algunos casos conocimiento técnico. Todo lo anterior se traduce en una debilidad en el cumplimiento de las funciones delegadas e incluso del control fitosanitario, propio del objeto misional del ICA.

---

<sup>42</sup> En desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 1498 de 2008.

<sup>43</sup> De acuerdo a los datos suministrados durante las entrevistas se conoció que tan solo en el año 2012, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural aportó la suma de \$ 1.200.000.000 COP a las funciones del ICA relativas al registro de cultivos forestales comerciales y expedición de remisiones de movilización.

<sup>44</sup> ICA, Presentación del Programa Fitosanitario Forestal. Histórico de personal ICA con funciones forestales.

<sup>45</sup> ICA, Presentación del Programa Fitosanitario Forestal. Histórico de personal ICA con funciones forestales. Para 2015, el ICA expidió 956 registros de cultivos forestales comerciales representados en 12.438 hectáreas y 141755 remisiones de movilización.

<sup>46</sup> Como el Conversatorio realizado en el año 2013 sobre la reforestación comercial en Colombia: “Aportes para la regulación”, organizado por el DNP, el MADR y el Banco Mundial en septiembre de 2013 y el reciente taller de inceptación en el marco del PROFOR.

<sup>47</sup> Una o varias entidades o dependencias.

Asimismo, otros trámites necesarios para robustecer el sector, como es el caso de la importación de semillas, en cabeza de otra dependencia del ICA<sup>48</sup>, han evidenciado demoras a raíz de la falta de conocimiento técnico en cuanto a las necesidades del sector, que impiden una gestión eficiente de los proyectos forestales. Estos trámites son de especial importancia para las empresas que en su plan de negocio han previsto el cultivo de especies que no se han sembrado antes en Colombia.

## 2.2.2 Falta de coordinación interinstitucional

### Origen del problema

Aunque la reforestación comercial en Colombia es competencia exclusiva del MADR, varias instituciones de diferentes niveles –nacional, regional y local– y sectores –agricultura, ambiente, defensa– pueden tener incidencia o intervenir en actividades relacionadas con las plantaciones forestales comerciales. Por ejemplo, el control al transporte de productos forestales primarios tanto de bosque natural como de bosque plantado, está a cargo de la Policía de Carreteras y de las autoridades ambientales<sup>49</sup>, quienes además están encargadas de autorizar el aprovechamiento del bosque natural, así como su movilización, de sancionar en sede administrativa las infracciones ambientales, y de administrar las zonas de reserva forestal.

### Descripción del problema

En todo este entramado sobresale la escasa articulación entre el ICA y las CAR para definir en algunos casos el responsable del proceso de registro y entre las CAR y la Policía de Carreteras para definir el destino que debe darse a productos de bosque plantado movilizados ilegalmente, que han sido hurtados a reforestadores.

Para el proceso de registro y sus correspondientes remisiones o salvoconductos de movilización se observan en un limbo los siguientes casos, pues tanto el ICA como las CAR niegan tener competencia:

- explotación de árboles alrededor de cultivos en zonas de reserva forestal;
- plantaciones de especies nativas establecidas por el extinto INDERENA y por particulares;
- plantaciones establecidas dentro de zonas de reserva forestal que fueron clasificadas como de protección.

Son obviamente los usuarios quienes sufren las consecuencias.

Respecto del primer caso, por estar ubicados los árboles en un área de reserva forestal, los usuarios se dirigen a la autoridad ambiental, pero esta los remite al ICA argumentando que por el manejo silvícola dado a los árboles no son de su competencia. Por su parte, el ICA, al entender tal zona como un área de protección, no encuentra fundamentada su competencia y reclama que sean las CAR en estos casos quienes autoricen el aprovechamiento e impongan medidas de compensación que restauren y conserven el recurso forestal.

---

<sup>48</sup> Subgerencia de Regulación Sanitaria y Fitosanitaria.

<sup>49</sup> Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, Corporaciones Autónomas Regionales –CAR, Corporaciones de Desarrollo Sostenible, Autoridades de los grandes Centros Urbanos y Establecimientos Públicos Ambientales de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena.

En el segundo caso, el Instituto de Recursos Naturales – INDERENA, que hasta 1993 administraba los recursos naturales, y algunos particulares, establecieron plantaciones, muchas de ellas de especies nativas, que nunca se registraron y cuyo origen ambiental o agropecuario tampoco se diferenció. Así, cuando se pretende su cosecha no está claro quién debe autorizarlas.

En el tercer caso, se trata de cultivos que se establecieron dentro de las zonas de reserva forestal declaradas por la Ley 2 de 1959 y que se consideraban plantaciones industriales o protectores-productores, en virtud de la clasificación del CRN, pero que a la luz de la reciente zonificación que realizó el MADS [2013-2014<sup>50</sup>], fueron declaradas como tipo A,<sup>51</sup> o de conservación. En ese sentido, el ICA no puede autorizar su registro o movilización y las CAR se han declarado incompetentes para autorizar su aprovechamiento por tratarse de bosque plantado.

Por otro lado, dado que la movilización ilegal de los cultivos forestales comerciales no constituye infracción ambiental y que en ese sentido las autoridades ambientales no son competentes para iniciar los procesos sancionatorios ambientales, es reiterada la falta de coordinación entre estas y la Policía de Carreteras para poner a disposición de la Fiscalía General de la Nación<sup>52</sup> los productos de bosque plantado decomisados en carretera por carecer de permiso para la movilización. Generalmente existe confusión sobre el origen de la madera y los reforestadores son remitidos de una institución a otra sin respuesta frente a los hurtos de los que son víctimas.

Aunque desde el punto de vista político la coordinación entre las carteras de ambiente y agricultura se realiza a través de una agenda interministerial, a la fecha poco ha incidido en la solución de la problemática aquí planteada.

### **Impedimentos para el desarrollo del sector forestal**

La falta de coordinación entre el ICA y las autoridades ambientales genera vacíos de competencias legales que dificultan y en algunos casos impiden la cosecha o aprovechamiento de plantaciones forestales en pie con derechos adquiridos. En especial respecto de los casos señalados que de alguna manera combinan elementos ambientales y agropecuarios no existen directrices que orienten la gestión del particular. Todo esto implica pérdidas de tiempo y recursos, además de serias incertidumbres. Igualmente, para los cambios en el uso del suelo súbitos tampoco hay alternativas.

Por su parte, la falta de coordinación entre las autoridades ambientales y la Policía de Carreteras facilita que el robo de madera en predios debidamente registrados con plantaciones forestales comerciales se siga dando, que se desincentive la denuncia y respuesta inmediata por parte de los reforestadores y que se generen pérdidas en las plantaciones o incluso afectaciones al bosque natural que bien podrían ser evitadas con una gestión articulada.

---

<sup>50</sup> Resoluciones 1922 (Central), 1923 (Motilonos), 1924 (Río Magdalena), 1926 (Pacífico) de 2013, 1275 (Cocuy), 1276 (Sierra Nevada), 1277 (Amazonia) de 2014, expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>51</sup> Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de los servicios ecosistémicos, relacionados inicialmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural y el soporte a la diversidad biológica.

<sup>52</sup> Ente de la rama judicial del poder público, encargado de investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes.

### 2.2.3 Diversidad de interpretaciones en procesos para la expedición de permisos ambientales conexos al establecimiento y cosecha de las plantaciones forestales comerciales.

#### **Origen del problema**

Aunque para el establecimiento de una plantación forestal comercial per sé no se requiere obtener ningún permiso<sup>53</sup>, algunas actividades conexas, como el establecimiento de campamentos o la construcción de vías para el transporte de la cosecha, requieren obtener permisos ambientales en tanto suponen la afectación a recursos naturales o cambios en el uso del suelo. Estos permisos están a cargo de las autoridades ambientales con la respectiva jurisdicción y competencia, principalmente de las CAR. Estas, al igual que las autoridades del orden municipal y distrital, tienen una autonomía especial reconocida por la Constitución y la Ley, que implica la ausencia de un órgano superior facultado para revisar o supervisar sus actuaciones.

#### **Descripción del problema**

El Decreto 1498 de 2008 previó que los caminos o carretables forestales que sean necesarios para el aprovechamiento de cultivos y sistemas agroforestales comerciales, son parte integrante de estos y, en tal sentido, no requieren permisos o requisitos adicionales, pero que siempre que el cultivo requiriera del aprovechamiento, uso o afectación de recursos naturales renovables debería tramitarse ante la autoridad ambiental el permiso o autorización correspondiente.

Así, los reforestadores comerciales<sup>54</sup> que no pueden valerse de los caminos carretables forestales para la movilización de la cosecha de sus productos forestales, frecuentemente se ven obligados a tramitar permisos de ocupación de cauce<sup>55</sup>, aprovechamiento de árboles de bosque natural<sup>56</sup> e incluso licencias ambientales para la extracción de material de construcción de arrastre o de cantera para la construcción de vías que aseguren la movilización de madera desde el lugar de la plantación hacia los centros poblados o a los lugares donde se cuente con infraestructura que soporte vehículos de carga<sup>57</sup>. También para la instalación de campamentos normalmente se requieren permisos de concesión de aguas<sup>58</sup>, permisos de vertimientos<sup>59</sup> y disposición de residuos sólidos.

Dada la autonomía y el carácter de las CAR es frecuente que tengan criterios dispares en la aplicación de las normas y en los requisitos y trámites que deben adelantarse y además, que los procesos tarden tiempos excesivos. Sucede también que en algunos casos los permisos se niegan con razones arbitrarias; o que las interpretaciones varían en la misma entidad dependiendo del funcionario a quien se le asigne conceptuar sobre el trámite. De hecho, se escucharon quejas sobre varios casos en los cuales el otorgamiento de los permisos se condicionó a la realización

---

<sup>53</sup> Se exige un Plan de Establecimiento y Manejo Forestal únicamente para aquellas plantaciones establecidas en el marco del Certificado de Incentivo Forestal.

<sup>54</sup> Especialmente cuando se trata de grandes empresas reforestadoras.

<sup>55</sup> Decreto 1541 de 1978. Artículo 30

<sup>56</sup> Decreto 1791 de 1996

<sup>57</sup> Decreto 2041 de 2014. Artículo 9

<sup>58</sup> Decreto 1541 de 2007 y Decreto 1575 de 2007.

<sup>59</sup> Decreto 1541 de 2007 y Decreto 4728 de 2010.

de estudios que no se realizan en el país o a requerimientos caprichosos cuyo cumplimiento fue sumamente difícil.

Además, no existe ningún incentivo o prioridad para estos trámites desde las autoridades ambientales que reconozca los servicios ecosistémicos que genera la implementación de la plantación, aun cuando la Política de Bosques de 1996 y el Decreto 1791 del mismo año, reconocieron el papel fundamental de las plantaciones en el mantenimiento de procesos ecológicos y su función como fuentes de energía renovable y abastecimiento de materia prima.

### **Impedimentos para el desarrollo del sector forestal**

Esta situación imposibilita determinar con claridad lo que se requiere para implementar un cultivo a gran escala o incluso tener la certeza de poder comercializar los productos de plantaciones, ya que, en numerosos casos la extracción de los mismos depende de la obtención de un permiso ambiental que puede o no ser otorgado por la autoridad ambiental. Según la región, los requisitos y las consideraciones para el trámite de permisos ambientales varían.

Se hace igualmente difícil la planeación de un negocio de reforestación comercial cuando no se tiene certeza sobre la duración de los trámites ambientales conexos a la actividad de reforestación, pero necesarios para la movilización de la madera. El tiempo de duración de este tipo de trámites puede incluso suponer la pérdida de una inversión en el evento que la cosecha ya está lista para su comercialización, pero no se cuenta con el soporte jurídico para realizar las obras que se requieren para la extracción de los productos del área donde fueron plantados.

## **2.2.4 Falta de investigación sobre las plantaciones forestales comerciales**

### **Origen del problema**

Dado que a las plantaciones forestales comerciales no se les ha dado gran importancia en la economía agropecuaria formal del país, los avances en materia de paquetes tecnológicos e investigación se han desarrollado principalmente por las empresas reforestadoras de mediana y gran escala.

Desde el ámbito público, la investigación agropecuaria en general está a cargo de CORPOICA, que es un órgano de carácter mixto, vinculada al MADR. A pesar de que el mismo lleva a cabo investigación sobre cultivos forestales comerciales, este tema no ha sido su prioridad y en consecuencia su alcance es limitado. Existe sin embargo una iniciativa para consolidar redes de investigación sobre el tema.

Por varios años, el Estado encargó la investigación forestal a CONIF, que es una organización sin ánimo de lucro que se creó con el objetivo de generar conocimiento y promocionar el sector forestal del país. Pero por su carácter privado, CONIF actualmente se ha enfocado en la realización de estudios principalmente para el sector privado y en menor medida para el sector público, pues se le exige participar de modelos concursales para la asignación de recursos.

El gremio, representado por FEDEMADERAS, tampoco ha establecido un área de investigación, ni esquemas que le permitan captar recursos para nutrirla, a diferencia de lo que ocurre con otros gremios del sector agropecuario como el cafetero o el palmero, que cuentan con Centros

de Investigación<sup>60</sup> financiados principalmente por contribuciones parafiscales. Sin embargo, el sector reforestador no cuenta y tampoco pretende establecer este tipo de contribuciones<sup>61</sup>.

### **Descripción del problema**

La investigación forestal no cuenta con el respaldo institucional ni financiero para su desarrollo. Ya el Plan de Acción para la Reforestación Comercial lo tuvo en cuenta y reconoció que no hay una entidad que haga investigación primaria, investigación aplicada e innovación que permita que la industria reforestadora y sus empresarios adopten tecnologías para elevar la competitividad de la cadena productiva.

La investigación en el país sigue siendo desarrollada principalmente por algunos reforestadores en el establecimiento y manejo de sus plantaciones comerciales, pero se trata de conocimientos que no se divulgan y que se manejan como parte del *know how* de las empresas.

### **Impedimentos para el desarrollo del sector**

La falta de innovación como el eje para un crecimiento sostenible del sector no ha permitido reducir costos y competir en mercados internacionales con productos más sofisticados.

De la misma manera, ante la falta de investigación, que permite incorporar tecnologías con el último estado del arte, que mejoran las prácticas de producción, es factible que los sistemas de producción forestal no se ajusten a las restricciones del ambiente y que no se implementen tecnologías que soporten de mejor manera los cultivos, teniendo en cuenta las características biofísicas o las relaciones agroclimáticas de ciertas áreas o especies cultivadas y los riesgos fitosanitarios particulares. Estos riesgos tienen mayor complejidad de cara a la posible dispersión que pueden tener las plagas asociadas a los malos manejos de los cultivos.

Con todo, tampoco se ha determinado por el Estado, por las entidades mixtas a cargo de la investigación ni por el sector privado con qué tipo de investigaciones y paquetes tecnológicos cuenta el país y cuáles necesita.

---

<sup>60</sup> Cenicafé y Cenipalma.

<sup>61</sup> Entrevista FEDEMADERAS. Abril 2016.

## 3 MARCO LEGAL Y DE POLÍTICA PÚBLICA

### 3.1 Resumen del marco legal y de política pública

La Tabla 2 presenta una breve referencia a las principales normas que actualmente regulan y reglamentan las plantaciones forestales comerciales en Colombia. En lo posterior, se contextualiza esta normatividad primero en perspectiva de las clasificaciones existentes y luego a la luz del contraste del bosque natural y las plantaciones forestales comerciales.

**Tabla 2: Principales normas que actualmente regulan y reglamentan las plantaciones forestales comerciales en Colombia**

Norma	Mandato
Ley 2 de 1959	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estableció zonas forestales protectoras y bosques de interés general para el desarrollo de la economía forestal, la protección de los suelos y la vida silvestre.</li> <li>▪ Creó 7 reservas forestales: Central, Motilones, Pacífico, Amazonia, Sierra nevada de Santa Marta, río Magdalena y Cocuy.</li> </ul>
Decreto 2811 de 1974 - Código de Recursos Naturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estableció para las actividades agrícolas y forestales la obligación de conservación y recuperación.</li> <li>▪ Clasificó las áreas forestales en i) productoras (conservada de forma natural o artificial para obtener productos para la comercialización) ii) protectoras iii) protectoras-productoras.</li> <li>▪ Consideró la actividad de plantación entre las industrias forestales.</li> <li>▪ Estableció 3 tipos de plantaciones: 1. Industrial: ubicada en área forestal productora con el fin de destinarla a la producción directa e indirecta. 2. protectora-productora y 3. Protectora.</li> </ul>
Ley 99 de 1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Creó el Ministerio de Ambiente, al cual se le atribuyó la formulación de la política nacional ambiental y la función de establecer los criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio.</li> <li>▪ Trasladó al Min. Agricultura la función de formular la política de cultivos forestales con fines comerciales, de especies introducidas o autóctonas, con base en la Política Ambiental que establezca el Min. Ambiente.</li> <li>▪ Atribuyó a las CAR, entre otras, funciones para: otorgar permisos, autorizaciones, licencias ambientales, aprovechamientos forestales, ejercer el control a la movilización, procesamiento y comercialización de recursos naturales renovables, imponer sanciones y exigir la reparación a daños causados.</li> </ul>
Ley 101 de 1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La explotación forestal y la reforestación comercial se entienden como actividades esencialmente agrícolas.</li> </ul>
Ley 139 de 1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Creó el CIF como un reconocimiento del Estado a las externalidades positivas de la reforestación en tanto los beneficios ambientales y sociales generados son apropiables por el conjunto de la población. Esta ley también admite otros sistemas de incentivo forestal y crea, además, un Comité Asesor de Política Forestal</li> <li>▪ Calificó a los pequeños reforestadores como aquellos que desarrollan proyectos forestales en un área hasta de 500 hectáreas.</li> </ul>
Decreto 1791 de 1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estableció el régimen de aprovechamiento forestal y los diferentes tipos de aprovechamiento forestal.</li> </ul>



Norma	Mandato
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mantuvo la clasificación que ya había traído el Código de Recursos Naturales: plantaciones forestales de carácter industrial o comercial, plantaciones protectoras-productoras y plantaciones protectoras.</li> <li>▪ Estableció el salvoconducto para la movilización de productos forestales.</li> <li>▪ Otorgó a las autoridades ambientales, el control a las movilizaciones.</li> </ul>
<b>Ley 811 de 2003</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Creó las organizaciones de cadena, entre ellas, la forestal, que se debían inscribir ante el MADR.</li> </ul>
<b>Decreto 1498 de 2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reglamentó los cultivos forestales comerciales y los sistemas agroforestales.</li> <li>▪ Estableció el registro para cultivos y sistemas agroforestales con fines comerciales ante el Ministerio de Agricultura.</li> <li>▪ Estableció la remisión de movilización para los productos de transformación primaria y los de madera descortezada de plantaciones forestales comerciales.</li> <li>▪ Reconoció las competencias de otras entidades públicas respecto al control y seguimiento de los productos forestales.</li> </ul>
<b>Ley 1328 de 2009</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Trasladó al MADR las funciones de las CAR en relación al CIF, para apoyo de programas de reforestación comercial.</li> </ul>
<b>Decreto 4600 de 2011</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Creó la Ventanilla Única Forestal para centralizar los trámites y procedimientos que requiere el ejercicio de la actividad forestal con fines comerciales.</li> </ul>

### 3.2 Clasificación de áreas forestales y plantaciones

La todavía vigente *Ley 2 de 1959* declaró siete reservas forestales para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre en Colombia, que aún cubren cerca del 50% del territorio nacional. Igualmente, estableció que estas zonas de reserva debían someterse a un Plan de Ordenación Forestal y que sus suelos debían estudiarse y clasificarse para determinar aquellos sectores adecuados para la actividad agropecuaria, que pudieran sustraerse de las reservas. Estas tareas, a cargo del MADR, nunca se concretaron.

El Código de Recursos Naturales –CNR- *Decreto Ley 2811 de 1974*, vigente a la fecha como el marco regulatorio para el manejo de los recursos naturales renovables, clasifica los bosques y los suelos forestales, que denominó como *áreas forestales*<sup>62</sup> y que cubre tanto bosques naturales como plantaciones–, de manera genérica en:

- *Protectoras*: zonas que deben ser conservadas permanentemente con bosques naturales o plantados para proteger los recursos naturales renovables.
- *Productoras*: aquellas zonas que deben ser conservadas de forma natural o artificial para obtener productos para la comercialización o consumo. Mientras la producción directa ocurre

<sup>62</sup> Las únicas áreas del país donde actualmente se cuenta con esta clasificación son las reservas forestales establecidas por la Ley 2 de 1959 y aquellas donde la autoridad ambiental ha elaborado un Plan de Ordenación Forestal en los términos del Decreto 1791 de 1996. Para el resto del territorio con cobertura forestal solo se cuenta con los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas-POMCA y la clasificación de usos del suelo contenidos en los POT.

cuando la obtención del producto supone la desaparición temporal del bosque y una posterior recuperación, la producción indirecta implica únicamente la obtención de frutos o productos secundarios del bosque.

Aunque el CRN previó que dicha clasificación sería determinada según estudios ecológicos y socioeconómicos las únicas áreas del país donde actualmente se cuenta con esta clasificación son las reservas forestales establecidas por la Ley 2 de 1959 y aquellas donde la autoridad ambiental ha elaborado un Plan de Ordenación Forestal. Para el resto del territorio solo se cuenta con los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas-POMCA y la clasificación de usos del suelo contenidos en los POT.

Asimismo, el CRN contempló un capítulo especial para la reforestación, que se define como el “*establecimiento artificial de árboles para formar bosques*”<sup>63</sup> y para ella hace una clasificación específica, dependiente de la anterior. La redacción literal del CRN es la siguiente:

- Plantación forestal industrial, la establecida en área forestal productora con el exclusivo propósito de destinarla a la producción directa o indirecta;
- Plantación forestal protectora-productora, la que se establece en área forestal protectora en que el aprovechamiento directo o indirecto de la plantación está condicionado al mantenimiento de su efecto de protección del recurso;
- Plantación forestal protectora, la que se siembra exclusivamente para proteger o recuperar algún recurso natural renovable y de la cual se pueda tener aprovechamiento indirecto.

Aunque el CRN no es del todo claro en cuanto a la exigencia de recuperar el bosque con posterioridad al aprovechamiento en las plantaciones forestales industriales, dado que la anterior clasificación se relaciona expresamente con la clasificación genérica de las áreas forestales, que en todos los casos plantea el deber de conservar el recurso forestal, siempre se ha asumido que en estas no es necesario repoblar el bosque. En contraste, respecto de las plantaciones ubicadas en áreas forestales protectoras, que se clasifican como plantaciones protectoras-productoras y protectoras, la obligación de mantener el bosque es clara.

### 3.3 Bosque natural vs. Plantaciones forestales

La *Ley 99 de 1993* estableció a cargo del MADR la política de cultivos forestales comerciales y la *Ley 101* del mismo año y definió la explotación forestal y la reforestación comercial como actividades esencialmente agrícolas.

En desarrollo de lo anterior, el *Decreto 1791 de 1996*<sup>64</sup>, estableció dos regímenes diferentes, uno para las plantaciones generadas por la intervención del hombre y otro para el aprovechamiento sostenible de los bosques y la flora silvestre, que requieren un manejo especial por ser un soporte de la diversidad biológica y de la oferta ambiental de la Nación.

Para el bosque natural se establecieron las siguientes clases de aprovechamiento<sup>65</sup>:

- Único: Los que se realizan por una sola vez, en áreas donde con base en estudios técnicos se demuestre mejor aptitud de uso del suelo diferente al forestal o cuando existan razones de

---

<sup>63</sup> Artículo 229.

<sup>64</sup> Reglamentario de la Ley 99 de 1993.

<sup>65</sup> En concordancia con el CRN.

utilidad pública e interés social. Los aprovechamientos forestales únicos pueden contener la obligación de dejar limpio el terreno, al término del aprovechamiento, pero no la de renovar o conservar el bosque.

- **Persistente:** los que se efectúan con criterios de sostenibilidad y con la obligación de conservar el rendimiento normal del bosque con técnicas silvícolas, que permitan su renovación. Por rendimiento normal del bosque se entiende su desarrollo o producción sostenible, de manera tal que se garantice la permanencia del bosque.
- **Doméstico:** los que se efectúan exclusivamente para satisfacer necesidades vitales domésticas sin que se puedan comercializar sus productos.

Aunque el CRN también clasificaba los aprovechamientos forestales en únicos, persistentes y domésticos<sup>66</sup> y en principio estos eran aplicables tanto al bosque natural como a las plantaciones, desde que se expidió el Decreto 1791 de 1996 solo se exige un registro para las plantaciones productoras de carácter industrial o comercial, cercas vivas, barreras rompevientos, de sombríos o plantaciones asociadas a cultivos agrícolas. Con todo, dicho el registro, al igual que la expedición de los permisos de aprovechamiento del bosque natural, estaba en cabeza del sector ambiental y frecuentemente se generaban confusiones.

Fue solo hasta que el *Decreto 1498 de 2008*<sup>67</sup>, que derogó lo establecido por el Decreto 1791 de 1996 sobre las plantaciones forestales productoras de carácter industrial o comercial, que se trazó una línea de diferenciación tajante entre el bosque natural, del resorte del sector ambiental y sujeto a sus reglas, y las plantaciones forestales, que este decreto pasó a llamar **cultivos forestales comerciales**, del resorte del sector agropecuario.

En ese sentido, mientras los primeros requieren la obtención de permisos de aprovechamiento, bajo las categorías explicadas, y de salvoconductos para la movilización ante las autoridades ambientales, los segundos no requieren ningún permiso para su establecimiento y solo se hace referencia a su registro y a la obtención de remisiones de movilización por el ICA como delegatario de funciones del MADR.

El mencionado Decreto 1498 condicionó los cultivos forestales comerciales a que estuvieran en condiciones de producir madera y subproductos e integró en su definición a aquellos que hicieran parte de un sistema agroforestal cuando se combinaran con cultivos agrícolas o actividades pecuarias<sup>68</sup>. Además, expresamente trasladó al MADR la competencia para su registro<sup>69</sup> y para

---

<sup>66</sup> Artículo 213: Son aprovechamientos forestales persistentes los que se efectúan con la obligación de conservar el rendimiento normal del bosque con técnicas silvícolas que permitan la renovación del recurso.

Artículo 214: Son aprovechamientos forestales únicos los que técnicamente se realicen en bosques localizados en suelos que deban ser destinados a usos diferentes del forestal.

El permiso para aprovechamiento forestal único puede contener la obligación de dejar limpio el terreno al acabarse el aprovechamiento, pero no la de renovar o conservar el bosque.

Artículo 215: Son aprovechamientos forestales domésticos los que se efectúan exclusivamente para satisfacer necesidades vitales de uso doméstico.

No podrá comerciarse en ninguna forma con los productos de este aprovechamiento.

<sup>67</sup> Reglamentario de la competencia asignada al MADR para formular la política de cultivos forestales comerciales en el país por la Ley 99 de 1993 y la Ley 139 de 1994.

<sup>68</sup> Artículo 2º.

<sup>69</sup> Entre los criterios que deben tenerse en cuenta para el registro, el Decreto 1498 en su artículo 4º, enumera los siguientes: “a) Que se trate de plantaciones forestales productoras de carácter industrial o comercial o de sistemas

la expedición de remisiones para su movilización y aclaró que no podrían establecerse “*en bosques naturales, áreas forestales protectoras, áreas de manejo especial o cualquier otra categoría de manejo, conservación o protección que excluya dicha actividad, así como ecosistemas estratégicos, tales como páramos, manglares, humedales y coberturas vegetales naturales secas*”.

Aunque con la *Ley 1328 de 2009* también se trasladó al sector agropecuario el registro de las plantaciones protectoras-productoras establecidas en el marco del CIF, estas no pueden considerarse como un cultivo forestal comercial propiamente dicho, dado que deben cumplir reglas en materia de repoblación del bosque, como se explicó previamente. Por su parte, aquellas plantaciones protectoras-productoras que no se establezcan en el marco del CIF, al igual que las plantaciones protectoras, siguen siendo competencia de las autoridades ambientales y se someten a las reglas de aprovechamiento del bosque natural.

Pese a que, en el año 2010, se expidió la *Ley 1377 de 2010*, reglamentada por el Decreto 2303, que asignaban a las UMATAS el registro de las plantaciones con extensión menor a 10 hectáreas, al paso que mantenía las demás a cargo del MADR, y derogaban el Decreto 1498 de 2008<sup>70</sup>, la vigencia de estas normas fue corta, puesto que en el año 2011 la Corte Constitucional declaró la ley inexecutable por vicios de procedimiento. Por lo tanto, el Decreto 1498 de 2008 recobró vigencia.

En virtud de la normativa actual es claro que la cosecha de los cultivos forestales comerciales no requiere ningún tipo de autorización ambiental, aunque la movilización de los productos de transformación primaria y la madera descortezada debe estar amparada con una remisión.

El Decreto 1498 fue además recientemente compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario –Decreto 1071 de 2015–<sup>71</sup>, al igual que el Decreto 1791 de 1996, que fue compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible –Decreto 1076 de 2015–<sup>72</sup>. Sin embargo, debe resaltarse que de forma equivocada este último incluyó los artículos 70 a 76 relacionados con el registro de plantaciones forestales comerciales, que habían sido derogados años atrás por el Decreto 1498 de 2008<sup>73</sup>.

### 3.4 Normativa relacionada con la tenencia de la tierra

La propiedad en Colombia se consolidó en primer lugar en virtud de los títulos entregados durante la colonia por la Corona española. Luego, en la República, bajo los postulados del Código Civil, se ha amparado en la asignación de títulos por parte del Estado, en cabeza de diferentes instituciones y a través de diferentes mecanismos, así como en la validez que se le dio a ciertas transacciones entre particulares sobre tierras incorporadas a la producción tempranamente,

---

agroforestales comerciales, establecidos y registradas como tales con anterioridad a la publicación del presente decreto; b) Que se establezcan dentro de planes nacionales y regionales que contemplen el desarrollo y fomento de plantaciones forestales de carácter productor y núcleos forestales, previamente definidos por el MADR.

<sup>70</sup> Se reglamentó a través del *Decreto 2803 de 2010*.

<sup>71</sup> Parte 3 Régimen Forestal Título 3 Cultivos Forestales Comerciales. Artículos 2.3.3.1-2.3.3.8.

<sup>72</sup> Libro 2 Régimen Reglamentario del Sector Ambiente. Parte 2 Reglamentaciones Título 2 Biodiversidad Capítulo 1 Flora Silvestre. Artículos 2.2.1.1.1.1.-2.2.1.1.14.3.

<sup>73</sup> Dado que los decretos compilatorios no tienen el alcance de derogar o revivir normas derogadas, esta equivocación solo tiene el alcance de generar confusiones.

siempre que estuvieran inscritas en el Registro de Instrumentos Públicos como tradición de propiedad desde ciertas fechas<sup>74</sup>.

Por su parte, las áreas de colonización reciente tienen como antecedente de propiedad la adjudicación de baldíos realizada por el Estado en el marco de los dos regímenes de reforma agraria<sup>75</sup>, o en prescripciones adquisitivas declaradas a través de sentencias judiciales.

La *Ley 160 de 1994*, actual régimen de reforma agraria, establece una restricción a la concentración de la propiedad inicialmente adjudicada como baldía, que establece como límite las extensiones fijadas para las unidades agrícolas familiares de los correspondientes municipios o zonas, por zonas relativamente homogéneas desde el punto de vista físico<sup>76</sup>, que limita la consolidación de propiedad para proyectos agropecuarios de gran escala.

### 3.4.1 Políticas recientes asociadas a la reforestación

Con la *Política de Bosques* de 1996 el Gobierno intentó introducir una nueva visión del bosque. Entre las líneas estratégicas de esta Política se dispuso la modernización del sistema de administración de bosques, para lo cual se proyectó la expedición de un Estatuto Único de Bosques y Flora Silvestre y otros instrumentos para el aprovechamiento sostenible que más tarde se tradujeron en la expedición del Decreto 1791 de 1996<sup>77</sup>, actual régimen de aprovechamiento forestal.

Posteriormente, ante el reconocimiento de los beneficios ambientales, sociales y económicos del sector forestal, el Gobierno Nacional formuló en el año 2000 una *Política Nacional de Desarrollo Forestal*, con el objetivo general de promover la competitividad de productos maderables y no maderables en el mercado nacional e internacional. Se propuso una meta de un millón quinientas mil (1.500.000) nuevas hectáreas de plantaciones industriales en núcleos para los siguientes 25 años y el apoyo a la conformación de alianzas y acuerdos estratégicos entre los eslabones de las cadenas productivas forestales.

Con el propósito de alcanzar las metas fijadas por el mencionado Plan Nacional de Desarrollo Forestal, el Gobierno aprobó en el año 2003 el Documento *Conpes 3237*, bajo el título de *Política de Estímulo a la Reforestación Comercial en Colombia 2003-2006*. Se buscó orientar la gestión del Estado y contribuir a la definición de reglas y procedimientos claros y estables para estimular la inversión en cultivos forestales. Como respuesta a la estrategia de estabilidad normativa y consolidación institucional formulada en el Conpes, se expidieron más tarde la Ley 1021 de 2006, como la Ley General Forestal y la *Ley 801 de 2003*, sobre organizaciones de cadena agrícola, pecuaria o forestal<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> Ley 200 de 1936.

<sup>75</sup> Leyes 135 de 1961 y 160 de 1994.

<sup>76</sup> Establecidas en la Resolución 061 de 1995, expedida por la Junta Directiva del INCORA.

<sup>77</sup> Reglamentario de la Ley 99 de 1993.

<sup>78</sup> Según esta ley la organización de la cadena consiste en un acuerdo entre empresarios, gremios, organizaciones más representativas de cada sector y proveedores y con la participación del Gobierno Nacional y/o gobiernos locales y regionales, para establecer, entre otras, una mejora en la competitividad y la productividad, el desarrollo de alianzas estratégicas, la vinculación de los pequeños productores y empresarios a la cadena, el manejo de recursos naturales e investigación y desarrollo tecnológico.

La *Ley 1021 de 2006* dedicó un capítulo a la institucionalidad y dispuso la creación de dependencias especiales forestales al interior de los MADR y MADS, del IDEAM y del INCODER<sup>79</sup>. Igualmente, consideró la importancia de promover desde el Estado las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales, y por lo mismo, asignó al MADR la facultad de expedir normas de fomento e impulso para los núcleos forestales y la producción forestal mediante cadenas productivas. Sin embargo, esta ley fue declarada inexecutable poco tiempo después de su entrada en vigencia por falta de consulta previa con los grupos étnicos<sup>80</sup>.

Los últimos planes de desarrollo también se han ocupado del tema. El PND “Prosperidad para Todos 2010-2014”<sup>81</sup> creó un programa dedicado a la reforestación comercial, a partir del cual se formuló el *Plan de Acción de Reforestación Comercial*, que entre sus metas proyectó: i) la plantación de 60.000 hectáreas para el año 2014; ii) la creación de una Dirección Forestal en el MADR, como consecuencia se creó una Unidad Coordinadora del Programa Nacional de Reforestación Comercial en el MADR pero hasta la fecha tal Unidad no ha entrado en operación<sup>82</sup>; iii) la creación de una ventanilla única forestal, que se hizo efectiva con el Decreto 4600 de 2011 para centralizar y automatizar toda la información y procedimientos y trámites necesarios para el ejercicio de la reforestación comercial; iv) el fortalecimiento del ICA y; v) el funcionamiento de una institución dedicada a la investigación, fomento y transferencia de tecnología forestal y un cuerpo normativo armonizado.

Por su parte, el PND “Todos por un nuevo país 2014-2018” hizo mayor énfasis en la importancia de prevenir la deforestación en el país, para lo cual involucró a las cadenas productivas que aprovechan el bosque. Adicionalmente, dispuso algunas modificaciones al CIF, por ejemplo, el que los recursos sean distribuidos regionalmente y de tal forma que se garantice la participación del pequeño reforestador<sup>83</sup>.

Recientemente, el Gobierno Nacional, a partir de un proceso de concertación entre productores, gremios y entidades públicas, estableció el Plan Colombia Siembra con el cual se proyecta alcanzar un millón de nuevas hectáreas sembradas para el año 2018 y en particular para el sector forestal 140.000 ha entre 2015-2018, distribuidas en cada año de la siguiente manera: 2015: 18.500 ha; 2016: 37.783 ha; 2017: 40.438 ha y 2018: 43279 ha<sup>84</sup>.

A continuación, se presenta una tabla con las principales políticas públicas que han dirigido la actividad de reforestación comercial en el país:

---

<sup>79</sup> Artículo 9º.

<sup>80</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 030 de 2008.

<sup>81</sup> Promulgado a través de la *Ley 1450 de 2010*.

<sup>82</sup> Resolución 0082 de 2012 del MADR.

<sup>83</sup> Ley 1753 de 2015. Art. 177

<sup>84</sup> Cifras aportadas por la UPRA en el proceso de revisión. Agosto de 2016.

**Tabla 3: Principales políticas públicas relacionadas con la actividad de reforestación comercial en Colombia**

Instrumento de política	Directriz
Política de Bosques -1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estableció como objetivo general el uso sostenible de los bosques con el fin de conservarlos, y de consolidar la incorporación del sector forestal en la economía nacional y mejorar la calidad de vida de la población.</li> <li>▪ Fijó como objetivos específicos: i) la reducción de la deforestación, ii) el incentivo a la reforestación, recuperación y conservación de bosques para la rehabilitación de cuencas hidrográficas y iii) el fortalecimiento y racionalización de procesos administrativos para el uso sostenible del bosque.</li> <li>▪ Definió cuatro estrategias: 1. Modernización del sistema de administración de bosques, 2. Conservación, uso y recuperación del bosque, 3. Fortalecimiento de la Investigación, educación y participación ciudadana y 4. Consolidación de la posición internacional en materia de bosques.</li> </ul>
Plan Nacional de Desarrollo Forestal - 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Para el año 2025, el sector forestal en Colombia, se habrá consolidado como estratégico en el proceso de desarrollo económico nacional, con una alta participación en la producción agropecuaria y en la generación de empleo, basado en el uso y manejo sostenible de los bosques naturales y plantados.</li> <li>▪ Se consideró factible incorporar en los próximos años cerca de 3 millones de has a la base forestal productiva.</li> <li>▪ Estableció una meta de un 1.500.000 nuevas has de plantaciones comerciales en los distintos núcleos del país para los próximos 25 años.</li> <li>▪ Creó el programa de desarrollo de cadenas forestales productivas basado en el potencial de tierras susceptibles de ser aprovechadas con cultivos forestales. Por lo tanto, sugiere adelantar el proceso de planificación integral que deben hacer las entidades competentes para determinar las zonas donde se puedan desarrollar nuevas plantaciones, fortalecer la capacidad institucional y promover el desarrollo tecnológico.</li> <li>▪ Estableció un subprograma de zonificación de áreas para plantaciones, dedicado a estimular el aumento del área forestal productora sobre la base de la zonificación y planificación de núcleos de desarrollo forestal.</li> <li>▪ En el Subprograma de ampliación de oferta forestal productiva se propuso el aumento del área forestal con fines industriales mediante un plan de siembras que atiende en primer lugar, al mercado nacional y, en segundo lugar, a los mercados internacionales. Para este fin, el MADR debía diseñar el Plan de Siembras “Colombia Forestal”.</li> <li>▪ Dispuso la organización de un Consejo Nacional de Cadenas Forestales como instancia de coordinación interinstitucional entre las entidades vinculadas a la producción silvícola y a la administración de recursos forestales.</li> </ul>

Instrumento de política	Directriz
<b>CONPES 3237 - Política de estímulo a la reforestación comercial en Colombia 2003-2006</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Buscó aportar a las metas de largo plazo establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo Forestal PNDP, orientar la gestión del Estado y contribuir a la definición de reglas y procedimientos claros y estables, que estimulen la inversión en cultivos forestales y en las áreas de soporte requeridas para su desarrollo sostenible y competitivo.</li> <li>▪ Estableció como meta la ampliación de la base forestal en 80.000 nuevas ha de plantaciones comerciales que se desarrollarían en núcleos forestales para lograr economías de escala y costos razonables de transporte.</li> <li>▪ Planteó 4 estratégicas:</li> <li>▪ Estabilidad normativa y consolidación institucional: Adopción de una regulación específica para cultivos forestales comerciales con clarificación de competencias institucionales, criterios y procedimientos para el establecimiento y aprovechamiento de las plantaciones forestales comerciales. Consolidación de las cadenas productivas como instancias de coordinación entre el sector público y el sector privado, coordinación interministerial, integración del sector agropecuario y apoyo a la constitución y fortalecimiento de la organización gremial.</li> <li>▪ Incentivos directos e indirectos y sistemas alternativos de financiamiento: Coordinación en la asignación de recursos del CIF y monitoreo y seguimiento a las exenciones tributarias en función de las metas establecidas. Creación de otros instrumentos financieros como contratos de compra venta anticipada de las cosechas con entregas y pagos a futuro; esquemas de financiamiento basados en los inventarios de madera; proyectos de titularización de los derechos patrimoniales derivados de dichos contratos, alternativas de comercialización de los certificados de captura de CO<sub>2</sub>, entre otros.</li> <li>▪ Fortalecimiento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la capacitación: A través de CONIF, CORPOICA y la Corporación Colombiana Internacional CCI profundizar en la zonificación de áreas con potencial para la reforestación comercial y dar prioridad a las acciones de investigación, mejoramiento genético y biotecnología forestal.</li> <li>▪ Promoción de la inversión: Consolidación gradual de una cultura forestal en Colombia a través de un portafolio de venta de proyectos forestales que estimule la inversión y la realización de estudios de mercado.</li> </ul>
<b>Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” Ley 1450 de 2011</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Creó el Programa Nacional de Reforestación Comercial.</li> <li>▪ Eliminó la clasificación de área forestal protectora-productora del CRN.</li> <li>▪ Estableció que correspondía a las CAR, bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente, realizar la clasificación, ordenamiento y zonificación de las áreas forestales en el país, con excepción de las reservas forestales nacionales y las áreas del SPNN.</li> <li>▪ Requirió al MADR el monitoreo a la cobertura de bosque natural y a las tasas de deforestación.</li> </ul>
<b>Plan de Acción para la Reforestación Comercial - 2011</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estableció los lineamientos estratégicos para alcanzar la meta de reforestación establecida en el PND 2010-2014, como soporte a la reforestación comercial en el mediano y largo plazo.</li> <li>▪ Buscó impulsar la reforestación comercial como motor estratégico del sector agropecuario, a través de la promoción de la competitividad de los productos forestales y la prevención de efectos adversos ocasionados por fenómenos climáticos.</li> <li>▪ Se definieron las líneas de acción de acuerdo a dos objetivos 1. Ampliar en regiones específicas la base forestal del país con especies útiles para generar industrialmente productos de alto valor agregado, hasta llegar a la meta establecida por el PND 2010-2014 y 2. Fortalecer y articular la política e institucionalidad relacionada con la reforestación para generar y mantener acciones coordinadas que faciliten y aseguren el desarrollo forestal sostenible del país.</li> <li>▪ Para el objetivo 2 se fijaron las siguientes acciones: i) creación de una Dirección Forestal en el MADR; ii) creación de una ventanilla única forestal para centralizar y</li> </ul>



Instrumento de política	Directriz
	<p>automatizar toda la información y procedimientos y trámites necesarios para el ejercicio de la reforestación comercial; iii) revisión y complementación normativa para fortalecer la seguridad y estabilidad jurídica mediante la unificación y la eliminación de trámites innecesarios; iv) robustecimiento de la institucionalidad para la investigación como apoyo al desarrollo de la reforestación comercial; v) posicionamiento del Consejo Nacional de la Cadena Productiva Forestal y sus mesas temáticas, como órgano consultivo y de concertación público privado y; vi) fortalecimiento del ICA.</p>
<p><b>Plan Nacional de Desarrollo - Ley 1753 de 2015</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Encomendó al MADS la elaboración de una política nacional de lucha contra la deforestación en la que deberá vincularse a las cadenas productivas que aprovechan el bosque y sus derivados.</li> <li>▪ Establece una posibilidad para negociar el CIF.</li> <li>▪ Derogó expresamente lo relativo al Programa de Reforestación Comercial, pero aclaró la vigencia de las modificaciones al CRN en la clasificación de las áreas forestales.</li> </ul>
<p><b>Plan Colombia Siembra - 2015</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Busca aumentar la oferta agropecuaria para garantizar la seguridad alimentaria del país, incrementar el área y los rendimientos destinados a la producción y el fomento de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales, impulsar el desarrollo de los negocios agropecuarios para mejorar los ingresos de los productores y fortalecer el desarrollo tecnológico y los servicios en el sector agropecuario.</li> <li>▪ Crecimiento del sector forestal en un 25,43%</li> <li>▪ Estableció como meta desarrollar el sector agropecuario entre el 2015 y el 2018 y para ello ampliar las áreas plantadas hasta en un millón de hectáreas.</li> <li>▪ Con este plan, el Gobierno presentó 5 apuestas: un mapa de zonificación agrícola para optimizar el uso del suelo según la aptitud productiva de cada zona-zonificación realizado por la UPRA para las plantaciones forestales comerciales-, un programa de extensión rural y asistencia técnica, un programa de administración de riesgos agropecuarios, unas propuestas para mejorar el acceso al crédito y crear escuelas de emprendimiento rural<sup>85</sup>.</li> </ul>

<sup>85</sup> Ministerio de Agricultura (2015) <http://colombiasiembra.minagricultura.gov.co/#requisitos>

### 3.5 Barreras y retos con respecto al marco legal y de política pública

El cumplimiento de estas metas y de los objetivos propuestos por diferentes documentos de política pública supone grandes retos para las plantaciones forestales comerciales que han visto su desarrollo frenado por dificultades institucionales y por algunos obstáculos que se describen a continuación.

#### 3.5.1 Restricción a la concentración de la propiedad inicialmente adjudicada como baldía e inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra

##### Origen del problema

Históricamente los fenómenos de colonización espontánea fueron expandiendo las fronteras agrícolas del país y los colonos ocupantes de nuevas tierras, generalmente periféricas, fueron solicitando el reconocimiento de derechos de propiedad sobre las áreas ocupadas. La adjudicación de baldíos por el Estado, esto es, de las áreas que no tenían un dueño conocido y que eran ocupadas por los colonos, se asoció a la reforma agraria desde el primer régimen que se consignó en la Ley 135 de 1961.

Para ese momento la adjudicación se hacía por extensiones máximas de 450 hectáreas, con algunas excepciones<sup>86</sup>, aunque para los demás programas de dotación de tierras se creó la figura de las Unidades Agrícolas Familiares. Este concepto fue definido como una extensión de terreno, que por sus características físicas y socioeconómicas pudiera ofrecer a una familia, en condiciones de razonable eficiencia, ingresos suficientes para su sostenimiento y el mejoramiento de su nivel de vida.

Por otra parte, aunque desde 1882<sup>87</sup> se aclaró que los baldíos eran imprescriptibles, la Ley 200 de 1936 consignó en su artículo 1º que los terrenos baldíos poseídos por particulares se presumían de propiedad privada. En consecuencia, a partir de la mencionada presunción la Corte Suprema de Justicia desarrolló toda una línea jurisprudencial que declaró prescripciones adquisitivas sobre terrenos baldíos, aunque en contraste, la línea jurisprudencial del Consejo de Estado optó por la defensa de la imprescriptibilidad de estos terrenos.

Ahora, el conflicto armado que ha afectado el país durante los últimos 60 años ha implicado una serie de desplazamientos forzados, despojos y abandonos de tierras. Para diciembre de 2014 el Registro Único de Víctimas<sup>88</sup> reportaba un total de 6,4 millones<sup>89</sup> de personas desplazadas, que correspondían al 13, 5% de la población nacional<sup>90</sup> y que afectaba principalmente las zonas rurales del país.

---

<sup>86</sup> 1000 hectáreas para áreas alejadas de los centros de producción y 3000 hectáreas para las sabanas naturales de los llanos orientales.

<sup>87</sup> Ley 48 de 1882.

<sup>88</sup> Creado por la Ley 1448 de 2011.

<sup>89</sup> Cifras reportadas en *Una Nación Desplazada: Informe Nacional de Desplazamiento Forzado en Colombia*. Centro Nacional de Memoria Histórica. p. 36. Consultado el 22 de abril de 2016. Disponible en <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>

<sup>90</sup> Población 2014: 47.661.787. Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Dirección de Censos y Demografía, grupo de proyecciones - [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co). Consultado el 22 de abril de 2016. Disponible en

## Descripción del problema

Fue la Ley 160 de 1994, que trajo un nuevo régimen de reforma agraria, la que decidió utilizar el concepto de UAF para la adjudicación de baldíos, a partir de zonas relativamente homogéneas desde el punto de vista físico<sup>91</sup>. Esta norma, además, impuso una restricción para adquirir más de una UAF inicialmente adjudicada como baldía, tanto para personas naturales como para personas jurídicas y para cualquier tipo de comunidad. Como consecuencia de la contravención de la norma estableció que los contratos debían ser declarados nulos.

Dado que buena parte de la tierra cuyo costo no es elevado tiene como antecedente una adjudicación de baldíos, se han abierto debates por la adquisición de áreas que superan la UAF. Esto ha resultado en altos costos de reputación para las empresas agroindustriales que adquirieron áreas sin tener claridad sobre los alcances de las restricciones. Asimismo, estos debates han traído como consecuencia demandas del Estado y cuestionamientos de los organismos de control, que hoy se encuentran en trámite ante los jueces y cuyos resultados son inciertos.

Por otra parte, aunque la Ley 160 de 1994 aclaró que los bienes baldíos no podían poseerse y que solo se adquirirían por la adjudicación que de ellos hiciera el Estado, siguieron profiriéndose sentencias que declararon la prescripción sobre terrenos baldíos. Por lo tanto, la Corte Constitucional recientemente<sup>92</sup> solicitó el análisis de todas las sentencias de prescripción para que se aclarara qué propiedades se habían apropiado de esa manera para que en el marco de un proceso de clarificación de la propiedad se dejaran sin valor.

Finalmente, a través de la Ley 1448 de 2011, como respuesta a los estados de excepción causados por el conflicto armado, que facilitaron el abandono y despojo de los predios, se implementó un proceso de justicia transicional para la restitución de las tierras despojadas o abandonadas. Este procedimiento exige que se trate de despojos o abandonos relacionados con el conflicto armado y tiene un margen de temporalidad limitado a hechos ocurridos con posterioridad a 1991.

## Impedimento para el desarrollo del sector

En especial la restricción de la UAF para la adquisición de tierra adjudicada con antecedente baldío ha demostrado ser una barrera para el crecimiento del sector, como quiera que se requieren grandes extensiones de tierra para la implementación de proyectos forestales que aumenten de manera significativa la productividad del sector.

Aunque la restricción está asociada únicamente a la adquisición de propiedad de la tierra, la naturaleza y ciclos de la actividad forestal hacen especialmente difícil la negociación bajo figuras jurídicas que dispongan de la tenencia o del usufructo<sup>93</sup>, especialmente por la falta de cultura para la suscripción de pactos a tan largo plazo (entre 10 y 30 años).

---

[http://obieebr.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go&path=%2Fshared%2FSeries%20Estad%C3%ADsticas%2F1.%20Poblaci3n%20colombiana%2F1.1.PBL\\_Serie%20hist3rica&Options=rd&lang=es&NQUser=publico&NQPassword=publico](http://obieebr.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go&path=%2Fshared%2FSeries%20Estad%C3%ADsticas%2F1.%20Poblaci3n%20colombiana%2F1.1.PBL_Serie%20hist3rica&Options=rd&lang=es&NQUser=publico&NQPassword=publico)

<sup>91</sup> Resolución 041 de 1996 de la Junta Directiva del INCORA.

<sup>92</sup> Sentencia T-488 de 2014.

<sup>93</sup> Arrendamiento, usufructo o cuentas en participación

Con lo anterior, además, se pone al mercado colombiano en desventaja frente a fuertes competidores internacionales como Brasil y Chile donde el sector forestal se ha desarrollado en proyectos con áreas extensas.

Ahora, si bien las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social –ZIDRES<sup>94</sup> expresamente abrieron una oportunidad para obviar la restricción de la UAF y consolidar propiedad de tierra en mayores extensiones, la declaración de estas áreas se hará únicamente en lugares alejados y carentes de infraestructura. Esto supone para el reforestador costos elevados y su traslado al precio final de los productos, con lo cual se les restaría competitividad en el mercado.

Todo lo anterior implica inseguridad jurídica al momento de adquirir la tierra como factor productivo para la implementación de los proyectos forestales, pues si bien se pueden observar en un estudio de títulos documentos legales que justifican una propiedad formal, los ejercicios de debida diligencia deben tener alcances demasiado amplios. Por ejemplo, deben revisar los riesgos que implican algunas sentencias judiciales de prescripción adquisitiva sobre terrenos baldíos, las presunciones de despojo establecidas en la restitución de tierras y asegurarse de configurar buena fe exenta de culpa frente a un eventual proceso de restitución.

### 3.5.2 Deficiencias de la política para las plantaciones forestales comerciales

#### **Origen del problema**

En materia de política pública, el Gobierno ha priorizado la formulación de acciones y actividades hacia el eslabón primario de la cadena forestal. Por lo tanto, ha pretendido aumentar en hectáreas los cultivos forestales con fines comerciales en el país y para ello ha planteado la implementación de algunas acciones.

Sin embargo, han estado ausentes sistemas de información y de evaluación de indicadores de política que reflejen efectivamente la implementación y continuación de varias de las acciones diseñadas, así como estructuras institucionales que monitoreen e implementen los planes y programas diseñados.

Por su parte, el MADR como rector de la política de cultivos forestales comerciales no ha realizado un esfuerzo presupuestal para el fomento de la reforestación comercial y, como se explicó previamente, la delegación de funciones al ICA para realizar el registro de las plantaciones y sus remisiones de movilización, solo se ha acompañado de una pequeña apropiación de recursos.

#### **Descripción del problema**

El Plan Nacional de Desarrollo Forestal, el Conpes 3237 de reforestación comercial de 2003, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el Plan de Acción para la Reforestación Comercial de 2011 y el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 han terminado siendo políticas vagas y simbólicas, pues no se han coordinado con un esfuerzo simultáneo en materia presupuestal y de capacidad institucional que permita su efectiva materialización.

Además, estos documentos han incluido entre sus metas un número de hectáreas por sembrar; sin embargo, pese a haberse producido en fechas relativamente cercanas, se han considerado

---

<sup>94</sup> Ley 1776 de 2016.

cifras y horizontes de tiempo bastante dispares. Así, mientras que el Plan Nacional de Desarrollo Forestal estableció la plantación de 1.500.000 nuevas hectáreas de cultivos forestales comerciales en los distintos núcleos del país para el año 2025, el CONPES fijó una meta de ampliación de la base forestal en 80.000 nuevas hectáreas al año 2006. Más tarde, el Plan de Acción de Reforestación Comercial habló de la plantación de 60.000 hectáreas para el año 2014 y finalmente el Programa Colombia Siembra ha definido un incremento de 124.000 hectáreas plantadas con cultivos forestales comerciales para el 2018.

Asimismo, aunque se han identificado debilidades institucionales y normativas que obstaculizan el desarrollo del sector forestal<sup>95</sup>, la adopción de las recomendaciones ha sido precaria. Por ejemplo, la ausencia de estructuras institucionales especializadas para gestionar lo relacionado con las plantaciones forestales comerciales ha hecho que no exista un responsable de la implementación de algunas de las actividades y programas sugeridos, y que no se hayan desarrollado sistemas de información para el seguimiento y monitoreo de indicadores globales del sector. Tampoco se han implementado las acciones de fortalecimiento del ICA, ni se ha robustecido la investigación.

Por otra parte, los intentos más importantes de regulación del sector fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional. En ese sentido, es necesaria la implementación y el seguimiento de una política consistente y sólida para el sector.

### **Impedimento para el desarrollo del sector**

La falta de sistemas de información suficientes que permitan evaluar de manera integral el estado de cumplimiento de metas que se han establecido por los diferentes instrumentos de política pública, así como las distancias observadas entre sus planteamientos y la ausencia de un responsable de su seguimiento y monitoreo, impiden tener una visión unificada del futuro del sector y su crecimiento ordenado. Adicionalmente, a partir del énfasis en el eslabón primario se deduce la falta de una perspectiva integral para la cadena productiva.

Ahora, dado que las metas y ajustes institucionales y normativos sugeridos en los documentos de política han terminado siendo vagos y simbólicos, por no coordinarse con esfuerzos presupuestales, el sector sigue perpetuando sus problemas sobre-diagnosticados.

Las debilidades en la orientación implementación de los esfuerzos y recursos institucionales han sido determinantes para que el sector no haya logrado aprovechar el potencial que han reconocido los instrumentos de política pública, pues de acuerdo con la zonificación de la UPRA las hectáreas sembradas de cultivos forestales representan solo un 1,8% de las hectáreas aptas para cultivos forestales comerciales.

---

<sup>95</sup> Muchos de estos problemas institucionales y legales ya mencionados por la política pública fueron identificados nuevamente en la elaboración de este estudio.

### 3.5.3 Ambigüedades por resolver y falta de normativa con contenido técnico

#### Origen del problema

Si bien el CRN y el Decreto 1791 de 1996 diferenciaron el bosque natural del bosque plantado, todo lo forestal formaba parte del sector ambiental. La verdadera separación solo se hizo efectiva en la práctica cuando con el Decreto 1498 de 2008 se asignaron las funciones de registro y remisiones de movilización de las plantaciones al sector agropecuario. En todo caso, la distinción obedece exclusivamente a criterios de intervención humana y no tiene en cuenta factores o estudios ecológicos o socioeconómicos como lo planteó el CRN en su momento.

Por su parte, el ejercicio de las competencias por el sector agropecuario, pasados ya más de cinco (5) años de experiencias, ha demostrado necesario reflexionar sobre sus alcances y contenido.

#### Descripción del problema

La inexistencia de una diferenciación entre los cultivos forestales comerciales y los cultivos de árboles a pequeña escala, explotados bajo criterios de economías de subsistencia, igual que la introducción de los sistemas agroforestales como parte de la competencia del sector agropecuario, presentan varias complejidades, vacíos y despropósitos que implican un desgaste institucional y facilitan fenómenos de ilegalidad en el comercio de madera.

Es especialmente relevante que la normativa relativa a las plantaciones forestales y a los sistemas agroforestales comerciales adolece de contenido técnico<sup>96</sup>, pues nada menciona sobre la temporalidad de la plantación o del sistema agroforestal, el tamaño mínimo, la distribución espacial o la masa forestal que debe tener una plantación o un sistema agroforestal para poder considerarse comercial.

Por ejemplo, la falta de precisión sobre el período para realizar el registro ha propiciado que algunos usuarios inscriban árboles plantados hace un tiempo considerable, que hoy ya deberían entenderse incorporados al bosque natural. Igualmente, sucede que no hay claridad sobre qué son los sistemas agroforestales, pues árboles sin ningún manejo y sin una distribución espacial, pretenden ser registrados por el simple hecho de estar alrededor de otros cultivos.

Finalmente, la falta de una delimitación clara del concepto de cultivo forestal comercial hace que al ICA deba encargarse del registro de plantaciones que en efecto no se enmarcan en una actividad comercial, por tratarse de aprovechamientos únicos, generalmente por razones de subsistencia y que sí generan impactos ambientales.

Dado que el 44% de registros<sup>97</sup> del ICA corresponde a microforestadores –con plantaciones inferiores a 0,5 hectáreas– gran parte del esfuerzo institucional del sector agropecuario en materia forestal está dirigida hacia plantaciones que reportan un área sembrada marginal y que difícilmente corresponden a las actividades económicas principales de sus beneficiarios. Además, preocupa que a instancias de estas “cosechas” se estén disminuyendo los recursos forestales de ciertas zonas, especialmente porque el ICA no tiene facultades para imponer medidas

---

<sup>96</sup> El Decreto 1498 de 2008 define los cultivos forestales a partir del cultivo de árboles para ciertos fines pero no especifica cuántos árboles, en qué área ni la forma en que se hará el aprovechamiento.

<sup>97</sup> Presentación Situación Forestal Comercial, ICA.

de compensación<sup>98</sup> como las que tienen las autoridades ambientales cuando se trata de aprovechamientos únicos.

Asimismo, la gratuidad y agilidad del procedimiento a cargo del ICA ha incentivado la preferencia de los usuarios hacia este trámite, lo cual es problemático especialmente en aquellos casos que se prestan para confusión.

Aunque a la fecha existe un proyecto de decreto que viene preparando el Gobierno y que acertadamente pretende incorporar a la definición de plantaciones forestales comerciales elementos como la densidad de siembra, edad y técnicas y tecnologías aplicadas, así como excluir expresamente individuos de especies remanentes de bosque natural, regeneración natural y cercas vivas y barreras rompevientos, e igualmente identificar algunas especies<sup>99</sup> y solicitar para las demás el concepto de las autoridades ambientales, algunos temas de los aquí planteados no se abordan por la propuesta. Es el caso del tamaño de las plantaciones y los alcances de los sistemas agroforestales. Además, es preciso reconocer que se trata de un documento que aún no puede considerarse incorporado al marco legal vigente.

### **Impedimento para el desarrollo del sector**

La vaguedad en las definiciones implica confusiones que cuestan en tiempo y recursos tanto al Estado como a los usuarios y que le restan eficiencia a los procedimientos que sí representan el aspecto central de las competencias delegadas al ICA. A su paso, la falta de un componente técnico en la normativa, impide que los esfuerzos se dirijan a atender las plantaciones que efectivamente se desarrollan en el marco de un esquema comercial propiamente dicho.

Por otro lado, la gestión se concentra principalmente y de manera gratuita en áreas que no tienen una incidencia en el crecimiento del sector y que aparentemente merecerían otro tratamiento.

## **3.5.4 Falencias en el procedimiento de registro**

### **Origen del problema**

Con el propósito de simplificar el cultivo de especies forestales se adoptaron medidas que expresamente asimilaron la explotación de las plantaciones a las cosechas de cualquier cultivo agropecuario. Con todo, se establecieron algunas salvaguardas que pretendían proteger la maderera del bosque natural, amenazada por el creciente fenómeno de tala ilegal.

En ese contexto, las resoluciones 182 y 240 de 2008 del MADR establecieron los requisitos para el registro de las plantaciones forestales comerciales y el alcance de la competencia delegada al ICA para el registro y la expedición de remisiones de movilización.

---

<sup>98</sup> Dirigidas a restaurar in natura el medio ambiente afectado, buscando que éste retorne a la situación en que se encontraba antes.

<sup>99</sup> Roble, Ceiba Roja, Nogal Cafetero, Balsa, Eucaliptos, Pinos, Teca, Melina, Acacia y Ciprés.

## Descripción del problema

No existe ningún tipo de trámite que conlleve a una suspensión o cancelación del registro cuando se compruebe que se utilizaron remisiones para movilizar madera que no correspondía con la plantación o con las especies registradas.

Por otra parte, llama la atención que entre los requisitos para el otorgamiento del registro tan solo se exige un croquis o plano en el que se muestre el área y especies sembradas de sistemas agroforestales o de cultivos forestales con fines comerciales.

Actualmente, el tráfico ilegal de madera o la movilización de productos de flora silvestre sin un documento que ampare su transporte puede dar lugar a sanciones administrativas de las autoridades ambientales o incluso a sanciones penales cuando se encuentren conductas que configuran delitos en los términos del Código Penal.

Por su parte, aunque el ICA tiene competencia en materia fitosanitaria y, en este sentido, puede tener conocimiento del estado de las plantaciones forestales registradas, no está facultado para ejercer control del uso indebido de los registros por los beneficiarios, para adoptar medidas preventivas o cautelares, ni para cancelarlos.

Así, se deja abierta la posibilidad a quienes tienen el registro de continuar amparando madera que no proviene del área registrada, esto es, de realizar el llamado “blanqueamiento”<sup>100</sup> a la madera de bosque natural cuya explotación no ha sido autorizada.

Se presume que este fenómeno está asociado principalmente a los registros de los microreforestadores y pequeños reforestadores, cuya operación es en todo caso más difícil de controlar, entre otras, por la dispersión y por lo costoso que podría resultar.

Es evidente que la información que actualmente se solicita para el registro de las plantaciones no es suficiente para consolidar un sistema de información geográfico, ni para realizar seguimiento y control a las plantaciones forestales comerciales.

El proyecto de decreto que viene preparando el Gobierno para el sector forestal pretende palear en especial la problemática planteada en este punto. En ese sentido, además de establecer causales para negar el registro, en hora buena incorpora todo un capítulo sobre el uso indebido del registro de plantaciones forestales con fines comerciales, que plantea lo sustancial y procedimental para la suspensión, cancelación y depuración de los registros, así como para la imposición de medidas cautelares. Sin embargo, como se aclaró previamente, aún se trata de un documento que no puede considerarse incorporado al marco legal vigente.

## Impedimento para el desarrollo del sector

La ausencia de facultades legales para controlar el registro de plantaciones forestales comerciales, ha facilitado en varias regiones del país la venta ilegal de documentos de remisión de movilización que afecta negativamente el sector, por cuanto distorsiona los precios del mercado y le resta credibilidad y seriedad a los documentos proferidos en los trámites oficiales.

Ahora, la ausencia de un sistema de información geográfico no permite conocer el estado real de las plantaciones en el país, la toma de decisiones informadas a nivel de política pública ni

---

<sup>100</sup> García Arbeláez, Carolina. *Tráfico de madera: pierden los bosques*. Disponible en <http://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/7512-trafico-de-madera-pierden-los-bosques>. Consultado el 19 de abril de 2016.



monitorear el cumplimiento de las metas de reforestación comercial establecidas por los diferentes instrumentos.

## 4 ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS FINANCIEROS

---

### 4.1 Contexto

El Gobierno Colombiano ha diseñado diversos mecanismos de financiación para apoyar el desarrollo del sector agrícola y el subsector forestal del país. Dos de los instrumentos más conocidos en Colombia para la promoción de estos sectores son el Certificado de Incentivo Forestal (CIF), y el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR). Ambos instrumentos, actualmente administrados por FINAGRO, son reconocimientos financieros otorgados por el Gobierno Colombiano que buscan recompensar el éxito de las inversiones privadas realizadas en estos sectores. A la fecha, el acceso a mecanismos de financiación sigue siendo una de las principales barreras para el desarrollo del sector agrícola y forestal en Colombia. Lo anterior pone en entredicho la efectividad de dichos mecanismos financieros disponibles, al mismo tiempo que invita a pensar en reformas. Estas reformas son especialmente importantes en un escenario post-conflicto en el que el sector agrícola y forestal juegan un rol clave en la promoción del desarrollo económico, social, y ambiental de las zonas rurales, escenarios tradicionales del conflicto interno armado.

A continuación, presentamos una breve descripción del CIF y del ICR, en donde incluimos un análisis de las principales barreras y retos asociados a estos mecanismos. Además, presentamos un breve análisis del sistema tributario desde la perspectiva de las plantaciones forestales comerciales, incluyendo los principales incentivos y desincentivos en el sistema para las plantaciones comerciales. Finalmente, presentamos los varios otros mecanismos financieros diseñados por el Gobierno Nacional principalmente para la promoción del sector agrícola, pero que eventualmente podrían tener un rol fundamental en la financiación del sector forestal, así como los principales mecanismos privados relevantes para el sector.

### 4.2 Certificado de Incentivo Forestal (CIF)

El CIF es un reconocimiento financiero otorgado por el Estado Colombiano, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y administrado por FINAGRO, a los actores del sector forestal para promover las externalidades positivas producto de la reforestación. Es creado para impulsar la reforestación comercial<sup>101</sup> y su objetivo es “promover la realización de inversiones directas en nuevas plantaciones forestales de carácter protector - productor en terrenos de aptitud forestal.”<sup>102</sup> El CIF es el único instrumento público de financiación diseñado exclusivamente para apoyar el desarrollo del sector forestal.

---

<sup>101</sup> Ley 139 de 1994

<sup>102</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Ley 139 de 1994: <https://www.minagricultura.gov.co/Leyes/139-1994.pdf>

#### 4.2.1 Beneficiarios y beneficios del CIF

Los beneficiarios pueden ser:

- Personas naturales o jurídicas de carácter privado;
- Entidades descentralizadas municipales o distritales cuyo objeto sea la prestación de servicios públicos de acueducto o alcantarillado;
- Departamentos, municipios, distritos, asociaciones de municipios y áreas metropolitanas.

Los montos del incentivo se establecen anualmente por resolución. A modo general, los beneficios del CIF se determinan de la siguiente forma:

- Establecimiento de especies autóctonas: hasta 75% de los costos
- Establecimiento de especies introducidas: hasta 50% de los costos
- Mantenimiento de las plantaciones: hasta 50% de los costos
- Mantenimiento de las áreas de bosque natural que se encuentran dentro del plan de establecimiento y mantenimiento forestal: hasta 75% de los costos

El monto en pesos de los beneficios a otorgar es establecido anualmente por el MADR con base en estimaciones medias realizadas por la entidad que calculan los costos de establecimiento y mantenimiento promedio por hectárea en el país diferenciando por tipo de especie elegible al CIF.<sup>103</sup>

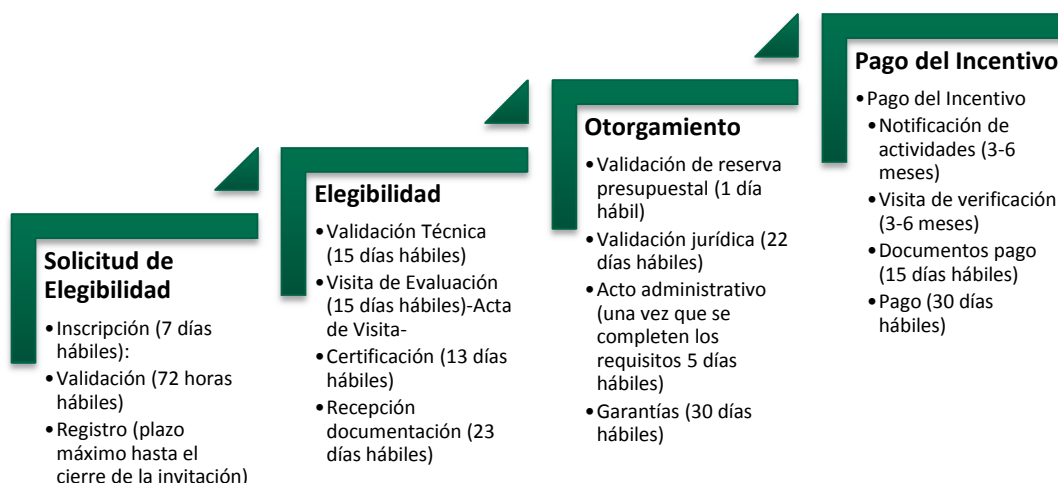
#### 4.2.2 Procedimiento para la solicitud del CIF

Para recibir los beneficios del CIF es necesario que el productor forestal cumpla los pasos y requerimientos contenidos en las cuatro etapas detalladas a continuación. A diferencia del ICR (descrito abajo), el CIF tiene unos tiempos de respuesta estipulados tanto para el productor como para FINAGRO.

---

<sup>103</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. <https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/apoyos-incen-tivos/Paginas/Certificado-de-Incentivo-Forestal-CIF-2013-v2.aspx>

Consultar el Decreto 0398 de octubre 29 de 2015 para conocer las cuantías relacionadas con el Certificado de Incentivo Forestal - CIF para el año 2016.



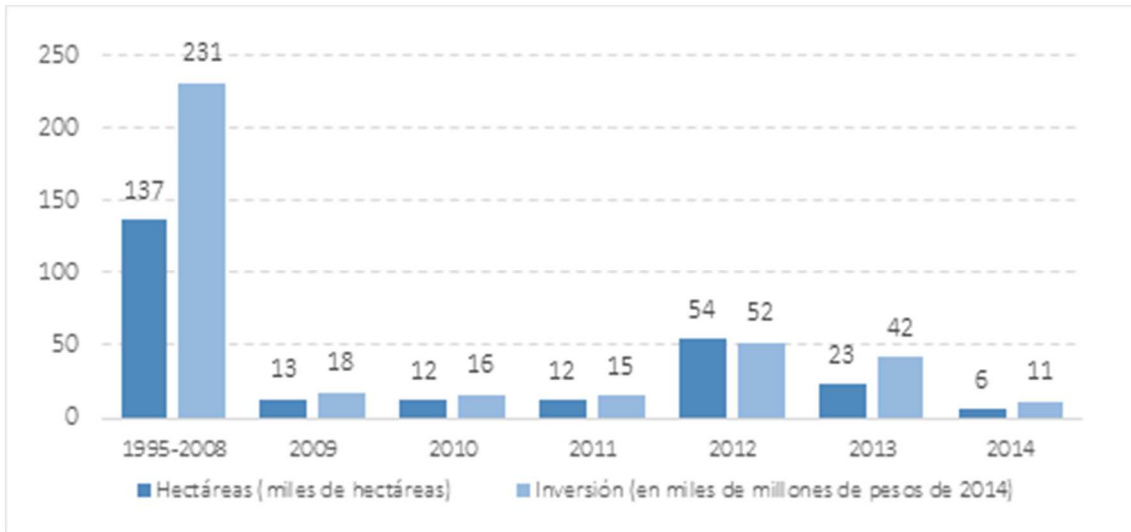
**Figura 2: Etapas, requisitos y tiempos estipulados para acceder a los beneficios del CIF**

Fuente: Elaborado por Climate Focus con información de FINAGRO. Convocatoria Pública Para Acceder Al Certificado De Incentivo Forestal. Vicepresidencia De Desarrollo Rural Dirección Forestal. 2015.

#### 4.2.3 Efectividad del CIF

De acuerdo con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), en Colombia hay 24,8 millones de hectáreas con aptitud para plantaciones forestales con fines comerciales, y algo más de 7,2 millones de hectáreas de *alta* aptitud. Desde su creación, el CIF ha promovido la siembra de plantaciones forestales comerciales. Entre 1995 y 2014 se reforestaron 258.076 hectáreas con un total de 385.000 millones de pesos en recursos CIF.<sup>104</sup> La Figura 3 muestra la distribución anual de áreas reforestadas en el país y las inversiones realizadas por el CIF y se puede observar que tanto el número de hectáreas, como la cantidad de recursos aumentó considerablemente en el año 2012, regresando en el 2014 a niveles similares a años anteriores. Lo anterior se debe a la forma en cómo se encuentra estructurada la financiación de este mecanismo, la cual se encuentra sujeta a la disponibilidad de recursos públicos que se decretan cada año por el Gobierno Nacional, a través del MADR. La cantidad de recursos asignados cada año tiene un impacto en la cantidad de bosques comerciales establecidos en el país.

<sup>104</sup> CONPES 3827. 2015. Departamento Nacional de Planeación.



**Figura 3: Distribución anual de áreas reforestadas e Inversiones con CIF**

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. CONPES 3827

Cuando se analiza la distribución de los recursos del CIF por región, es interesante observar como la región de la Orinoquia, seguida por la región del Caribe, es la que concentra la mayor parte de los recursos dedicados a apoyar el establecimiento de nuevas hectáreas con COP \$ 4.189 millones, equivalentes a un 53,3% del total de los recursos destinados al establecimiento de nuevas plantaciones, o a un 11% del total de los recursos asignados por el Gobierno Nacional al CIF. Lo anterior es de esperarse, teniendo en cuenta que la Orinoquia cuenta con un gran potencial para desarrollar plantaciones de bosques con vocación comercial. De los diferentes rubros del CIF es importante tener en cuenta que para la vigencia de 2015 se destinaron 11.087 millones de pesos a proyectos registrados en el Banco de Proyectos del CIF (BPCIF), los cuales corresponden a todos aquellos nuevos proyectos que por limitaciones en el presupuesto de la vigencia anterior no les pudieron ser asignados recursos. Así, dichos proyectos quedan priorizados para recibir recursos del CIF en la vigencia inmediatamente siguiente. Teniendo en cuenta lo anterior, los recursos para el establecimiento de nuevo proyectos en 2015 totalizaron 18.939 millones de pesos o el 50% de los recursos del CIF.

**Tabla 4: Distribución de recursos CIF, vigencia 2015**

Rubro	Participación %	Pesos
Orinoquía	11%	4.188.981.717
Caribe	3%	1.142.449.559
Eje Cafetero	5%	1.904.082.599
Otros Departamentos	2%	616.682.646
<b>Subtotal establecimiento de nuevas plantaciones por regiones</b>	<b>21%</b>	<b>7.852.196.521</b>
BPCIF <sup>[1]</sup>	29%	11.087.005.896
Mantenimiento de cultivos <sup>[2]</sup>	47%	18.000.000.000
Administración FINAGRO	3%	1.142.449.559
<b>Subtotal otros</b>	<b>79%</b>	<b>30.229.455.455</b>
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>38.081.651.976</b>

**Notas:** (a) Orinoquia: Arauca, Casanare, Meta, Vichada y Guaviare; Caribe: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena y Sucre; Eje cafetero: Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda; y Otros departamentos 13. (b) Los recursos de la tabla no incluyen los pagos de operadores de elegibilidad, de verificación, de interventoría y de divulgación, los cuales se incluyeron en el Contrato Interadministrativo No. 218 de 2014 entre MADR y FINAGRO.

<sup>[1]</sup> Proyectos del BPCIF: Proyectos aprobados durante la vigencia anterior, que por la disminución en el presupuesto del CIF no pudieron ser financiados.

<sup>[2]</sup> Los recursos para pago de mantenimientos corresponden a proyectos que se encuentran vigentes en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y en FINAGRO.

Fuente: Conpes 3827. DNP con base de datos CIF (2014). MinAgricultura, Dirección de Cadenas y FINAGRO.

#### 4.2.4 Barreras y retos del CIF

El CIF es considerado como un instrumento importante y relevante para los productores de maderas en el país. Actores entrevistados precisaron que, en términos generales, el CIF cuenta con un buen equipo de ejecución y establece periodos y procedimientos claros y razonables. Sin embargo, se considera que no es suficiente para fomentar el potencial de las plantaciones forestales comerciales en Colombia. Algunas barreras y retos del CIF identificadas por los productores de madera son los siguientes:

- Los altos costos en los que se incurre durante los trámites necesarios para recibir los beneficios del CIF no parecen ser un inconveniente para productores grandes. Para los productores más pequeños (y algunos medianos), los trámites y periodos de espera se traducen en mayores costos de transacción que desincentivan su participación. El CIF no está diseñado adecuadamente para incentivar proyectos pequeños.
- Los beneficios del CIF sólo son otorgados a aquellos proyectos que son considerados técnicamente viables y financieramente rentables. Lo anterior hace del CIF un instrumento diseñado más como prima de éxito que recompensa inversiones rentables que no requieren de apoyo estatal, que como un instrumento real de financiación para el sector forestal.
- Si bien en los últimos términos de referencia del CIF (2015) se establece que todo proyecto beneficiario debe ser técnicamente viable y financieramente sostenible, el CIF no cuenta con un criterio de productividad definido que permita priorizar el apoyo a plantaciones y cultivos forestales con mayores beneficios sociales, ambientales y económicos.

- Los beneficios del CIF se otorgan con base a estimaciones sobre los costos promedios de establecimiento y mantenimiento de plantaciones de especies de árboles elegibles a nivel nacional. En muchos casos, dichas estimaciones no reflejan los diferentes requerimientos técnicos y de capital que requieren las inversiones en las diferentes regiones del país (ej. 100 hectáreas reforestadas en el departamento de Caldas tienen unas condiciones muy diferentes a 100 hectáreas reforestadas en el departamento del Vichada). Adicional a lo anterior, el CIF está estructurado para otorgar un beneficio estándar, el cual es también independiente al tamaño del productor. El cumplimiento de requisitos y beneficios a otorgar no debería ser el mismo para proyectos con un pequeño número de hectáreas que para proyectos que cobijen grandes extensiones de tierras.
- Los beneficios del CIF son excluyentes de cualquier otro beneficio otorgado por el Gobierno. Para la mayoría de los productores grandes el CIF no constituye un mecanismo interesante, ya que les resulta más rentable hacer uso de los incentivos tributarios asociados a la reforestación.<sup>105</sup> El beneficio del CIF dura solo 5 años según lo establece la ley.
- En Colombia, la banca comercial privada cuenta con muy pocas opciones para fomentar la producción de cultivos de rendimiento de largo plazo. No existe ninguna línea de crédito que se ajuste al ciclo productivo de una plantación forestal, el cual se caracteriza por grandes inversiones durante el periodo de establecimiento del cultivo, seguidos de largos periodos sin ingresos. Lo anterior hace del CIF un recurso importante, no obstante, no suficiente para financiar el sector.
- El presupuesto del CIF está sujeto a vigencias presupuestales anuales del MADR. Es decir, que las contribuciones al CIF, lejos de constituir una suma fija, varían año a año en función de la disponibilidad de recursos. Una menor cantidad de recursos al CIF está directamente relacionada con un menor número de proyectos aprobados y financiados. Con excepción de los años 2012 y 2013, la inversión de recursos CIF en el sector forestal no ha superado los 20.000 millones de pesos, y para el 2014 las inversiones en nuevas plantaciones ascendieron a un total aproximado de 10.129 millones de pesos.

### 4.3 Incentivo a la Capitalización Rural (ICR)

El ICR tiene su origen en la ley N° 101 de 1993. Es un instrumento de financiación creado con el objetivo de “Mejorar la productividad y competitividad de los productores agropecuarios mediante el apoyo a la inversión en bienes de capital”. Administrado por FINAGRO<sup>106</sup>, el ICR consiste en un apoyo económico no reembolsable que es *descontado como porcentaje del valor del crédito solicitado por un productor agropecuario* (persona natural o jurídica) a un banco comercial de primer piso para el desarrollo de actividades agropecuarias de inversión.

En el año 2015 se realizó una reorganización del sistema distributivo del ICR, al estructurar la asignación de recursos en distintas bolsas según el tipo de actividad a realizar, las cuales cuentan con un monto específico de recursos asignados por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuaria. A diciembre de 2015, los recursos asignados al ICR se encontraban distribuidos en 14 bolsas

---

<sup>105</sup> En Colombia las nuevas plantaciones comerciales se encuentran exentas del impuesto a la renta. Ver sección *Incentivos Legales*

<sup>106</sup> Decreto 626 de 1994.

o sub-fondos con el objetivo de financiar inversiones en sectores, regiones o actividades específicas. Es importante destacar que el ICR no fue creado como una herramienta para el desarrollo del sector forestal, y en efecto las bolsas creadas en 2015 no proveían líneas dirigidas al sector. No obstante, lo anterior no excluía que ciertas actividades del sector forestal pudieran ser financiadas con recursos del ICR.

Para el 2016, se reestructura de nuevo este mecanismo y se crean dos bolsas del ICR: una general y otra para Colombia Siembra. La anterior división se realiza con base en la nueva política “Colombia Siembra” del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), anunciada el 15 de octubre de 2015, con la cual el Gobierno de Colombia planea incentivar la siembra de más de 1’000.000 de hectáreas en el país. A la fecha no se conoce la asignación exacta de recursos, ni la distribución final de los mismos entre las dos bolsas.<sup>107</sup>

Los grandes productores podrán acceder a los beneficios de la bolsa de ICR Colombia Siembra y solicitar beneficios de reconocimiento de hasta el 20% del valor de los proyectos. Sin embargo, su participación solo se limita a esta bolsa y no podrán acceder a los beneficios de la Bolsa de ICR general. Las actividades a financiar por la bolsa Colombia Siembra incluyen siembra, mejoramiento de suelos e inversiones en infraestructura agrícola para el mejoramiento de suelos para varios cultivos incluyendo los **forestales**. Los productores que deseen invertir en maquinaria, adecuación de tierras para riego y drenaje también podrán acceder a los beneficios del ICR de Colombia Siembra, sin importar el tipo de cultivo al que se dediquen estas actividades.<sup>108</sup>

Se espera que la nueva estructuración del ICR constituya una innovación importante para el sector forestal, dado que para este año a diferencia de la distribución de recursos del ICR para el año 2015, permite que inversiones enfocadas exclusivamente en proyectos forestales sean eventualmente beneficiarias de este instrumento de financiación. Estas inversiones aplican solo para ciertos municipios del país.<sup>109</sup>

#### 4.3.1 Beneficiarios y beneficios del ICR

Los beneficios que otorga FINAGRO dependen en primera medida del tipo de productor. La Tabla 5 presenta los tipos de productores según Finagro.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> <https://www.finagro.com.co/noticias/crean-bolsa-de-icr-para-jalonar-productividad-y-competitividad-en-colombia-siembra#sthash.P2XcicZ.dpuf>

<sup>108</sup> *Ibíd.*

<sup>109</sup> Los municipios en los que se pueden realizar inversiones forestales elegibles al CIR pueden ser consultados en el siguiente link: <https://www.finagro.com.co/ANEXO%20ICR1-MUNICIPIOAPTOSUPRAPARABOSQUES.pdf>

<sup>110</sup> [https://www.finagro.com.co/manual\\_de\\_servicios\\_de\\_finagro\\_cap\\_4.pdf](https://www.finagro.com.co/manual_de_servicios_de_finagro_cap_4.pdf)



**Tabla 5: Tipo de productores en Colombia según FINAGRO**

Tipo	Según FINAGRO
Pequeño	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El valor de sus activos no es mayor a los 145 SMMLV</li> <li>▪ Al menos el 75% de sus activos están invertidos en el sector agrícola</li> <li>▪ No menos de 2/3 de sus ingresos provienen de una actividad agrícola</li> </ul>
Mediano	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El valor de sus activos no es mayor a los 5.000 SMMLV</li> <li>▪ Al menos el 75% de sus activos están invertidos en el sector agrícola</li> <li>▪ No menos de 2/3 de sus ingresos provienen de una actividad agrícola</li> </ul>
Grande	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El valor de sus activos es superior a 5.000 SMMLV</li> </ul>
Otros	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Esquemas asociativos:</b> Unidad comercial legalmente constituida integrada por diferentes tipos productores de los cuales los pequeños productores tengan propiedad de al menos el 20% del capital de la misma.</li> <li>▪ <b>Alianza estratégica:</b><sup>111</sup> Integrador por diferentes productores con inversiones en cultivos perennes (como palma de aceite, caucho y madera). La participación de pequeños productores en la producción y/o capital debe ser siempre de al menos un 50%</li> </ul>

Fuente: FINAGRO Manual de Servicios, Versión 4

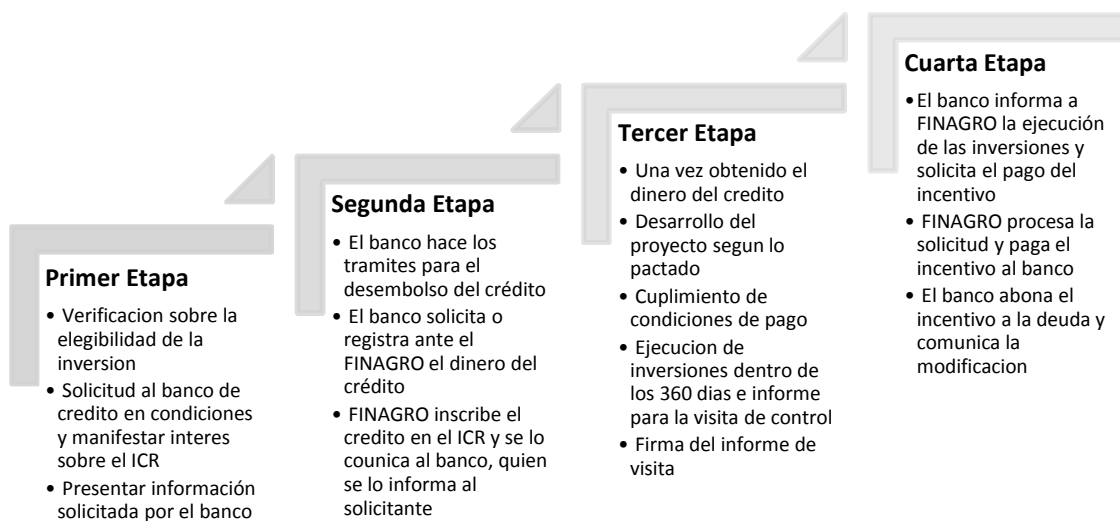
La asignación de recursos a los diferentes productores está también sujeta a la disponibilidad de recursos asignados a cada una de las bolsas. El tipo de bolsa determina también el tipo de productor que puede aplicar a los recursos de financiación. En muchos casos se excluyen como posibles beneficiarios a los grandes productores. En muchos otros, la participación de grandes productores solo es posible a través de la asociación con pequeños y medianos productores.

Para el año 2016, los grandes productores podrán participar en la Bolsa Colombia Siembra, pero no son elegibles para solicitar beneficios de la Bolsa de ICR General.

#### 4.3.2 Procedimiento para la solicitud del ICR

El método de asignación de recursos del ICR utilizando es el de “el primero que llega es el primer servido” (“first come, first served”). Lo anterior implica que todas las solicitudes recibidas por FINAGRO son procesadas por orden de llegada hasta agotar los recursos asignados para cada bolsa. El trámite para solicitar los beneficios del ICR se encuentra dividida en cuatro etapas.

<sup>111</sup> De acuerdo con el Manual 35 para el ICR de FINAGRO: “se entenderá por Alianza Estratégica el conjunto de relaciones y arreglos formales entre productores de bienes agropecuarios, comercializadoras, agroindustrias y organismos de apoyo, públicos y/o privados, cuyo propósito sea expandir el área productiva de los cultivos de tardío rendimiento, o la modernización y actualización tecnológica, en especial de las unidades productivas de los pequeños productores” (Pág. 5)



**Figura 4: Etapas para solicitud del ICR**

**Nota:** La obtención del ICR está sujeta a la asignación del crédito FINAGRO por parte del Banco. La anterior gráfica no considera los pasos y trámites requeridos por el productor para la obtención de dicho crédito.

*Fuente:* Elaborado por Climate Focus con información disponible en el Portafolio de Servicios de FINAGRO de Julio de 2015

#### 4.3.3 Efectividad del ICR

Para el **2015**, el Gobierno de Colombia asignó un total de COP \$ 348.535,6 millones al ICR. A la fecha no se conoce el monto final de recursos a destinar para el ICR en el 2016. Del total de fondos asignados por el Gobierno Nacional, de los cuales solo COP \$ 151.088 millones fueron pagados a productores del sector agrícola, correspondientes a un **43,35% del total presupuestado**. El porcentaje restante de los fondos no fue asignado y por tanto pagado por FINAGRO a ningún productor. Durante el año anterior, el ICR recibió un total de 34,983 solicitudes por un valor de COP \$ 634.202 un valor que dobla lo inicialmente presupuestado por el Gobierno Nacional, pero que es 4 veces mayor al valor pagado.

Frente a este escenario es interesante analizar las razones por las cuales el total de fondos presupuestados no fueron asignados. Lo anterior se explica en parte por la concentración de solicitudes en ciertas bolsas específicas. La Tabla 6 presenta los fondos disponibles y fondos asignados por el ICR diferenciando por bolsas.

**Tabla 6: Recursos del ICR a julio de 2015**

Bolsa	Fondos disponibles por Bolsa en pesos (2015)*	Fondos disponibles a Julio 1 de 2015**	% fondos asignados a Julio 1 de 2015
No. 1 - Frutales	\$53.647.078.358	\$29.943.081.745	44%
No. 2 – Palma de Aceite	\$31.668.571.743	\$26.658.053.653	16%
No. 3 – Café	\$30.025.714.286	\$14.857.712.917	51%
No. 4 – Cacao	\$20.178.634.628	\$7.904.923.327	61%
No. 5 – Caucho	\$8.623.285.714	\$7.204.607.014	16%
No. 6 – Silvopastoreo	\$5.698.285.714	\$5.636.439.094	1%
No. 7 – Adecuación de tierras y manejo del recurso hídrico	\$81.746.308.143	\$72.577.880.416	11%
No. 8 – Infraestructura para la producción, maquinaria de uso agropecuarios y transformación primaria	\$69.255.481.561	\$35.584.693.383	49%
No. 9 – CONPES Altillanura	\$19.500.000.000	\$19.266.617.550	1%
No. 10 – CONPES Nariño	\$3.500.000.000	\$3.500.000.000	0%
No. 11 – CONPES Lácteo	\$9.672.219.365	\$8.994.739.122	7%
No. 12 – AMTEC Arroz	\$5.000.000.000	\$4.494.224.450	10%
No. 13 – Apoyo a la productividad de algodón	\$5.000.000.000	\$4.997.517.050	0%
No. 14 – Apoyo a la productividad del maíz	\$5.000.000.000	\$4.942.962.350	1%

Fuente: Comisión Nacional de Crédito. Resolución No. 7 de 2015

Con base en la anterior información, es importante notar como a julio de 2015, la asignación de recursos fue mucho mayor para ciertas bolsas comparada con otras. Este es precisamente el caso para las bolsas del cacao, café, infraestructura y frutales, las cuales en orden decreciente presentaba al 1 de julio de 2015 la mayor cantidad de desembolsos. Al otro extremo se encuentran las bolsas Silvopastoreo, CONPES Altillanura, CONPES Nariño, Algodón y Maíz, para las cuales la asignación de recursos no superaba el 1% del total presupuestado por el Gobierno.

Este comportamiento es similar al de los últimos años. Entre el 2004 y 2013, la mayoría de los recursos demandados fueron destinados para la inversión en plantación y mantenimiento de cultivos de tardío rendimiento representado en promedio el 58% de los ICR pagados, seguido de adecuación de tierras con 13%. Por sector productivo, se observa que gran parte de los recursos de ICR fueron destinados al sector cafetero, especialmente para el programa de renovación del parque cafetero llevado a cabo en años anteriores. Por su parte, campos como ganado bovino puro han representado en promedio menos del 1% de los recursos del ICR y no se han demandado recursos para proyectos de modernización tecnológica.<sup>112</sup>

<sup>112</sup> Misión para la Transformación del Campo. Propuesta de Reforma. FINAGRO. Diciembre de 2014.

De las bolsas creadas en 2015, se podría considerar que la Bolsa 6, o de Silvopastoreo, es la única que tiene algún tipo de relevancia para las plantaciones forestales comerciales. A través de esta bolsa se financiaba hasta el año pasado la siembra de especies forestales maderables. No obstante, la siembra de dichas especies debía estar asociada a la producción ganadera, pues como su nombre lo indica, las inversiones elegibles a esta bolsa debían estar orientadas al establecimiento o conversión de actividades ganaderas a sistemas silvopastoriles, limitando así las inversiones exclusivas en plantaciones de bosques con vocación comercial. Al igual que la bolsa No. 6, las bolsas 7 a 10, presentaban oportunidades de financiación para el sector forestal, específicamente para la realización de obras de manejo del recurso hídrico, infraestructura y maquinaria, y recuperación de tierras, que eventualmente son también necesarias para inversiones forestales.

A pesar de que con la nueva estructuración de las bolsas del ICR para el año 2016 se espera que los productores del sector forestal puedan acceder con mayor facilidad a los recursos del ICR, es difícil que el sector forestal realmente se beneficie del ICR como instrumento de financiación si no se sobreponen algunos de las barreras y retos detallados a continuación, especialmente aquellos relacionados con el acceso al crédito, condición necesaria para acceder a los beneficios del ICR.

#### 4.3.4 Barreras y retos del ICR

El ICR es un instrumento importante para la financiación del sector agrícola colombiano, y que podría desempeñar un rol significativo en la promoción de inversiones asociadas a la reforestación comercial. Sin embargo, los actores del sector forestal por lo general no están incentivados a acceder al ICR. Algunos de los factores que han afectado la efectividad de este instrumento para el sector forestal son los siguientes:

- Hasta el anuncio de la nueva estructura del ICR en abril de 2016, no existía una bolsa o subfondo dedicada exclusivamente a financiar las actividades del sector forestal. De las bolsas diseñadas para financiar el sector agrícola en Colombia en 2015, solo la bolsa 6 destinaba recursos para la financiación de plantaciones de árboles maderables. No obstante, como se mencionó anteriormente, la siembra de especies maderables debía darse como una actividad complementaria a la introducción de un sistema silvopastoril. Lo anterior implica que la solicitud de crédito a FINAGRO, y por tanto la rentabilidad del proyecto debía estar orientada a la producción ganadera y no de maderables. Respecto a las otras bolsas (7 a 10), los reforestadores no ven como muy útil este mecanismo financiero, dado que no consideran la financiación para la adquisición de equipos como una barrera que prevenga la inversión en plantaciones comerciales de bosques. La nueva estructuración del ICR es un paso importante para sobreponer esta barrera.
- El ciclo financiero y por tanto de la inversión real en un proyecto elegible a un crédito FINAGRO y por tanto del ICR, no están armonizados con las necesidades de los productores del sector forestal. Como se mencionó anteriormente, en Colombia, la banca comercial privada tiene limitada experiencia con la valoración de una plantación forestal y cuenta con pocas opciones para fomentar la producción de cultivos de rendimiento de largo plazo. No hay líneas de crédito que se ajusten al ciclo productivo de una plantación forestal, la cual se caracteriza por una gran inversión durante el periodo de establecimiento del cultivo, seguida de

largos periodos sin ingresos. Respectivamente, los ingresos (y punto de equilibrio) se reciben (alcanza) después de varios años del establecimiento del proyecto. El no contar con un crédito con la banca comercial, imposibilita la elegibilidad a recibir un crédito FINAGRO, y por tanto acceder a los beneficios del ICR.

- El ICR está orientado principalmente a beneficiar a los pequeños y medianos productores agrícolas del país. La condicionalidad asociada al crédito obliga a que los proyectos sean rentables sin el ICR, lo cual es especialmente difícil para los pequeños y medianos productores, que raramente cuentan con los recursos necesarios para asegurar el éxito de una inversión sin la necesidad de asistencia financiera o técnica. Este es especialmente el caso de las inversiones forestales, las cuales requieren de un gran capital al que difícilmente tienen acceso pequeños productores.
- La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) es la entidad encargada de asignar los recursos del Gobierno entre las diferentes bolsas o subfondos del ICR. Dichas asignaciones son determinadas por aspectos coyunturales de política y no por factores técnicos y necesidades reales del sector.<sup>113</sup> La CNCA recibe recomendaciones de FINAGRO, quien ejerce la función de Secretaría Técnica. La junta directiva de FINAGRO está actualmente integrada por: el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Presidente del Banco Agrario, un representante de los accionistas privados, un representante de los gremios del sector agropecuario, y un representante de las asociaciones campesinas. La Junta Directiva de FINAGRO, no cuenta con representación del sector forestal. A diferencia de otros gremios del sector agropecuario, el sector forestal no tiene gremios con la misma capacidad para influir en el diseño de políticas públicas que provean mejores instrumentos y más recursos para el sector, lo cual claramente deja al sector en desventaja.

## 4.4 Incentivos y desincentivos tributarios

Dado que los impuestos aplicables al sector juegan un papel preponderante a la hora de determinar la rentabilidad de las inversiones en el sector forestal, es importante analizar los impuestos y exenciones tributarios aplicables al sector que existen actualmente en el país. A continuación, precisamos, primero, los principales desincentivos más importantes del sistema tributario para el sector forestal y, segundo, los incentivos que ofrece a través de beneficios tributarios.

### 4.4.1 Impuestos que desincentivan al sector forestal

#### **Impuesto al Patrimonio**

El impuesto a la riqueza en Colombia fue creado por la ley 1739 de 2014. Este impuesto corresponde al antiguo impuesto al patrimonio creado anteriormente por la ley 863 de 2003, aplicable a los años gravables 2004, 2005 y 2006 para aquellas personas naturales y jurídicas con un patrimonio líquido superior a los 3.000 millones de pesos colombianos. De acuerdo a la ley 1739,

---

<sup>113</sup> Según el Artículo 1 del Decreto 2371, La Comisión Nacional de Crédito está integrada por - El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, quien la presidirá, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Nacional Planeación, el Gerente del de la República. - El Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural. - Dos representantes del Presidente la República, uno los cuales deberá tener una reconocida formación académica y experiencia en materias y financieras, y el otro en economía y producción agropecuaria.

el impuesto al patrimonio aplica a los años 2015, 2016, 2017 y 2018 para las personas naturales y jurídicas que sean contribuyentes al impuesto de renta y que tengan un patrimonio líquido (también aplica para patrimonios ilíquidos producto de sucesiones) igual o superior a los 1.000 millones de pesos, con excepción de los contribuyentes exonerados mencionados en el artículo 293-2 del Estatuto Tributario (E.T.).<sup>114</sup>

El impuesto al patrimonio se compone de una tarifa marginal y un componente fijo el cual varía dependiendo de la Base gravable, y el año aplicable al impuesto, diferenciando entre el tipo de contribuyente (sea esta persona natural o jurídica). Respecto a la Base gravable el pago al impuesto varía en proporción a ésta. Respecto al año gravable, las contribuciones aplicables al impuesto al patrimonio, la ley estipula que estas disminuyen paulatinamente hasta el 2018. Así, para el 2015 por ejemplo, el impuesto aplicable personas jurídicas variaba desde una tarifa marginal de 0,2% hasta una tarifa marginal máxima de 1,15% más una contribución fija de 22,5 millones de pesos colombianos para aquellas personas jurídicas con patrimonios superiores a los 5.000 millones de pesos. Para los años siguientes las contribuciones disminuyen gradualmente.<sup>115</sup>

El sector forestal no cuenta con beneficios asociados al impuesto al patrimonio. Con el objetivo de lograr beneficios de economía de escala la producción y el cultivo de maderables requieren en muchos casos de predios de gran tamaño en los cuales se pueda desarrollar la actividad forestal. La extensión de los predios obliga a que el impuesto al patrimonio, pagadero cada año dificulte la inversión en nuevas plantaciones las cuales en el mejor de los casos inician su producción solo después de 7 años. Diversos actores del sector forestal han manifestado la necesidad que los impuestos aplicables al sector reflejen la realidad del ciclo productivo del mismo.

De acuerdo con FEDEMADERAS, “el efecto de este impuesto en el sector es negativo y va en contravía del plan de desarrollo que tiene el gobierno nacional para el sector; sea por desconocimiento de la actividad o por la necesidad de recaudar tributos de forma general. Este impuesto, aplicado a un sector intensivo en patrimonio, tiene un efecto de -2% en la tasa interna de retorno de una inversión forestal.”<sup>116</sup>

### **Impuesto sobre la Renta para la Equidad CREE**

Con la última reforma tributaria (Ley 1739 de 2014) y con el objetivo de crear mejores condiciones para la formalización laboral, en Colombia se redujo el impuesto a la Renta del 33% al 25% para las empresas (personas jurídicas con ánimo de lucro), al mismo tiempo que las eximió hasta 10 Salarios Mínimos Legales Vigentes (SMLMV) de la obligación de hacer aportes parafiscales al SENA, ICBF, y Salud. No obstante, para compensar la disminución de ingresos al Estado por concepto de la reducción al impuesto de Renta, la última reforma tributaria creó el impuesto CREE. De acuerdo a la DIAN, el impuesto CREE es diferente al impuesto a la Renta dado que: (i) es un tributo dedicado a la financiación de programas de inversión social usuaria del SENA y el ICBF que aplica solo a personas jurídicas; (ii) La tarifa sobre el impuesto a la equidad CREE es del 9%,

---

<sup>114</sup> *Ibíd.*

<sup>115</sup> Ley 1739 de 2014. Secretaría del Senado: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/base-doc/ley\\_1739\\_2014.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/base-doc/ley_1739_2014.html)

<sup>116</sup> Lozano Cifuentes, D. FEDEMADERAS. 2015. Con Madera para crecer: Reforestación en Colombia en el Siglo XXI. Página 96.

diferente al 25% del impuesto a la Renta; (iii), la base gravable contempla menos deducciones y rentas exentas y; (iv) los responsables del CREE están exonerados de los pagos de aportes parafiscales (SENA-ICBF) y aporte a la Salud.<sup>117</sup>

Así, “este impuesto logra gravar con otro nombre las rentas del sector forestal que, antes de esta reforma tributaria, disfrutaba de rentas exentas con el propósito de incentivar el crecimiento del sector. El efecto financiero es, al igual que el impuesto al patrimonio, de otro -2% en la tasa interna de retorno.”<sup>118</sup>

#### 4.4.2 Incentivos tributarios

A continuación, presentamos los principales incentivos que brinda el sistema tributario para el sector forestal. Respecto a los beneficios tributarios es importante tener en cuenta el principio universal de los impuestos,<sup>119</sup> a través del cual un mismo hecho económico no puede generar más de un beneficio tributario al mismo contribuyente, entendido como la concurrencia de una deducción y un descuento por un mismo hecho económico.<sup>120</sup>

##### Exenciones Tributarias

Las exenciones tributarias son una herramienta muy importante para el posible crecimiento del sector forestal en Colombia. Las exenciones tributarias con las que hoy cuenta el país son:<sup>121</sup>

- **Numeral 6, artículo 207 – 2 del Estatuto Tributario.** Rentas Exentas. (modificado por el artículo 18 de la ley 788 de 2002). (Etapa de aprovechamiento): El régimen tributario colombiano permite a las empresas del Sector Forestal instalarse en cualquier lugar del país y estar exentas al impuesto de renta (no aplica a descuentos en el CREE) por el aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales, incluyendo inversiones en aserraderos. De acuerdo con el E.T., La exención queda sujeta a la renovación técnica de los cultivos.
- **Artículo 83 del Estatuto Tributario.** Determinación del costo de venta en plantaciones de reforestación. (Etapa de aprovechamiento): Se presume de derecho que los costos imputables a la venta de madera obtenida de un proyecto de reforestación, son el 80% del precio de venta.

Estas exenciones mencionadas arriba son solo aplicables para (i) aquellas inversiones no hayan sido beneficiadas por otras exenciones por concepto de gastos o inversiones efectuados para reforestación, incluidos los intereses sobre créditos obtenidos para dicha actividad, y (ii) que los planes de reforestación hayan sido aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. A pesar de lo anterior, en caso tal de que el contribuyente haya solicitado en años anteriores deducciones por gastos e inversiones en reforestación, este podrá de todas formas acogerse a

---

<sup>117</sup> [http://www.dian.gov.co/contenidos/otros/Preguntas\\_Cree\\_2014.html#f6](http://www.dian.gov.co/contenidos/otros/Preguntas_Cree_2014.html#f6)

<sup>118</sup> En Colombia se estima que la tasa de interés de oportunidad para inversiones en el sector forestal en el país es del 9,84% real. Lozano Cifuentes, D. FEDEMADERAS. 2015. Con Madera para crecer: Reforestación en Colombia en el Siglo XXI. Página 93-98.

<sup>119</sup> Artículo 23 de la Ley 383 de 1997.

<sup>120</sup> Lozano Cifuentes, D. FEDEMADERAS. 2015. Con Madera para crecer: Reforestación en Colombia en el Siglo XXI

<sup>121</sup> Ibid

las exenciones del artículo 83 del E.T., con la salvedad que en ese las exenciones será consideradas como renta bruta recuperada que se diferirá durante el periodo de explotación sin exceder 5 años.

- **Artículo 157 del Estatuto Tributario.** Deducción especial por nuevas inversiones en plantaciones, riegos pozos y silos. (Etapa de inversión): Esta exención aplica a inversiones efectuadas en plantaciones, riegos pozos y silos (costos y gastos necesarios). La inversión (que se capitalice contablemente), podrá ser llevada como deducción especial en la renta del contribuyente, disminuyendo así la base gravable del impuesto de renta. Esta deducción no podrá ser mayor al diez por ciento (10%) de la renta líquida del contribuyente que realice la inversión.

### Deducciones Tributarias

Constituyen deducciones tributarias de relevancia para el sector forestal las contenidas en los siguientes artículos del código tributario:<sup>122</sup>

- **Artículo 46-1 del E.T.** No constituirán renta ni ganancia ocasional los ingresos recibidos por concepto de indemnizaciones o compensaciones recibidas por la erradicación o renovación de cultivos, o por el control de plagas, cuando ésta forme parte de programas encaminados a racionalizar, o proteger la producción agrícola nacional y los mismos sean pagados con recursos de origen público.
- **Art. 52 del E.T. Incentivo a la capitalización rural (ICR).** El Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) previsto en la Ley 101 de 1993, no constituye renta ni ganancia ocasional.
- **Artículo 158-2 del E.T. Deducción por inversiones en control y mejoramiento del medio ambiente.** Las personas jurídicas que realicen directamente inversiones en control y mejoramiento del medio ambiente, tendrán derecho a deducir anualmente de su renta el valor de dichas inversiones que hayan realizado en el respectivo año gravable, previa acreditación que efectúe la autoridad ambiental respectiva, en la cual deberán tenerse en cuenta los beneficios ambientales directos asociados a dichas inversiones. El valor a deducir por este concepto en ningún caso podrá ser superior al veinte por ciento (20%) de la renta líquida del contribuyente, determinada antes de restar el valor de la inversión. No aplica para inversiones realizadas por mandato de una autoridad ambiental para mitigar el impacto ambiental producido por la obra o actividad objeto de una licencia ambiental.
- **Art.8, literal c, Ley 139 de 1994.** Los recursos obtenidos por el CIF fueron excluidos de impuesto de la renta por constituir un reconocimiento por parte del Estado de los beneficios ambientales que origina la reforestación.<sup>123</sup>

### Descuentos tributarios

De acuerdo con el artículo 249 del E.T., se podrá considerar como un descuento tributario la inversión realizada en acciones que se coticen en bolsa, en empresas exclusivamente agropecuarias, en las que la propiedad accionaria esté altamente democratizada, tendrán derecho a descontar el valor de la inversión realizada, sin que exceda del uno por ciento (1%) de la renta

---

<sup>122</sup> Ibíd.

<sup>123</sup> Ibíd.



líquida gravable del año gravable en el cual se realice la inversión. Se entenderá como empresa altamente democratizada aquellas empresas en las que el veinte por ciento (20%) de las acciones en circulación de la sociedad pertenezca a inversionistas diferentes del grupo o personas que la controlen.<sup>124</sup>

### **Incentivos relacionados con el impuesto sobre las ventas (IVA)**

Están exentos del impuesto de IVA los siguientes bienes y servicios de relevancia para el sector forestal.<sup>125</sup>

- Los bienes usados como herramientas dentro de la actividad agrícola, así como los servicios de almacenamiento y el seguro agropecuario tienen como tarifa de impuesto sobre las ventas el 5%. (Artículo 468-1 y 468-3 E.T. Ley 1607 de 2012)
- Los servicios destinados a la adecuación de tierras y a la comercialización de los respectivos productos (Art. 476 E.T. y Art. 48, Ley 488 de 1998).
- Por la importación de elementos necesarios para la industria de fertilizantes (DIAN 069698 de 2011).<sup>126</sup>

## **4.5 Otros mecanismos de financiación para el sector agrícola**

Al igual que con el ICR, los otros instrumentos diseñados por el gobierno Nacional para la financiación del sector rural, no han sido estructurados para apoyar el desarrollo del sector forestal. No obstante, dado su eventual adaptación y relevancia para el sector hacemos una breve descripción de otros mecanismos de financiación públicos y privados que actualmente soportan la financiación sector agrícola.

### **4.5.1 Otros mecanismos públicos de financiación**

A nivel nacional FINAGRO es la entidad ejecutora principal para el financiamiento del sector rural. Como Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario vinculado al MADR, FINAGRO es la entidad encargada de la administración de los diferentes mecanismos públicos de financiación del sector agrícola. A continuación, presentamos aquellos mecanismos administrados por FINAGRO que consideramos podrían ser relevantes para el sector forestal. Al igual que con el ICR, es importante tener en cuenta que, dada su condición como entidad financiera de segundo piso, el acceso a la mayoría de los mecanismos públicos de financiación ofrecidos por FINAGRO está condicionado a la obtención de un crédito con una institución financiera o bancaria comercial.<sup>127</sup> Este es el caso del Crédito Finagro, de las Líneas Especiales de Crédito Finagro (LEC), de

---

<sup>124</sup> Decreto 667 de 2007.

<sup>125</sup> Lozano Cifuentes, D. FEDEMADERAS. 2015. Con Madera para crecer: Reforestación en Colombia en el Siglo XXI.

<sup>126</sup> Ver oficio 00045 de 2013 de la DIAN para consultar los bienes que no sujetos al impuesto.

<sup>127</sup> En la siguiente subsección se hace mención de algunas de las actuales opciones de financiación ofrecidas por la Banca Nacional.

los créditos asociativos, y del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG). No es necesario la adquisición de un crédito FINAGRO para el acceso al Incentivo al Seguro Agropecuario (ISA), Incentivo a las coberturas cambiarias.

**Tabla 7: Mecanismos de financiación públicos administrados por FINAGRO**

Mecanismo	Objetivos	Beneficiarios
<b>Líneas de Crédito FINAGRO</b>	Financiación de actividades de producción, agroindustrias y servicios de apoyo a tasas favorables.	Pequeño, mediano y gran productor
<b>Líneas Especiales de Crédito (LEC)</b>	Financia inversiones agrícolas para la siembra y mantenimiento de cultivos de ciclo corto, hortalizas y frutales a tasas favorables Para el 2016 el LEC se encuentra dividido en dos bolsas: 1. Bolsa Colombia Siembra y 2. Bolsa General.	Bolsa Colombia Siembra: Pequeños, medianos, grandes productores y esquemas asociativos. Podrán aplicar a la Bolsa de Colombia Siembra exclusivamente los productores de maíz, soya, granadilla, maracuyá, banano, Uchuva pina, arroz, gulupa y cebada. ICR General: Pequeños y medianos productores y esquemas asociativos.
<b>Créditos Asociativos</b>	Los proyectos deben contemplar acuerdos y compromisos formales entre los integrantes de la cadena productiva para el desarrollo de la producción bajo condiciones técnicas adecuadas y eficientes de producción.	Pueden ser solicitados en cabeza de cualquier integrante de la cadena, o bien de forma individual por cada productor vinculados los diferentes esquemas asociativos.
<b>Fondo Agropecuario de Garantías (FAG)</b>	Sirve como fondo especializado para garantizar los créditos y microcréditos en condiciones FINAGRO que se otorguen a personas naturales o jurídicas, dirigidos a financiar proyectos del sector agropecuario y rural.	Pueden ser beneficiados de las garantías del FAG, las personas naturales o jurídicas, clasificadas y definidas por FINAGRO como pequeño, mediano o gran productor y las mujeres rurales de bajos ingresos.
<b>Incentivo al Seguro Agropecuario (ISA)</b>	El seguro agropecuario es una herramienta de gestión de riesgos que permite al productor agropecuario proteger su inversión ante eventos adversos de la naturaleza.	Todos los productores agropecuarios que aseguren cultivos, pasturas, actividades pecuarias, silvopastoriles y piscícolas (incluida la camaronicultura), pueden recibir incentivo.
<b>Incentivo a las Coberturas Cambiarias</b>	Apoyo a los productores agropecuarios para la adquisición de instrumentos denominados "Opciones Put Europeas", mediante las cuales el derecho de compra sólo se puede ejercer hasta el vencimiento del instrumento.	Todos los subsectores primarios exportadores agrícolas, pecuarios y acuícolas, definidos en el Ámbito Agrícola de la Organización Mundial del Comercio (OMC) + Pesca, excluyendo al subsector cafetero,

Fuente: Climate Focus con información de Finagro

### Relevancia para las plantaciones forestales comerciales

Tanto el crédito en condiciones FINAGRO, como los créditos asociativos permiten la financiación para el establecimiento y mantenimiento del sector forestal. El LEC, por el contrario, ofrece tasas diferenciales más competitivas, pero estos aplican solo a la financiación de cultivos de ciclos cortos, hortalizas y frutales. Para el 2016, al igual que el Gobierno anuncio la creación de dos bolsas para este instrumento financiero. En términos generales los recursos del LEC aumentaron

de 30.000 millones 70.000 millones, de los cuales 30.000 serán destinados para la bolsa Colombia Siembra. La bolsa Colombia Siembra permite la participación de grandes productores, pero plantaciones del sector forestal quedan excluidas.

Así mismo, el objetivo principal del FAG es el de respaldar los créditos en condiciones FINAGRO. Si bien el FAG ofrece una opción interesante de financiación al garantizar el capital del crédito, existe una limitación importante para su aplicabilidad al sector forestal al no poder destinarse a proyectos pertenecientes a grandes y medianos productores que requieran una financiación mayor a 24 meses. Si bien todos los anteriores mecanismos son relevantes para el sector forestal al ofrecer una alternativa de financiación, la inadecuación de los plazos crediticios a los flujos financieros del negocio forestal no solamente dificultan, sino impiden el acceso a un crédito y por ende a dichos instrumentos.

El Incentivo al Seguro Agropecuario constituye un instrumento importante que podría contribuir a disminuir la percepción de riesgo asociada al sector forestal, tanto del sector bancario como de aquellos productores que decidan realizar inversiones en el sector forestal. Todos los productores pueden acceder al incentivo para la adquisición de este beneficio que subsidia los costos de adquisición de un seguro contra condiciones climáticas inesperadas que pongan en riesgo la producción de una plantación forestal. Al igual que el ISA, el incentivo a las coberturas cambiarias, no presenta ninguna restricción de acceso a los productores del sector forestal. No obstante, es importante tener en cuenta que este, más que instrumento de financiación, es un instrumento de protección para productores ante condiciones de incertidumbre cambiaria.

#### 4.5.2 Mecanismos privados de financiación

En el sector bancario comercial en Colombia es posible encontrar líneas de crédito para productores del sector agropecuario. A continuación, presentamos brevemente algunas de ellas. Es importante mencionar que todos los bancos que se indican en la siguiente tabla tienen la posibilidad de actuar como intermediarios para acceder a los cupos de crédito de FINAGRO.

**Tabla 8: Líneas de crédito agropecuarias ofrecidas por bancos comerciales en Colombia**

Tipo de beneficiario	Línea de Crédito	Plazo	Tasa de Interés	Beneficios
	Línea de crédito de inversión para cultivos perennes o de tardío rendimiento	Según el proyecto	Según el proyecto	Línea de crédito especializada en las actividades requeridas para la siembra de cultivos perennes. Banco Agrario financia específicamente: Adecuación de tierras, siembra, maquinaria y equipo, infraestructura, servicios de apoyo, capital de trabajo y certificaciones
<b>Banco Agrario - Banca Agropecuaria</b>	Línea de Innovación, Transformación y Productividad (ITP)	Según flujo de caja hasta 20 años	La tasa para operaciones de clientes de la Banca Agropecuaria o la asignada por las Vicepresidencias Agropecuaria o Comercial según corresponda. El pago de intereses se realizará por cualquier modalidad vencida de acuerdo al flujo de caja proyectado y el ciclo productivo.	Línea de crédito con recursos propios para el financiamiento de la inversión, transformación, productividad, la reconversión y la modernización del sector agropecuario. La línea financia hasta el 100% de los costos directos de la inversión para proyectos establecidos y hasta el 80% de los costos directos de la inversión para proyectos nuevos.
<b>Banco Davivienda</b>	Crédito Agropecuario de largo plazo	Créditos desde 12 meses a 10 años	Según el proyecto	Esta línea financia actividades de inversión que incluyen: - Plantación y mantenimiento de cultivos de tardío rendimiento: Cacao, palma de aceite o caucho. - Compras de animales: - Tierras y capitalización - Maquinaria y equipos - Adecuación de tierras - Infraestructura y equipos
<b>BBVA</b>	Crédito Comercial: Agrocrédito (Inversión) y CrediPyme	Depende si crédito es de corto o largo plazo. Máximo 24 meses para créditos de capital de trabajo	Según el proyecto	Destino de la financiación: - Capital de Trabajo - Inversión - Consolidación de Pasivos
<b>Bancolombia</b>	Crédito Agrofácil	Plazos desde 1 hasta 120 meses	Gran productor Entre DTF + 4% EA y DTF + 10% EA Mediano productor Entre DTF + 4% EA y DTF + 10% EA Pequeño productor Entre DTF + 3% EA y DTF + 7% EA	Línea de crédito financiada por Finaagro

**Nota:** La anterior tabla incluye información sobre algunas líneas de financiación del sector agropecuario para el establecimiento de cultivos de largo plazo que eventualmente podrían ser utilizadas por el sector forestal. Esta tabla no representa todas las opciones privadas disponibles a la fecha para la financiación del sector agropecuario, así como tampoco todo el portafolio de productos de los bancos comerciales incluidos en esta tabla.

*Fuente: Climate Focus con información disponible en los portales web del Banco Agrario, Banco Davivienda, BBVA Colombia y Bancolombia.*

La poca oferta de líneas de crédito para la financiación del sector forestal, refleja la baja propensión de los bancos en Colombia para proveer créditos al sector. Lo anterior se debe en parte a que existe la percepción en el sector financiero de que el sector forestal es de alto riesgo, lo cual evita a que la tierra y los árboles se acepten como garantía para la otorgación del crédito. En realidad, riesgos asociados al sector, como son incendios y plagas, son bastante controlables si se aplican medidas de precaución y una tecnología apropiada; los otros riesgos climáticos que pudieran ser críticos en el sector podrían mitigarse con la adquisición de un seguro.

## 5 ANEXOS

### 5.1 Anexo 1

Además de una revisión y análisis normativo y de política pública, este estudio se basa en el Diagnóstico PROFOR y en información recolectada en campo por UNIQUE y en talleres donde se contó con la presencia de diferentes instituciones y empresas. La identificación de las problemáticas abordadas en el documento se soporta en las preocupaciones manifestadas por varios actores durante entrevistas semiestructuradas convocadas por el equipo consultor de este componente-CLIMATE FOCUS y OCAMPO DUQUE ABOGADOS.

#### TALLERES

Conversatorio sobre la Reforestación Comercial en Colombia: Aportes para la Regulación convocado por el DNP, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Banco Mundial. Septiembre 2013

Taller de Incepción convocado por el Banco Mundial y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Marzo 2016

#### ENTREVISTAS O REUNIONES

Amparo Mondragón Beltrán	FINAGRO
Rolando Monroy	FINAGRO
Miguel Pacheco	WWF
Gabriel Jaime Lopera Arango	TABLEMAC
Luz Stella Pulido	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Dirección de Bosques y Servicios Ecosistémicos
Tatiana Pachon	Forest First
Diego Andres Mora Garcia	DNP Dirección de Desarrollo Rural Sostenible
Jorge Andres Munoz Guerrero	
Nicolás G. Pombo	Smurfit Kappa
Rosa Elena Ramos	ICA Dirección de Epidemiología-Programa Fitosanitario Forestal
Alejandra Ospitia M.	FEDEMADERAS
Ruben Darío Moreno	CARDER
Henry Trujillo	CVC
María Berrio Ruiz	CORNARE
Juan David Arango G.	CORPOCALDAS







