### **DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE PARA LA EXPEDICIÓN DEL DECRETO**

*“Por el cual se sustituye la Sección 10 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, aprovechamiento de productos de la flora silvestre con fines comerciales, y se adoptan otras determinaciones”*

**Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos**

1. **MARCO NORMATIVO**

Que la Constitución Política de Colombia consagra en el artículo 79 que *“Todas las personas tienen el derecho a gozar de un ambiente sano, La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”*.

Que la misma Carta dispone en su artículo 80 que, *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”*.

Que el Decreto - Ley 2811 de 1974 dispone en su artículo 1 que el ambiente es patrimonio común y que el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social. Señala además el citado artículo que la preservación y el manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social.

Que el artículo 199 del Decreto - Ley 2811 de 1974 denomina flora silvestre, como el “*conjunto de especies e individuos vegetales del territorio nacional que no se han plantado o mejorado por el hombre”.*

Que el artículo 200 del mismo Decreto - Ley, dispone; *“Para proteger la flora silvestre se podrán tomar las medidas tendientes a: “****a.*** *Intervenir en el manejo, aprovechamiento, transporte y comercialización de especies e individuos de la flora silvestre y de sus productos primarios, de propiedad pública o privada;* ***b.*** *Fomentar y restaurar la flora silvestre; y,* ***c.*** *Controlar las especies o individuos de la flora silvestre mediante prácticas de orden ecológico”.*

Que el artículo 201 del precitado decreto-ley, prevé: “Para el manejo, uso, aprovechamiento y comercialización de la flora silvestre se ejercerán las siguientes funciones: a. Reglamentar y vigilar la comercialización y aprovechamiento de especies e individuos de la flora silvestre y de sus productos primarios, de propiedad pública o privada, y la introducción o trasplante al territorio Nacional de individuos vegetales; b. Conservar y preservar la renovación natural de la flora silvestre; c. Realizar directamente el aprovechamiento del recurso, cuando razones de orden ecológico, económico o social lo justifiquen; y, d. Crear y administrar zonas para promover el desarrollo de especies”.

Que por su parte el artículo 211 de la misma norma señala que: *“Se entiende por aprovechamiento forestal la extracción de productos de un bosque*”, los cuales de conformidad con el también artículo 212, pueden ser *“persistentes, únicos o domésticos”.*

Que el artículo 216 ibidem, ordenó que los aprovechamientos forestales persistentes de los bosques naturales o artificiales ubicados en baldíos y demás terrenos de dominio público, pueden hacerse directamente o por administración delegada o mediante asociación, concesión o permiso y en terrenos de propiedad privada, se requerirá obtener autorización.

Que el artículo 269 del Decreto - Ley 2811 de 1974 señala que las normas de este código relacionadas con la flora silvestre, son también aplicables a la flora acuática.

Que los numerales 2 y 13 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, en concordancia con el artículo 2º del Decreto Ley 3570 de 2011, señalan como funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las siguientes:

*“****2.*** *Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural”*

*“****13.*** *Definir la ejecución de programas y proyectos que la Nación, o ésta en asocio con otras entidades públicas, deba adelantar para el saneamiento del medio ambiente o en relación con el manejo, aprovechamiento, conservación, recuperación o protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente”.*

Que el artículo 31 de la precitada ley establece como función de las Corporaciones Autónomas Regionales, entre otras las siguientes: ”***2.*** *Ejercer como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente* (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*)”. “****6.*** *Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro, cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas”. “****9****. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, …”. “****14****. Ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y otras autoridades de policía, de conformidad con la ley y los reglamentos; y expedir los permisos, licencias y salvoconductos para la movilización de recursos naturales renovables”. “****24. …*** *prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas y a los particulares, acerca del adecuado manejo de los recursos naturales renovables y la preservación del medio ambiente, en la forma que lo establezcan los reglamentos y de acuerdo con los lineamientos fijados por el Ministerio del Medio Ambiente”.*

Que el artículo 1 de la Ley 165 de 1994 *“Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica",* establece que son objetivos de dicho convenio, la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

Que el artículo 2 de la precitada ley, establece que el término “utilización sostenible” de la biodiversidad, se entiende como  *“La utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras”.*

Que el artículo 10 de la misma ley, en relación con la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, establece que cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda, realizará lo siguiente: *“a) Integrará el examen de la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de decisiones; b) Adoptará medidas relativas a la utilización de los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica; c) Protegerá y alentará la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible; d) Prestará ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológica se ha reducido; y e) Fomentará la cooperación entre sus autoridades gubernamentales y su sector privado en la elaboración de métodos para la utilización sostenible de los recursos biológicos”.*

Que la Ley 357 de 1997, aprueba la "*Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*", suscrita en Ramsar el 2 de febrero de 1971.

Que el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, contempla en su artículo 2.2.1.1.2.2 como principios generales, de la administración pública y de los particulares respecto al uso, manejo, aprovechamiento y conservación de los bosques y la flora silvestre con el fin de lograr un desarrollo sostenible, entre otros, que: *“****a)*** *los bosques, en tanto parte integrante y soporte de la diversidad biológica, étnica y de la oferta ambiental, son un recurso estratégico de la Nación y, por lo tanto, su conocimiento y manejo son tarea esencial del Estado con apoyo de la sociedad civil…* ***c)*** *las acciones para el desarrollo sostenible de los bosques son una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad y el sector privado, quienes propenderán por la optimización de los beneficios de los servicios ambientales, sociales y económicos de los bosques;* ***d)*** *El aprovechamiento sostenible de la flora silvestre y de los bosques es una estrategia de conservación y manejo del recurso. Por lo tanto, el Estado debe crear un ambiente propicio para las inversiones en materia ambiental y para el desarrollo del sector forestal; y* ***e)*** *gran parte de las áreas boscosas naturales del país se encuentran habitadas, por lo tanto, se apoyarán la satisfacción de las necesidades vitales, la conservación de sus valores tradicionales y el ejercicio de los derechos de sus moradores, dentro de los límites del bien común”.*

Que el citado decreto en su artículo 2.2.1.1.4.2 reitera, que los modos de adquirir los aprovechamientos forestales persistentes de bosques naturales ubicados en terrenos de dominio público, son la concesión, asociación o el permiso.

Que el mismo decreto dispone en el artículo 2.2.1.1.4.4, que los aprovechamientos forestales persistentes de bosques naturales ubicados en terrenos de propiedad privada se adquieren mediante autorización.

Que el artículo 2.2.1.1.10.1 del precitado Decreto 1076 de 2015, establece los requisitos que debe allegar todo aquel que esté interesado en obtener productos de la flora silvestre provenientes de bosque natural, ubicados en terrenos de dominio público o privado con fines comerciales, sin que su extracción implique la remoción de la masa boscosa en la cual se encuentran.

Que el parágrafo 1 del artículo ibidem, ordena que el interesado deberá adelantar los estudios técnicos que se requieran para acopiar la información solicitada y con base en la evaluación de dichos estudios, la autoridad ambiental competente decidirá si otorga o niega el aprovechamiento. En caso de otorgarlo, este se realizará siguiendo técnicas silviculturales que aseguren el manejo sostenible y la persistencia de la especie.

Que el artículo 2.2.1.1.10.2 del mismo decreto, ordena a las Corporaciones Autónomas Regionales, reglamentar lo relacionado con los aprovechamientos de especies y productos forestales no maderables.

Ahora bien, en cumplimiento de lo anterior, se encontró que la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico (CDA) expidió las Resoluciones 0429 de 2000 y 122 de 2019; la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) el Acuerdo 0028 de 2004; la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ) la Resolución 907 de 2009; la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (CORPOAMAZONÍA) las Resoluciones 0727 de 2010 y 1243 de 2018; la Corporación para el Desarrollo Sostenible del área de Manejo Especial La Macarena (CORMACARENA) la Resolución PS-GJ-1.2.6.13-1185 de 2013; la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (CODECHOCÓ) la Resolución 1569 de 2018, y la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC) la Resolución 2290 de 2018, han reglamentado el manejo, aprovechamiento, transporte y comercialización de productos no maderables en sus respectivas jurisdicciones.

Que el artículo 2.2.2.1.1.3del Decreto 1076 de 2015, dispone que el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), es el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país.

Que el artículo 2.2.2.1.2.1 del precitado decreto establece que las categorías de áreas protegidas que conforman el SINAP, son: Áreas protegidas públicas: a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales, b) Las Reservas Forestales Protectoras, c) Los Parques Naturales Regionales, d) Los Distritos de Manejo Integrado, e) Los Distritos de Conservación de Suelos, f) Las Áreas de Recreación; y, las Áreas Protegidas Privadas: g) Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

Que el artículo 2.2.2.1.3.8 del mismo decreto señala que los ecosistemas estratégicos, las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial, por lo que las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo, las que podrán incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el Decreto 1076 de 2015.

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, Ley 1955 de 2019, contiene el pacto por la sostenibilidad *“Producir conservando y conservar produciendo”*, que busca un equilibrio entre el desarrollo productivo y la conservación del ambiente que potencie nuevas economías y asegure los recursos naturales para nuestras futuras generaciones.

Que los objetivos del pacto, son implementar estrategias e instrumentos económicos para que los sectores productivos sean más sostenibles, innovadores y reduzcan los impactos ambientales, con un enfoque de economía circular; frenar la deforestación y otros crímenes ambientales a partir del control territorial y generar nuevas oportunidades económicas sostenibles a nivel local; promover el conocimiento en la comunidad sobre los riesgos de desastres y el cambio climático para tomar mejores decisiones en el territorio; y, fortalecer las instituciones ambientales, la investigación y la gestión pública, al tiempo que se propicia el diálogo y la educación ambiental en los territorios.

Que el numeral 1.1.10 Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva del Acuerdo Final de Paz, contempló que, con el propósito de delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y buen vivir, bajo los principios de participación de las comunidades rurales y desarrollo sostenible.

Que los instrumentos económicos directos, complementarios, obligatorios o voluntarios para la conservación, tipo PSA, Bancos de Hábitat, proyectos de carbono forestal, servidumbres ecológicas, entre otros, pueden favorecer la implementación de mecanismos que generen desarrollo rural sostenible, y así, contribuir con la conservación de los ecosistemas, sus bienes y servicios ecosistémicos. Para ello, es necesario que las acciones, proyectos, programas y herramientas se contemplen dentro de los conceptos de manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, generando alternativas de desarrollo económico para las poblaciones.

Que en la búsqueda de brindar oportunidades a las comunidades en el aprovechamiento de los recursos forestales y con la necesidad de disminuir la presión sobre los bosques naturales y de contribuir a contrarrestar las causas de la deforestación, se regula el aprovechamiento de productos forestales no maderables con fines comerciales.

1. **ANALISIS SOBRE LA CONVENIENCIA DE REALIZAR EL PROCESO NORMATIVO Y DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD QUE SE PRETENDE SATISFACER**

En virtud del marco normativo indicado en el numeral anterior, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha identificado la necesidad de reglamentar el manejo forestal sostenible de los productos forestales no maderables de la flora silvestre a nivel nacional.

Lo anterior, en consonancia con lo señalado en la Política de Bosques CONPES 2834 de 1996, que tiene como objetivo general el lograr un uso sostenible de los bosques con el fin de conservarlos, consolidar la incorporación del sector forestal en la economía nacional y mejorar la calidad de vida de la población.

Asi mismo, se busca promover y enlazar el mejoramiento ambiental y la transformación productiva a la competitividad empresarial, orientar el cambio de los patrones de producción y el consumo de la sociedad colombiana hacia la sostenibilidad ambiental, contribuyendo a la competitividad de las empresas y al bienestar de la población, tal como se señaló en el Documento CONPES 3125 de 2001, Plan Nacional de Desarrollo Forestal, PNDF 2000 - 2025 que fijó como objetivo general el *“Establecer un marco estratégico que incorpore activamente el sector forestal al desarrollo nacional, aprovechando las ventajas comparativas y promoviendo la competitividad de productos maderables y no maderables en el mercado nacional e internacional, a partir del manejo sostenible de bosques naturales y plantados”.*

El citado PNDF comprende como Programas estratégicos y acciones para la implementación del plan: “*(1) la ordenación, conservación y restauración de ecosistemas para consolidar las funciones productoras, protectoras, ecológicas y sociales de los bosques y tierras forestales, bajo los principios del desarrollo sostenible; (2) el fomento a las cadenas forestales productivas, para incrementar la oferta de materia prima en núcleos forestales productivos, el desarrollo industrial y el comercio de productos forestales; y (3) el desarrollo institucional del SF, para la administración del recurso, el acompañamiento al desarrollo de plantaciones (cultivos forestales), y la articulación y armonización de las diferentes visiones sectoriales del desarrollo forestal”.*

Por lo anterior, esta iniciativa normativa también contribuirá a dar alcance a la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques - Bosques Territorios de Vida (Minambiente, 2017), la cual tiene como objeto general el de “*Reducir la deforestación y la degradación de los bosques promoviendo y estableciendo una gestión forestal en el territorio colombiano, bajo un enfoque de desarrollo rural integral sostenible, que coadyuve al buen vivir de las comunidades locales, contribuya al desarrollo local y aumente la resiliencia ecosistémica fomentando la adaptación y mitigación del cambio climático”.*

Dentro de los principios orientadores de la mencionada estrategia está la gestión integral de los ecosistemas y la biodiversidad, la cual implica que las medidas, acciones y políticas que define esta estrategia, se orientan a mantener y/o generar la oferta de servicios ecosistémicos favoreciendo la conectividad ecológica y la mitigación al cambio climático, la calidad de vida de las comunidades, el gobierno propio de las autoridades étnicas, los conocimientos ancestrales, entre otros factores. Por ende, debe propender por: **1)** preservar y conservar los ecosistemas para el mantenimiento de la oferta de la biodiversidad y servicios ecosistémicos, **2)** favorecer la conectividad ecológica, **3)** propiciar la mitigación al cambio climático, **4)** proteger los conocimientos ancestrales, **5)** fortalecer el gobierno propio de las autoridades étnicas y **6)** mejorar la calidad de vida de las comunidades (e.g. seguridad alimentaria).

En ese mismo sentido, la señalada iniciativa normativa posibilitará implementar el Plan Nacional de Negocios Verdes (Minambiente, 2017), el cual tiene por objeto *“Definir los lineamientos y proporcionar herramientas para la planificación y toma de decisiones que permitan el desarrollo, el fomento y la promoción tanto de la oferta como de la demanda de los Negocios Verdes y Sostenibles en el país, a través de la implementación de una plataforma adecuada de instrumentos, incentivos, coordinación y articulación institucional que conlleve al crecimiento económico, la generación de empleo y la conservación del capital natural de Colombia”*.

Aunado a lo anterior, se estimulará la Política de Crecimiento Verde (Documento CONPES 3934 de 2018) que tiene como objetivo, el Impulsar a 2030 el aumento de la productividad y la competitividad económica del país, al tiempo que se asegura el uso sostenible del capital natural y la inclusión social, de manera compatible con el clima.

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, contiene el pacto por la sostenibilidad *“Producir conservando y conservar produciendo”*, que busca un equilibrio entre el desarrollo productivo y la conservación del ambiente que potencie nuevas economías y asegure los recursos naturales para nuestras futuras generaciones.

Que los objetivos del pacto son, implementar estrategias e instrumentos económicos para que los sectores productivos sean más sostenibles, innovadores y reduzcan los impactos ambientales, con un enfoque de economía circular; frenar la deforestación y otros crímenes ambientales a partir del control territorial y generar nuevas oportunidades económicas sostenibles a nivel local; promover el conocimiento en la comunidad sobre los riesgos de desastres y el cambio climático para tomar mejores decisiones en el territorio; y, fortalecer las instituciones ambientales, la investigación y la gestión pública, al tiempo que se propicia el diálogo y la educación ambiental en los territorios.

Por lo anterior, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos en la búsqueda de brindar oportunidades a las comunidades en el aprovechamiento de los recursos forestales y con la necesidad de disminuir la presión sobre los bosques naturales y de contribuir a contrarrestar las causas de la deforestación, considera pertinente y necesario regular el manejo forestal sostenible de los productos forestales no maderables de la flora silvestre.

De igual forma para dar cumplimiento a las funciones establecidas en el numeral 2 del artículo segundo del Decreto Ley No. 3570 de 2011, y que establece que el MADS deberá “*Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos*” y atender lo consignado en el numeral 11 del artículo 16 del citado decreto, que establece que es función de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, *“Proponer las bases técnicas para la regulación de las condiciones generales del uso sostenible, aprovechamiento, manejo, conservación y restauración de la diversidad biológica tendientes a prevenir, mitigar y controlar su pérdida y/o deterioro, en coordinación con las otras dependencias”*.

Asi las cosas, se requiere mediante acto administrativo reglamentar el manejo forestal sostenible de los productos forestales no maderables de la flora silvestre y a la vez, brindar claridad tanto a las autoridades ambientales como a los usuarios en general, información respecto al procedimiento y términos de referencia que se aplicarían para tramitar y resolver las solicitudes de aprovechamiento de los mismos a nivel nacional.