

ÁRBOLES URBANOS: COMPETENCIAS Y PROCEDIMIENTOS PARA SU MANEJO EN MEDELLÍN

Por: Germán Ríos*



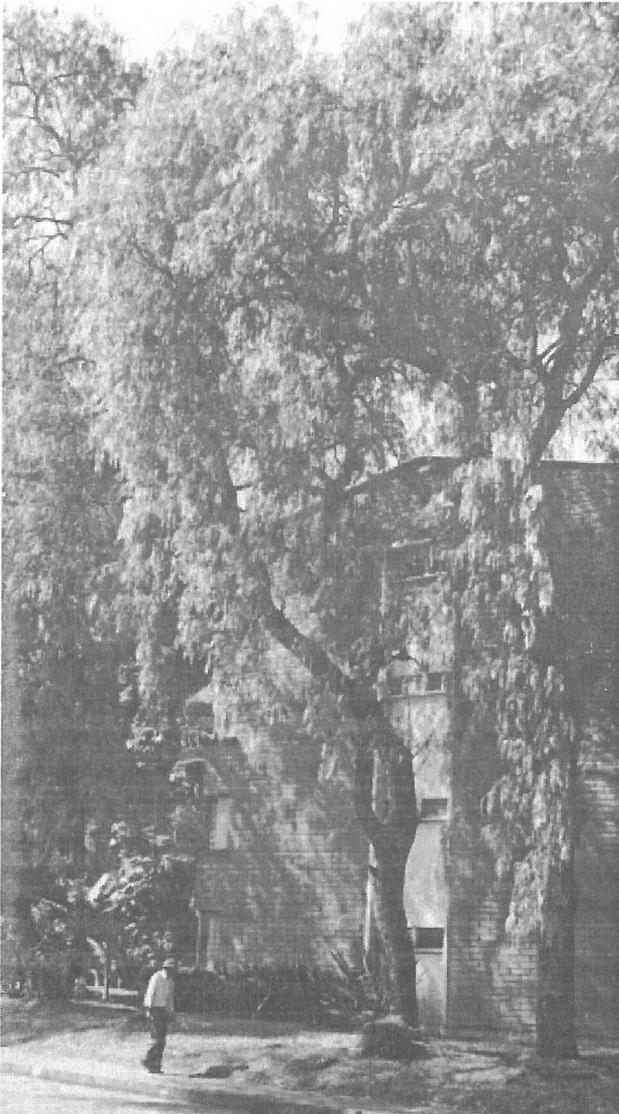
Un caso singular en la gestión ambiental es el relacionado con los árboles urbanos, pues ha propiciado una discusión que bien vale la pena recapitular para comprender y delimitar la competencia de las autoridades municipales en esta materia. El presente artículo, elaborado en julio de 2003, permite contextualizar en un ámbito histórico de poco plazo, los desarrollos conceptuales sobre la gestión de este patrimonio urbano; es útil como referente para estudiar los cambios en la normatividad ambiental, forestal y administrativa que determina la gestión ambiental urbana, ya que en los cuatro años transcurridos hay nuevas leyes y normas en estos tópicos; y complementa los aportes presentados por la Secretaría del Medio Ambiente en el artículo “La Gestión del Espacio Público Verde y la Flora Urbana

en el Municipio de Medellín, 2004 - 2007: Un paso en firme para la conformación de un Sistema de Zonas Verdes Urbanas”, que da cuenta de los grandes avances en silvicultura urbana logrados durante la administración del alcalde Sergio Fajardo Valderrama.

1. DELIMITACIONES Y DISTINCIONES ACERCA DEL ÁRBOL URBANO

En este apartado se hablará de las competencias para el manejo del llamado árbol urbano, en los distintos momentos de su ciclo: la siembra, el cuidado, la poda, el trasplante, la tala y el aprovechamiento de sus productos.

Así, el Decreto Municipal de Medellín 0582 de 1996 define el árbol urbano como:



“(…)aquel que además de contribuir al equilibrio ecológico, a la protección del hombre y al mejoramiento de su hábitat, se adapte a las características propias de los suelos de la ciudad, y su belleza y comportamiento estén en armonía con el medio” (artículo 1°).

Asimismo, de la lectura del “Estatuto Forestal” (Decreto Presidencial 1791 de 1996) se infiere como definición de árbol urbano, que es objeto de las regulaciones allí establecidas, aquel que, además de estar en centro urbano, tiene el carácter de árbol aislado. (Artículos 57 y 58). Se deduce también que al decir “árbol urbano”, se da por entendido que nos referimos a árboles que no forman parte de bosques.

Entre los árboles urbanos podemos distinguir aquellos que tienen un carácter “privado” y aquellos que se encuentran

ubicados o tienen influencia directa sobre el espacio público. También puede distinguirse, con cierto efecto en materia de competencias, los árboles urbanos que han sido plantados o han nacido como efecto de la intervención humana y aquellos que naturalmente hacen parte del entorno, que han sobrevivido pese a alguna intervención.

Aunque evidente, hay que puntualizar que, al hablar de árbol urbano lo distinguimos del árbol rural, del cual no tratará este escrito. En cierto sentido, la competencia sobre el árbol “rural” no presenta debates jurídicos interesantes, aunque podrían hacerse algunas precisiones, que no es del caso hacer por la finalidad que se busca, cual es la de esclarecer competencias donde hay polémica.

Puestas de manifiesto las anteriores delimitaciones y distinciones, veamos la cuestión de las competencias para el manejo del árbol urbano.

2. MISIÓN Y OBJETO DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE EN LO FORESTAL

El nuevo esquema de administración municipal llevado a cabo por macroprocesos y la transversalidad de algunas funciones, como la relacionada con el medio ambiente, llevan a la conclusión de que esta dependencia municipal no puede ser ajena al manejo de la arborización urbana, pues de hecho el artículo 193 del Decreto Municipal 151 de 2002 le asignó la responsabilidad del manejo ambiental por parte del municipio, lo cual por sí sólo basta para sustentar el alcance de su función.

Al fijar las funciones de la Subsecretaría de Planeación Ambiental en el artículo 199, dicho Decreto dejó todavía más patente la función coordinadora, promotora y planificadora que le corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente sobre el asunto ambiental.

Sin embargo, la cuestión operativa y el liderazgo de la arborización y del manejo silvícola urbano, especialmente en su espacio público, quedó en manos de la Secretaría de Obras Públicas, dada la vocación más ejecutiva que se le reconoce a este tipo de dependencias y a su contacto cotidiano e inmediato con el espacio público y a la logística que moviliza en forma permanente para su administración (artículos 187 y 191 del Decreto Municipal 151 de 2002).

Con tal perspectiva de permanente interacción y coordinación interna de la administración municipal, se entiende fácilmente que teniendo tal ingerencia en la orientación, en las políticas, y en la definición de los consensos técnicos para el manejo silvícola de la ciudad por parte de la Secretaría del Medio Ambiente, a la hora de las ejecuciones y las

cuestiones operativas, la principal responsabilidad recaiga en la Secretaría de Obras Públicas.

Es así, por ejemplo, que inclusive la Subsecretaría Metro Río de la Secretaría del Medio Ambiente debe desarrollar proyectos de arborización y reforestación (artículo 196-3), pero lo deberá hacer en coordinación con aquel otro órgano, al menos en el ámbito urbano, pues los procesos de reforestación y manejo silvícola en la zona rural ameritan otras consideraciones, de acuerdo a reglas que tienen, que no se consideran aquí.

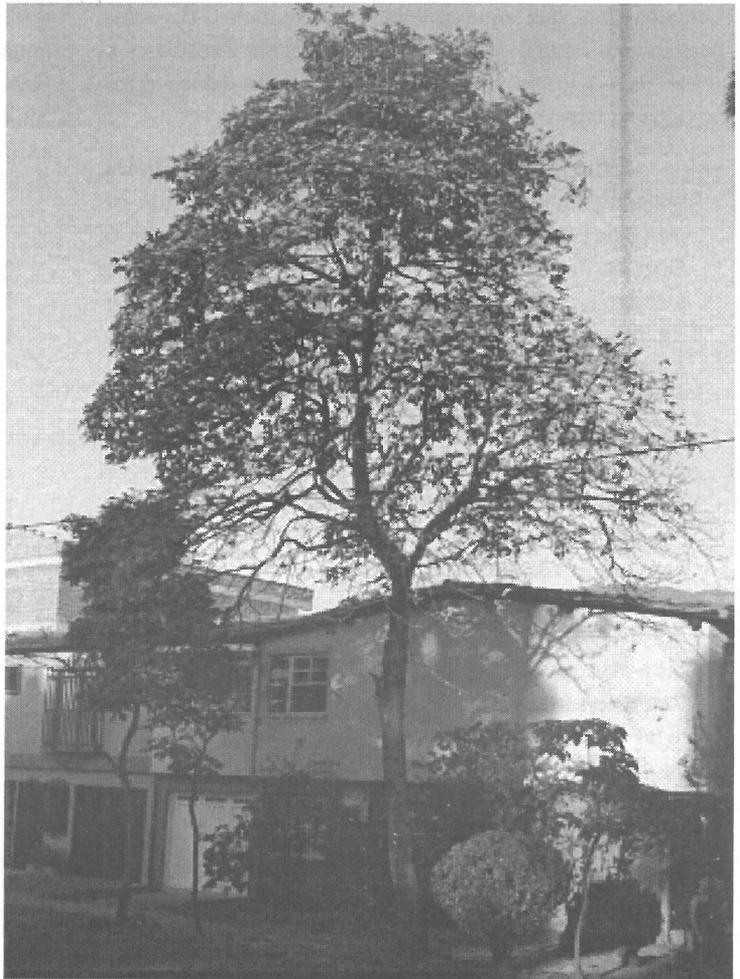
3. ESTABLECIMIENTO, MANEJO Y APROVECHAMIENTO DEL ÁRBOL URBANO

En principio, el establecimiento de árboles urbanos es considerado como una actividad benéfica, que antes que prohibida, parece incentivada por el Estado. Sin embargo, en la práctica existe una serie de condicionantes para el establecimiento de árboles urbanos como:

- ✓ Los establecidos en el Decreto Municipal de Medellín 0582 de 1996, limitantes que allí son explícitos, en cuanto las características del establecimiento: la especie, las distancias, etc. (artículo 2 y siguientes).

Dicho Decreto señala que todas las personas, naturales o jurídicas, podrán adoptar para el mantenimiento y ornato, áreas verdes de uso público o especies arbóreas, previa solicitud por escrito al Departamento de Paisajismo y Arborización –DPA- y a la elaboración de un convenio con la Administración Municipal (Artículo 14). Igualmente, el citado Decreto Municipal le señala al DPA las funciones de arborización que demanden las obras públicas que afecten al Municipio de Medellín, o en su defecto la interventoría de las mismas (artículo 11) y el estudio de los proyectos de arborización (artículo 12), función esta que se complementa con la ya mencionada función del artículo 14, que hace que en Medellín, el DPA de la Secretaría de Obras Públicas haya sido sin duda la autoridad en materia de establecimiento de árboles.

Sin embargo, hay que precisar que dado que el DPA desapareció con la reestructuración administrativa consagrada en el Decreto Municipal 151 de 2002, el cual no reasignó de manera expresa sus funciones, será entonces la Secretaría de Obras Públicas, a través de la Subsecretaría Operativa, la que asuma esas funciones, con fundamento en el artículo 187, que le impuso a la Secretaría de Obras Públicas, la misión de



Diseñar, construir y conservar la infraestructura de uso público...propendiendo por la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible,

Misión que fue desarrollada por el artículo 191-3 al fijar como función de la Subsecretaría Operativa

Establecer áreas geográficas y programas que garanticen su conservación, protección, mantenimiento y fomento de los espacios verdes, así como acciones dirigidas a la construcción, reparación, remodelación, mantenimiento, amoblamiento y cuidado de los parques públicos y zonas de recreación pasiva del Municipio de Medellín.

Lo anterior no será obstáculo para que otras dependencias del Municipio, tal como la Subsecretaría Metro Río de la Secretaría de Medio Ambiente, desarrollen proyectos de reforestación urbana (artículo 196-3), respetando la labor de coordinación que le corresponde a la Secretaría de Obras Públicas en el ámbito de la arborización. En tal sentido, esta situación es comparable a la de la Empresa de Desarrollo

Urbano –EDU–, que seguramente realiza manejos silvícolas, para lo cual tendrá que coordinar con Obras Públicas y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá –AMVA, en los términos que se exponen en este escrito.

✓ Otras limitantes para el establecimiento de árboles, pueden provenir del plan de manejo ambiental de los proyectos que requieren licencia ambiental según el Decreto Presidencial 1180 de 2003. No obstante, este Decreto no señala limitaciones o características *a priori*. En todo caso, el plan de manejo deberá ocuparse de las características del establecimiento forestal que se hará, si fuere el caso, para prevenir, mitigar, corregir o compensar impactos. Se deduce entonces que quien podrá y deberá responder por dicho establecimiento será el titular de la licencia. En tal caso, la autoridad que aprobará la licencia ambiental en donde quede constancia de la propuesta de establecimiento de árboles será el AMVA para la zona urbana, en cuanto Institución con funciones de Corporación Autónoma Regional (artículo 66 de la Ley 99 de 1993). Dicha función la podrá ejercer respetando el Plan de Ordenamiento Territorial –POT– del Municipio y las demás regulaciones de carácter general que este expida en materia de arborización (tal como el Decreto 0582 de



1996), y de espacio público (Leyes 9 de 1989, 388 de 1997 y Decreto 1504 de 1998). Un ejemplo de esas normas municipales que obligarían al AMVA es el artículo 6 del Decreto Municipal 0582 de 1996 que exige que la introducción de nuevas especies en el perímetro urbano cuente con el visto bueno de la Secretaría de Obras Públicas, por lo cual dicha entidad no podría aprobar un Plan de Manejo que incluya la siembra de una especie no aprobada. Como se recordará, los municipios también están investidos de competencias normativas ambientales; lo dice el artículo 63 de la Ley 99 de 1993. De igual manera, también están las limitantes que puedan provenir del POT, debidos a la clasificación del suelo, razones relacionadas con el paisaje, la mitigación de riesgos etc.

En cuanto al mantenimiento de los árboles urbanos, se de-

duce que ello estaría a cargo de quien los estableció, de conformidad con las normas técnicas que impone la silvicultura y de los planes específicos con que se aprobaron. Sin embargo, la poda de los árboles para su mantenimiento, exige cumplir algunas reglas cuya jerarquía hay que especificar:

✓ El Decreto Municipal 0582 de 1996 le atribuye a la Secretaría de Obras Públicas la facultad para autorizarlas y en su defecto para realizarlas, en cuanto responsable genérico del mantenimiento (artículo 12).

✓ El artículo 1 de la Ley 632 de 2000 y el 2 de la Ley 689 de 2001 incluyen en la definición de servicio público de aseo a que están obligadas las empresas de ese servicio, entre otras, “(...) las actividades complementarias de poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas (...)”, lo cual indica que en el caso de Medellín, a Empresas Varias le corresponde dicha tarea, pero para hacerlo debe observar las reglas de competencia en materia de

autorización de la poda, coordinando previamente en cada caso y atendiendo a los criterios fijados por la Secretaría de Obras Públicas o del AMVA, según se verá en los párrafos que siguen.

✓ Una cuestión polémica que surge es la relativa al papel del Área Metropolitana en cuanto autoridad ambiental, pues el Decreto Presidencial 1791 de 1996 les asignó la función a las CAR de autorizar la poda, la tala y el trasplante de árboles urbanos aislados, en razón de los perjuicios que causen (artículo 57) o en razón de obras o actividades que se necesiten llevar a cabo (artículo 58). Esta competencia resulta polémica, pues el árbol urbano es un elemento natural del espacio público, y éste tiene como autoridad ejecutiva primordial al ente territorial (Leyes 9 de 1989, 388 de 1997 y Decreto 1504 de 1998). Por su parte, el Código de Recursos Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974) al regular los aprovechamientos forestales se refiere de manera clara a aquellos que se realizan en bosques, clasificando los permisos que se requieren en persistentes, únicos y domésticos (artículo 211 y siguientes), en ninguna de las cuales encuadra la poda, tala y traslado de los árboles urbanos. Como se sabe, el Decreto 1791 de 1996 es de carácter reglamentario y por ende de menor jerarquía que el citado Código, lo cual subraya con más vigor la

zón de obras o actividades que se necesiten llevar a cabo (artículo 58). Esta competencia resulta polémica, pues el árbol urbano es un elemento natural del espacio público, y éste tiene como autoridad ejecutiva primordial al ente territorial (Leyes 9 de 1989, 388 de 1997 y Decreto 1504 de 1998). Por su parte, el Código de Recursos Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974) al regular los aprovechamientos forestales se refiere de manera clara a aquellos que se realizan en bosques, clasificando los permisos que se requieren en persistentes, únicos y domésticos (artículo 211 y siguientes), en ninguna de las cuales encuadra la poda, tala y traslado de los árboles urbanos. Como se sabe, el Decreto 1791 de 1996 es de carácter reglamentario y por ende de menor jerarquía que el citado Código, lo cual subraya con más vigor la

ilegalidad de ese Decreto Presidencial en ese aspecto.

✓ Pero además, el Código Nacional de Policía (Decreto-Ley 1355 de 1970, expedido en ejercicio de facultades otorgadas por la Ley 16 de 1968) le otorga la competencia al Alcalde para sancionar cuando se produzcan daños a los árboles urbanos (artículo 211-5). Ni las Corporaciones, ni el Área Metropolitana, en cuanto ejerce como corporación, tendrían tan claramente una función sancionatoria en esos casos, pues ni la Ley 99 de 1993, ni el Código de Recursos Naturales, ni el Estatuto Forestal lo previeron de forma tan nítida. No hay que olvidar que en materia sancionatoria el principio de tipicidad del hecho a sancionar tiene plena aplicación. Por lo demás, en el artículo 104 del decreto 522 de 1971 (Código Nacional de Policía) se consagra que son aplicables al procedimiento contravencional, entre otras, las disposiciones generales del Código Penal y las del Código de Procedimiento Penal. Como se sabe, el Código Nacional de Policía es en contravención la norma marco o de aplicación general a los asuntos contravencionales, de manera que las excepciones a dicho marco deben ser consagradas por las legislaciones en materias especiales. La Corte Constitucional ha dicho al respecto que al menos debe respetarse el núcleo esencial de la garantía (Sentencia T-145 del 21.04.93).

✓ Consecuente con esa competencia, el Decreto Municipal 0582 de 1996 le reserva esa facultad a los inspectores de policía en caso de daños al árbol urbano, lo cual se entiende como una delegación que hace el Alcalde, quien es el titular legal de la competencia (artículo 15).

✓ Para dirimir esa polémica por la concurrencia de la Secretaría de Obras Públicas del Municipio y del Área Metropolitana a la hora de otorgar permisos de poda, tala y reubicación, se sugiere:

- Más que tratar de resolver dicha polémica en el plano jurídico, demandando por ejemplo ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa la nulidad del Decreto Presidencial 1791 de 1996, parece más aconsejable evaluar cómo se ha desenvuelto en la práctica la cuestión, pues si el ejercicio de compe-

tencias hasta la fecha es satisfactorio para el Municipio y el Área, entonces no valdría la pena crear un problema real donde quizá sólo hay un problema formal.

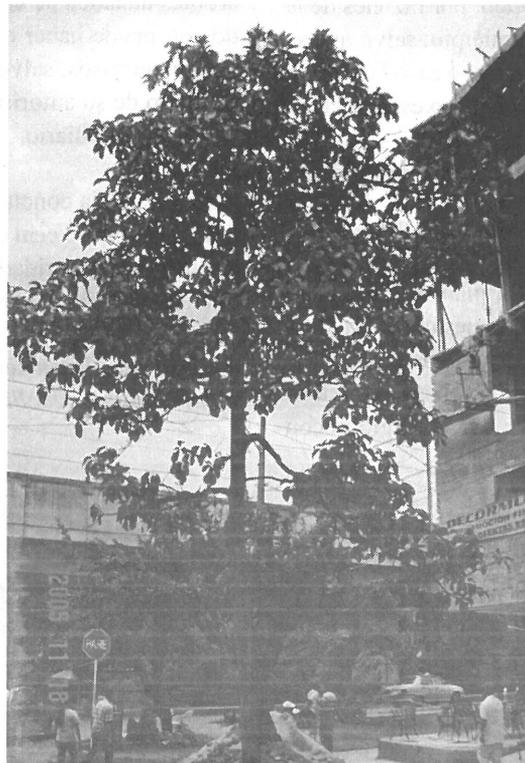
- De hecho, el Área Metropolitana realiza un gran esfuerzo en el ejercicio de otorgar permisos relacionados con los árboles urbanos, a tal punto que quizás son su trámite más voluminoso.
- Si el Municipio, a través de su Secretaría de Obras Públicas, quisiera asumir plenamente el control de las podas, las talas y el trasplante, podría ser que motivara al Área Metropolitana a que le delegara esa función o a que le otorgara un plan de manejo para toda el área urbana, de tal forma que no haya que acudir en cada caso a obtener permiso.

✓ Una puntualización: cuando el motivo de la poda o la tala o el trasplante no sea un perjuicio que esté causando el árbol ni los imperativos de una obra o actividad, sin duda el permiso o autorización le corresponde directamente al Municipio, pues las corporaciones (y el Área como tal) no tienen otra competencia que no sea por esas dos causas. Un ejemplo es el caso de las podas que se deben hacer como un mantenimiento de rutina o por una razón estética, en cuyo caso el Municipio tiene plena autonomía.

✓ Otra puntualización: es evidente que al otorgar una licencia ambiental, el Área Metropolitana tiene la competencia plena en materia de las podas y demás aspectos

del manejo silvícola involucrados en el proyecto o actividad que es objeto del trámite respectivo, sólo que, como ya se sugirió atrás, debe hacerlo respetando regulaciones municipales de carácter general, incluido su POT.

✓ A la hora de los procedimientos, si la competencia es del Área Metropolitana, los artículos 57 a 59 del Estatuto Forestal lo prevén expresamente para podas, talas y traslados. Si se trata de un caso de competencia municipal, el procedimiento para obtener el permiso de tala, cuando es un particular quien lo solicita, será la norma general del Código Contencioso Administrativo. Cuando es una dependencia o una entidad municipal, bastará el acuerdo interno, al que acceda la Secretaría de Obras Públicas.





mayor rigor, lo cual explica muy bien que en ciertas normas nacionales, así sean reglamentarias, se procure entabrar su tala y hasta su poda, seguramente con una vocación preventiva. Pero tratándose de árboles plantados no parece bien ese rigor, máxime cuando por regla general ha sido gracias a la gestión de los entes territoriales o de sus ciudadanos que tales árboles existen. Esta cuestión de lógica -y hasta de justicia- explica, por ejemplo, que hoy no exista el permiso de aprovechamiento de plantaciones forestales, que sólo exista el sistema de registro, que en rigor éste no sea necesario para iniciar el establecimiento, que las podas sean totalmente libres y que a la hora del aprovechamiento baste

- ✓ Lo dicho hasta aquí en materia de podas, será también válido para las actividades de tala y trasplante o reubicación, salvo que el deber de Empresas Varias como prestadora del servicio de aseo sólo va hasta la poda, lo cual no impide que mediante convenios con ella se acuerde también los casos y las condiciones en que deberá adelantarse la tala, trasplante o reubicación.
- ✓ Si alguna riqueza (trozas de madera, etc.) puede generar un árbol del espacio público, por razones de la poda o de la tala, esta será del Municipio, salvo que se encuentre en un predio privado, en cuyo caso la riqueza le pertenecerá al dueño, aunque su predio esté afectado al uso público.

4. TRATAMIENTO JURÍDICO SEGÚN EL ORIGEN DEL ÁRBOL

Una cuestión que poco se ha examinado tiene que ver con el origen del árbol urbano: distinto es el tratamiento legal al árbol nativo no plantado que al árbol plantado, sea o no nativo. Esta distinción es importante, pues quien ha sembrado tiene distinto derecho de quien simplemente se ha usufructuado. Por lo tanto, los árboles en el espacio público que no han sido plantados deben ser protegidos con

informar y adjuntar algunos documentos, sin que se requiera visto previo (artículos 70 a 72 del Estatuto Forestal o Decreto 1791 de 1996).

De la reflexión anterior se deriva que la indicada distinción entre nativo y plantado, aunque no se retoma de manera expresa en los artículos 58 a 60 del Estatuto Forestal, tiene una implicación: tales artículos sólo serían aplicables a los árboles aislados de carácter nativo, pues sobre los plantados no puede haber ejercicio de autoridad ambiental mediante permisos, salvo los que establezca el Municipio en ejercicio de su autoridad en espacio público o en ejercicio del rigor subsidiario.

Como se ve, la conclusión anterior también puede resultar polémica, por lo cual es mejor el consenso que el enfrentamiento entre autoridades, para encontrar una interpretación que en todo caso apunte a una gestión adecuada y eficaz.

(*) Abogado. Documento elaborado como contratista del municipio de Medellín.

