



JOSÉ ALBERTO ESAIN

Director

NATALIA P. MARTINEZ PRECIADO

FLORENCIA CHERUSE

Coordinadoras

ARBOLADO URBANO Y DERECHO AMBIENTAL

Autores:

*José Alberto Esain - Natalia P. Martínez Preciado -
Florencia Cheruse - Juan Francisco Acosta - María
Florencia Armándola - Juan Carlos Blanco - Leonardo
Molina - Nagma Robles - Otto Axel Wöhler*

Prólogo:

Norberto Pérez

GRUPO DE ANÁLISIS DE DERECHO AMBIENTAL (GRADA)

FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA

JOSÉ ALBERTO ESAIN

Director

NATALIA P. MARTINEZ PRECIADO

FLORENCIA CHERUSE

Coordinadoras

ARBOLADO URBANO Y DERECHO AMBIENTAL

GRUPO DE ANÁLISIS DE DERECHO AMBIENTAL (GRADA)

FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA

PRÓLOGO

Cuando mi amigo el Dr. José Esain me hizo llegar el borrador de este libro para que escribiese unas líneas a modo de prólogo para el mismo, descontaba de antemano el rigor académico de lo que iba a leer. Hace ya un tiempo José como director, y los miembros del equipo me habían comentado en una charla los alcances del trabajo de investigación. Al terminar mi primera lectura, lo primero que pensé es que esta obra es –más allá de su valor académico- una contribución oportuna. Es innegable que nuestra normativa municipal relacionada con la conservación y el manejo del arbolado urbano requiere una impostergable actualización. Esto lo sostengo por la experiencia de haber estado a cargo del área ambiental municipal hace ya tiempo y ser un apasionado del tema. Además, sin duda debe redefinirse el rol que tiene que tener el estado municipal en materia de planificación, conservación y manejo del arbolado urbano.

Hay mucho trabajo por delante, tanto de los responsables del sector público – políticos y funcionarios técnicos de carrera municipal- como organizaciones vecinales, ambientalistas, paisajistas, viveristas y académicos.

El arbolado urbano de nuestro partido tiene algunas características propias que lo diferencian del de otras localidades vecinas. Al arbolado de alineación de un número muy limitado de especies, implantado en los orígenes de nuestra ciudad, lo fue reemplazando uno de mayor variedad, al trasladarse a los vecinos frentistas la obligación de su provisión, plantación y mantenimiento. Esto acarreó algunas ventajas y también muchos inconvenientes por falta de dirección y control por parte del Municipio: por ejemplo, la plantación de especies no aptas para “convivir” con viviendas, veredas y servicios públicos tanto aéreos como subterráneos.

Entiendo que existen determinados paradigmas que hay que volver a discutir y acordar en nuestra comunidad, a la luz no sólo de la experiencia de la aplicación de nuestra normativa, de los temas operativos y conflictos que se sucedieron en el tiempo, sino también teniendo en cuenta una ley provincial que avasalla la autonomía de los municipios bonaerenses. Me parece muy poco ajustado a la lógica que, desde el gobierno provincial, con organismos públicos prácticamente inexistentes se pretenda uniformar el diseño de una política ambiental urbana sin respetar la identidad, la historia y las costumbres de los habitantes de cada uno de nuestras ciudades y pueblos. General Pueyrredon, La Matanza, La Plata, Pilar y Laprida, entre otros tantos municipios bonaerenses, tienen sus propias particularidades y el derecho sin duda a definir en este aspecto ligado a la salubridad pública y al ordenamiento de su territorio.

Bienvenido entonces este libro como aporte importante y necesario, descontando el compromiso futuro para ese debate, del GRUPO DE ANÁLISIS DE DERECHO

AMBIENTAL (GRADA) de la FACULTAD DE DERECHO de la UNIVERSIDAD
NACIONAL DE MAR DEL PLATA

NORBERTO PÉREZ
Mar del Plata, mayo 2019

ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO.....	- 3 -
INTRODUCCIÓN	- 11 -
CAPITULO I - EL DERECHO AMBIENTAL ARGENTINO Y EL ARBOLADO URBANO.....	- 15 -
1. Introducción.	- 15 -
PRIMERA PARTE - El derecho ambiental en Argentina	- 16 -
2. El derecho ambiental como signo de nuestra época.	- 16 -
2.1. El concepto de derecho ambiental.	- 19 -
2.2. Los hitos en la legislación ambiental argentina.	- 23 -
2.2.1. La cláusula ambiental alojada en el artículo 41 de la Constitución nacional.....	- 24 -
2.2.2. La ley general del ambiente 25.675.....	- 31 -
2.2.3. La ley 25.612 de gestión de residuos industriales y de servicios.	- 33 -
2.2.4. La ley 25.670 de gestión de PCBs.....	- 35 -
2.2.5. Ley de gestión de aguas 25.688.	- 35 -
2.2.6. La ley 25.831 de acceso a la información pública ambiental.....	- 35 -
2.2.7. La ley 25.916 de gestión de residuos domiciliarios	- 36 -
2.2.8. La ley 26.331 de presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos.	- 36 -
2.2.9. Ley 26.562 de protección ambiental para control de actividades de quema en todo el territorio nacional.....	- 37 -
2.2.10. Ley 26.639 de glaciares.....	- 37 -
2.2.11. La ley 27.279 presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los envases vacíos de fitosanitarios.....	- 40 -

2.2.12.	La consolidación de las leyes provinciales.....	- 41 -
---------	---	--------

SEGUNDA PARTE – LA FLORA Y EL DERECHO AMBIENTAL - 42 -

3.	La flora como sistema sujeto a conservación en el marco de la biodiversidad.	- 42 -
3.1.	La flora y su regulación en el derecho ambiental.	- 43 -
3.2.	La regulación de las “plantas” en el Código de Vélez.	- 44 -
3.3.	La regulación en el actual Código Civil y Comercial.	- 44 -
4.	El bosque y el derecho forestal.....	- 46 -
5.	Antecedentes normativos en Argentina materia de bosques y flora.	- 50 -
5.1.	Normas provinciales referidas a la flora de modo sistémico.	- 53 -
5.2.	Normas nacionales referidas a la flora: el enfoque parcial y la regulación sobre aspectos puntuales de la flora.	- 56 -
5.3.	Ley 13.273 de Riqueza Forestal.....	- 58 -
5.4.	Ley 26.331 De Bosques Nativos.....	- 62 -

TERCERA PARTE – EL ARBOLADO URBANO..... - 69 -

6.	El arbolado público y la competencia para su regulación y gestión.	- 69 -
6.1.	La regulación de los árboles como parte del dominio y la propiedad de la tierra.	- 71 -
6.2.	Normas provinciales de regulación del arbolado público.	- 74 -
6.3.	Regulación en la Provincia de Buenos Aires: la ley 12.276 de arbolado público.	- 78 -
6.4.	Ley 12.276 de arbolado público.....	- 81 -
6.5.	El Código de Preservación Forestal del Municipio de General Pueyrredón (ordenanza 9784, con las modificaciones introducidas por las ordenanzas 9956, 18.173 y 19.346).	- 85 -
7.	La ley 12.704 de Paisaje Protegido y la figura del Espacio Verde de Interés Provincial.	- 86 -
8.	Conclusión.....	- 87 -

CAPITULO II – LEGISLACIÓN COMPARADA.....	- 90 -
NORMATIVA DE LAS PROVINCIAS DE MENDOZA Y MISIONES	- 90 -
1. Introducción.	- 90 -
2. Caso particular de la provincia de Mendoza.....	- 90 -
2.1. Legislación provincial.....	- 90 -
2.2. Legislación local	- 91 -
2.2.1. Ordenanza 2805-12540/86 de la ciudad de Mendoza - Diversas medidas en defensa del arbolado público.....	- 91 -
2.2.2. Proyecto de ordenanza municipal del departamento de Malargüe. -	- 92 -
3. Caso particular de la provincia de Misiones.....	- 93 -
3.1. Legislación provincial.....	- 93 -
3.2. Legislación Local.....	- 95 -
3.2.1. Ordenanza 091- 1989.....	- 95 -
NORMATIVA MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES....	- 96 -
AZUL, PINAMAR Y MAR CHIQUITA.....	- 96 -
4. Introducción.	- 96 -
5. Municipio de Azul.....	- 96 -
5.1. Ordenanza 3881/16.....	- 96 -
6. Municipio de Pinamar.	- 98 -
6.1. Ordenanza 1589/94.....	- 99 -
6.2. Ordenanza 3361/06.....	- 101 -
7. Municipio de Mar Chiquita.	- 103 -
7.1. Ordenanza 94/08.....	- 103 -
7.2. Ordenanza 36/14.....	- 104 -
BAHÍA BLANCA Y LA PLATA.....	- 108 -

8.	Introducción.	- 108 -
9.	El Sistema de Arbolado Público en el Municipio de La Plata.	- 108 -
9.1.	Plan Regulador de Arbolado Publico del Municipio de La Plata.	- 111 -
9.2.	Conclusiones.	- 111 -
10.	El Sistema de Arbolado Público en al Municipio de Bahía Blanca... -	- 112 -
10.1.	Ordenanza 16859 de Arbolado Urbano y Espacios Verdes: El Plan Regulador.	- 112 -
10.2.	Sistema sancionatorio	- 113 -
10.3.	Conclusiones.	- 114 -
BALCARCE Y OLAVARRÍA		- 115 -
11.	Balcarce.	- 115 -
12.	Olavarría.	- 120 -
TRES ARROYOS Y LOBERÍA		- 121 -
13.	Tres Arroyos.	- 121 -
14.	Lobería.	- 125 -
SAN ANTONIO DE ARECO		- 128 -
15.	Introducción.	- 128 -
16.	Aspectos relevantes de la legislación municipal.	- 128 -
16.1.	Ordenanza 1854/1996.	- 128 -
16.2.	Ordenanza 2173/1999.	- 129 -
16.3.	Ordenanza 2490/2002.	- 130 -
16.4.	Ordenanza 2775/2004.	- 130 -
17.	Conclusión.	- 131 -
CAPITULO III – MUNICIPIO DE GENERAL PUEYRREDON.....		- 132 -

NORMATIVA MUNICIPAL.....	- 132 -
18. Introducción.	- 132 -
19. Normativa de base: Ordenanza 9784.....	- 132 -
20. Ordenanza 13.410.....	- 138 -
21. Ordenanza 9717.....	- 138 -
22. Ordenanza 10.192.....	- 139 -
23. Ordenanza 14.256.....	- 139 -
24. Ordenanza 22.425.....	- 145 -
25. Ordenanza 16.037.....	- 145 -
26. Ordenanza 14.118.....	- 146 -
27. Ordenanza 9584.....	- 147 -

CASOS JURISPRUDENCIALES: ANÁLISIS DE LAS RESPONSABILIDADES ATRIBUIDAS AL MUNICIPIO Y A LOS FRENTISTAS

.....	- 147 -
28. Introducción.	- 148 -
29. Jurisprudencia dentro del ámbito del Municipio de General Pueyrredon.	- 148 -
29.1. Causa “De Cecco” n° 2.658 (CCAMDP, Sentencia del 17/IV/2011).	-148-
29.2. Causa “Tellez” n° C-7601-MP1 (CCAMDP, Sentencia del 7/XI/2017).....	- 151 -
30. Jurisprudencia dentro del ámbito de otros municipios de la Provincia de Buenos Aires.....	- 152 -
30.1. Causa “Paez” n° 11.240 (CCALP, Sentencia del 28/04/2011).....	- 153 -
30.2. Causa “Godoy” n° 16.569 (CCALP, Sentencia del 23/02/2016). -	154 -
30.3. Causa “Rossi” n° 6079-2017 (CCASM. Sentencia del 14/VII/2017).-	155 -
31. Conclusiones	- 156 -

CONCLUSIONES	- 158 -
BIBLIOGRAFÍA.....	- 162 -

INTRODUCCIÓN

El presente libro surge como producto final del proyecto de extensión y voluntariado llamado “1 compromiso x la Preservación” llevado adelante por la Cátedra “Seminario de Derecho Ambiental” a cargo del Director José Alberto Esain, en conjunto con el Grupo de Análisis de Derecho Ambiental (GRADA) creado mediante Ordenanza 402/2017 del Consejo Académico, ambos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata. El mismo queda enmarcado en la Convocatoria Compromiso Social Universitario 2016 del Programa de Voluntariado Universitario del entonces Ministerio de Educación y Deportes de la Nación (hoy Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología).

El objetivo principal del proyecto consistía en conocer la realidad del Bosque Peralta Ramos -barrio residencial declarado reserva forestal de la ciudad de Mar del Plata- para luego poder realizar un análisis de la normativa tanto nacional, como provincial y municipal aplicable a esa figura vinculada al tratamiento del arbolado urbano; a los fines de poder elaborar un diagnóstico acerca de la efectividad de las normas vigentes en la localidad.

Recordemos que el barrio se encuentra enclavado en 450 hectáreas de frondosa vegetación implantada, a pocas cuadras de la zona costera marítima, que por sus características ambientales ha sido declarado Reserva Forestal por la Municipalidad de General Pueyrredon, contando con normativas de construcción de viviendas e indicadores de ordenamiento territorial particulares, diferenciados con respecto a los otros barrios de la ciudad. El crecimiento demográfico y las cuestiones climáticas (temporales y vientos relacionados con la cercanía al mar), aunado a la falta de un plan adecuado de manejo del arbolado, tanto en terrenos públicos como privados, generan constantes conflictos en los que a menudo se generan peligro a la seguridad de personas y bienes.

La historia del barrio, comienza en el año 1952, cuando las sociedades propietarias de los terrenos donde se implantó el bosque deciden pasas de la actividad agropecuaria (cultivo de papa, trigo y producción de leche) a la explotación forestal. Comenzadas las plantaciones y ya con un aserradero instalado, se decidió capitalizar los terrenos con un proyecto de urbanización. La zona donde se implantó el bosque era naturalmente un pastizal donde predominaban la Cortadera (Cortaderia Selloana) y algunos arbustos como Curro o Corona de Cruz (Colletia Paradoxa) y Chilca (Bacharis Tandilensis).

A través del trabajo voluntario se pudo identificar que no existe por parte de muchos vecinos el cabal conocimiento de la normativa tanto nacional como municipal y que hay mora por parte del Estado no sólo en las tareas de planificación relacionadas con el manejo del arbolado público y privado que compone la masa forestal, sino en la

resolución de las cuestiones operativas cotidianas (podas, extracciones, manejo de residuos resultantes).

En este sentido, se advierte que la zona presenta un conflicto que es común en varios aspectos a otros barrios de la ciudad de Mar del Plata, y es el concepto de reserva forestal, y su vinculación con elementos del derecho de trascendencia y novedad: el régimen de la propiedad, privada, el régimen jurídico del arbolado público, el régimen jurídico de las limitaciones a las propiedades, el derecho ambiental, dentro de esta rama el derecho ambiental urbano, y las diferentes formas que han ido asumiendo en los diversos municipios del país la regulación respecto a las reservas forestales, el arbolado público, entre otros aspectos.

Por este motivo, el presente proyecto se ha enfocado a partir de un nuevo diagnóstico en una fase previa a la intervención fuerte sobre el espacio físico, en la elaboración de este texto que comprende la información necesaria sobre los aspectos que hemos mencionado, para con esta publicación poder interactuar con los actores del lugar, y también con las autoridades que gestionan en la ciudad de Mar del Plata el arbolado urbano, acercando propuestas y recomendaciones que desde el derecho pueden servir para encarar soluciones a esta problemática.

Entre las actividades previas a la escritura del presente podemos mencionar visita y recorrido por el Bosque Peralta Ramos para conocer su realidad fáctica; reuniones y entrevistas con funcionarios de la Dirección de Gestión Ambiental del Municipio de General Pueyrredon, específicamente con el área de arbolado y dentro de ella, con las personas encargadas de las reservas forestales del partido; actividades de intercambio con otras áreas de gestión forestal, tanto del Ministerio de Ambiente de la Nación, como de otras unidades o centros de estudio.

El resultado de estos intercambios fue el acopio y compulsa de información y de legislación comparada, para luego sistematizarla y clasificarla. Todo ello es posible encontrar en el presente libro, que se encuentra estructurado en tres capítulos, abarcado cada uno de ellos los diferentes aspectos ya mencionados.

En el Capítulo I, denominado *Derecho ambiental argentino y el arbolado urbano*, encontramos en una primera parte, una detallada descripción del sistema de derecho ambiental en Argentina, con especial referencia a la cláusula ambiental de la Constitución Nacional (art. 41) y a las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental vigentes; en una segunda parte, una acabada exposición acerca del régimen jurídico de la flora y fauna en nuestro país, diferenciando las normas del Código Civil de Vélez Sarsfield de las del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación; y en una tercera y última parte destinada al arbolado urbano, donde se presenta de forma primordial el sistema establecido por la ley 12.276 de arbolado

público de la Provincia de Buenos Aires, así como las normas de paisaje protegido 12.704.

En el Capítulo II, llamado *Legislación comparada*, hallamos un minucioso análisis sobre las normas referidas al arbolado urbano en otras jurisdicciones. En primer lugar, se analizaron las disposiciones de otras provincias argentinas, tal es el caso de Mendoza y Misiones, para pasar luego al examen de ordenanzas de diferentes municipios de la provincia de Buenos Aires, tales como Azul, Pinamar, Mar Chiquita, Bahía Blanca, La Plata, Balcarce, Olavarría, Lobería, Tres Arroyos y San Antonio de Areco.

Seguidamente, nos encontramos con el Capítulo III, denominado *Municipio de General Pueyrredon*, compuesto por dos partes diferentes. En la primera de ellas, encontramos un preciso análisis del sistema normativo del partido referido al arbolado y a las reservas forestales. La segunda parte, está destinada al estudio de diferentes precedentes jurisprudenciales con la finalidad de conocer las diferentes formas en que los tribunales han interpretado las normas vigentes en la materia.

Como metodología para este análisis consignamos una serie de indicadores que nos permitieran medir el grado de avance que las diferentes normas presentan, tomando como base los Indicadores de Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental (IACNA).

Al respecto recordemos que se entiende por indicador “una medida cuantitativa o cualitativa que es usada para demostrar cambio y simplificar información de la realidad, que puede servir para entender y valorar fenómenos complejos”. Vale la pena aclarar que, en el supuesto de indicadores normativos, existe una relación directa con su finalidad, ya que los mismos tienen por objetivo evaluar los programas de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental como así también apuntan a medir el cumplimiento de esta normativa por parte de la comunidad¹.

En este caso concreto, los indicadores utilizados son los siguientes:

- *Nivel 1*: existencia de ordenanzas referidas a arbolado público descentralizando la gestión en el municipio con algún tipo de contenido ambiental relacionado al cuidado, manutención, etc.
- *Nivel 2*: existencia de ordenanza con algún tipo de contenidos específicos relacionados a reservas forestales: por ejemplo, medidas disuasorias como “por cada árbol que se quita se colocan tres”, etc.

¹ STAHL, M., *Performance indicators for Environmental Compliance and enforcement programs: The US EPA Experience*, EEUU, April 15, 2002.

- *Nivel 3:* ordenanzas conteniendo medidas de promoción, desgravación impositiva para protección del arbolado.
- *Nivel 4:* ordenanzas específicas de áreas protegidas o reservas naturales forestales municipales, con planificación para el manejo, etc.

Por último, ya en el final del libro, dejamos plasmadas las conclusiones a las que arribamos luego de este proceso de estudio y análisis de la normativa vigente.

CAPITULO I - EL DERECHO AMBIENTAL ARGENTINO Y EL ARBOLADO URBANO

Por José Alberto Esain

1. Introducción.

Antes de ingresar al tema que ocupará el presente trabajo, en una primera parte queremos relatar los aspectos centrales y más resumidos del derecho ambiental en nuestro país. En una segunda parte se perfeccionará la vinculación entre el arbolado público y el derecho ambiental. Es que, pareciera el segundo alejado de la cuestión del primero, sobre todo porque muchas personas pueden preguntarse qué tiene que ver la suerte que corren los árboles que acompañan la vida en las ciudades con la viabilidad del planeta, más aún la cuestión del “urbanismo”. Un desprevenido podría contestar “nada” y esa fue la tesis que se impuso en los primeros años del derecho ambiental. Pero a poco de andar la calidad de vida es entonces un valor en sí mismo, que rodea al derecho al ambiente, y que se forja en la concepción de vida urbana, y la hace vivible. Sanidad es un valor no sólo en el sentido de eliminación de vectores transmisores de enfermedades, o de problemas de calidad de alimentos, aguas; lo será por la calidad de vida, como aspecto central para un buen descanso y desarrollo psíquico.

Así, el derecho ambiental amplía su ámbito de aplicación. Sus temas que parecían ser el cambio climático, las especies de flora o fauna, la contaminación de los mares, de los recursos vivos marinos, en resumen, el ambiente a gran escala, pueden alojar temas urbanos. Pero a poco de recorrer ese camino, nos dimos cuenta que conservar las condiciones para que perviva la raza humana o la vida, pero sin gozar de la misma, carece de sentido. Esto significa relacionar al ambiente, con la noción de calidad de vida. Y es allí en donde emerge el concepto de ambiente urbano al lado del ambiente natural. Ambiente sano, ambiente que evite “neurosis urbana”, que permita ordenar la urbe de modo que no sea necesario -para tener una buena calidad de vida- tener que recurrir al campo.

Veremos entonces en este primer apartado una breve descripción del derecho al ambiente, del derecho ambiental y su aproximación al tema que ocupa este trabajo. Lo haremos para que el lector pueda conocer las particulares características que este derecho tiene, y para que podamos desde allí construir los contenidos que pretendemos desarrollar en este aporte.

PRIMERA PARTE - El derecho ambiental en Argentina

2. El derecho ambiental como signo de nuestra época.

El derecho ambiental es un signo de nuestra era. El Derecho suele reflejar fielmente las preocupaciones de la humanidad y es por esta elemental razón que el Derecho ambiental existe y ha alcanzado su desarrollo actual. La preservación y promoción del medio ambiente, la implementación de un modelo de desarrollo sostenible es una preocupación de la Sociedad de nuestro tiempo y, por consiguiente, de su Derecho².

El hombre se ha vinculado con los sistemas naturales adoptando diferentes modalidades. En la edad antigua esto sucedía en una simbiosis que lo incluía en el entorno. Las diferentes culturas dan cuenta de esto. Hemos analizado en otro lugar³ el proceso, pero básicamente con el desembarco de la agricultura es que se produce el gran cambio en las formas de vida y producción. El tránsito a la agricultura significó el fomentar la construcción de herramientas para aprovechar mejor los recursos. Por lo tanto, los sistemas naturales y los sociales se han vinculado de diversos modos en épocas antiguas, a partir de la ciencia renacentista, con la modernidad y con la crisis ecológica. Ambos sistemas (naturales y sociales) se reconducen de diferente modo en diferentes épocas. El hombre ha visto al entorno natural de diverso modo y mediante respuestas diversas conforme las épocas. Así se han relacionado sistemas naturales y sociales. La economía, la sociología, la agricultura, la minería como actividades humanas, han tenido diversas formas, en diferentes eras de la humanidad, dependiendo del desarrollo de la tecnología o de los modos con que se las ha ido ejecutando. Como vemos, los sistemas naturales y los sociales han ido relacionándose conforme las diferentes épocas de la humanidad⁴.

Pero en la actualidad los datos duros diagnostican una alteración importante en los sistemas naturales que tiene consecuencias sobre las condiciones que permiten la vida del hombre y del planeta como lo conocemos. Nace así un problema nuevo, que debe ser afrontado desde las ciencias, y que convoca nuevas respuestas.

² JORDANO FRAGA JESÚS, "El futuro del derecho ambiental", publicado en CAFFERATTA NÉSTOR (Director) *Revista de Derecho Ambiental*, nro. 33, Abeledo Perrot, Buenos Aires, Enero Marzo 2013, p. 1

³ ESAIN JOSÉ ALBERTO, "La bioética ambiental y el origen de la reflexión sobre los problemas en la naturaleza", *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* N° 432 - septiembre 2014.

⁴ ESAIN JOSÉ ALBERTO, "Aproximaciones para una teoría general de derecho ambiental", Publicado en SJA 2016/11/16-1; JA 2016-IV.

Las ciencias clásicas ya no sirven para explicar este escenario. Ha nacido un *paradigma* con la cultura posmoderna: el *paradigma ambiental*. Aparecen problemas muy intensos como cambio climático global, desaparición de especies, desertificación, contaminantes químicos de salud humana, contaminación por radioactividad, basura, derretimiento de glaciares, escases de agua potable, y el paso siguiente ha sido la búsqueda de explicaciones a estos inconvenientes. Algunos pensarán que el origen es “natural”, otros que se debe a “acciones humanas”. Para los primeros, el problema es externo e inexorable mientras que, para los segundos, estamos ante un producto de acciones antrópicas, provenientes de los sistemas sociales, lo que hace responsable al hombre, obligándolo –y en esto el derecho tendrá un rol fundamental- a provocar un viraje en sus actos, para evitar las consecuencias descriptas⁵.

En este nuevo escenario el derecho muta, dando paso a una nueva disciplina: el derecho ambiental. En cuanto a la descripción teleológica del *sistema de derecho ambiental*⁶ regula las acciones humanas que provocan mutaciones sobre los

⁵ Dentro del primer grupo encontramos al *negacionismo* entre quienes se cuentan los que sostienen que la mutación de las condiciones del entorno global es una evolución dentro de las “eras” del planeta. Así como las glaciaciones en su momento han provocado colapsos masivos de especies, nuestros días están signados por la conjunción de varios colapsos naturales que pueden concluir con la extinción de la especie humana. Para estos partidarios del negacionismo el tiempo de vida del *homo sapiens* se termina de modo inexorable, y el obituario no tiene origen antrópico, sino que se da básicamente por la propia dinámica de los sistemas naturales y el entorno. Por otro lado, aparecen exponentes como Bjorn Lomborg (*El ecologista escéptico*, Editorial Espasa 2008) que desconocen incluso el diagnóstico. Los desarrollistas son una variante intermedia, pues ni admiten ni rechazan la existencia del problema y ni admiten ni rechazan el origen antrópico. El punto central de la tesis es que no está en su voluntad sacrificar ganancias actuales para proteger la existencia de generaciones que no saben siquiera si existirán. No los conocen, y por lo tanto no quieren ser solidarios con ellos. Entienden la mejor manera de “heredarlos” es sacando el mayor provecho de los sistemas naturales actuales, transformándolos en ganancias. En una crítica muy sagaz, Jonas describe el conflicto con esta última posición y plantea el interrogante metafísico: “¿es bueno que el hombre sea?”. Cavila una serie de cuestiones y finalmente avanza sobre “¿qué es ser?” y “¿si el hombre debe ser?”. Concluye: si la respuesta es afirmativa, entonces limitaremos nuestras acciones actuales a cambio de la pervivencia en el tiempo de la raza humana. Si la respuesta es negativa, no sacrificaremos bienes actuales porque no nos interesa la suerte de las generaciones por venir (JONAS HANS, *El principio de responsabilidad*, Herder Editorial SL, Barcelona, 1995). En definitiva, esta última consideración –que es una descripción de la tesis desarrollista- no adhiere a la idea de solidaridad transgeneracional. Según las valoraciones desarrollistas, que podríamos preguntarnos si son buenas o malas en el marco de la ética y la moral, no es un imperativo que el hombre sea.

⁶, enumera diferentes formas de teleología: 1) *Estática*, o 2) *Dinámica*, la que además se divide en i) aquel que avanza a un estado final y ii) otra versión que avanza en una estructura

sistemas naturales. El foco está puesto en esa interacción entre los sistemas humanos y los naturales.

Es que el derecho ambiental tiene un *origen historicista* (lo analizaremos como un elemento a continuación) pues desembarca en paralelo al advenimiento del llamado *paradigma ambiental*. De manera similar a lo sucedido con el derecho constitucional, que fue producto del “constitucionalismo” visto como un proceso político-jurídico que mudó las ropas de los absolutismos, el derecho ambiental es un producto del movimiento ambientalista que emerge con el advenimiento de lo que hemos denominado *paradigma ambiental*⁷.

Ramón Martín Mateo en su Tratado de Derecho Ambiental, una de las obras más importantes en español de la disciplina, dice que “partiendo de la demostrada interacción entre la sociedad y su entorno físico es explicable que se haya intentado disciplinar las relaciones sociales en función de deseables o indeseables modificaciones ambientales. La respuesta normativa a la temática ambiental vendrá determinada sustancialmente por las conclusiones a que se llegue desde otros ámbitos científicos, los propios de las ciencias de la naturaleza, pero la problemática jurídica, aunque en alguna forma determinada por aquellas, no puede considerarse sin más como secundaria en cuanto que aborda cuestiones primordiales sobre la orientación de una política del Derecho que conecte con las ideas básicas de la justicia que animan los postulados valorativos de un grupo, ofreciendo a la postre como síntesis una respuesta adecuada a las conexiones entre cambio ambiental y cambio social”⁸.

Pero el derecho ambiental no regula a los elementos de la naturaleza sino a través de las acciones humanas. A veces caemos en la confusión de pensar que el derecho ambiental se propone disciplinar los sistemas naturales, pero no es así. Esta bisoña disciplina regula actividades antrópicas que tienen incidencia sobre los sistemas ambientales. Cuando decimos sistemas naturales estamos hablando de la traducción

que conduce el proceso de suerte que existe una disposición estructural que conduce a un determinado resultado iii) otra base de regulaciones orgánicas hacia una *equifinalidad*, iv) está la genuina *finalidad* o *intencionalidad*, significando que el comportamiento actual está determinado por previsión de la meta (BERTALANFFY LUDWING VON, *Teoría general de los sistemas*, Primera edición en inglés 1968, Primera edición en español 1976, Fondo de Cultura Económica, Universidad de México DF 1976 ps. 79/81).

⁷ Hemos hecho un análisis más profundo en un trabajo específico (“Paradigma ambiental”, en *Revista de Derecho Ambiental de Abeledo Perrot*, nro. 43, Cafferatta Néstor (Director), Buenos Aires, 2015.

⁸ MARTÍN MATEO RAMÓN, *Tratado de derecho ambiental*, Editorial Trivium SA, Madrid, 1991, p. 71.

que el hombre hace de ellos, porque en realidad el medio natural no es un sistema sino el entorno de los sistemas sociales.

2.1. El concepto de derecho ambiental.

Llegamos así al concepto de derecho ambiental. Podemos adoptar dos posiciones: una más general y otra más específica. En un concepto más general podemos decir que es el sistema de normas que tienen por objeto regular la protección del ambiente de las conductas humanas que pueden generarle alteraciones relevantes sobre la totalidad del sistema.

En una definición más precisa aún podemos decir que derecho ambiental es un sistema de normas las que tienen por objeto regular de manera preventiva, precautoria, integrada, concertada y progresiva la protección del bien jurídico ambiente de las conductas humanas que pueden generar alteraciones inhibitorias relevantes sobre la totalidad del sistema; es decir, sobre los elementos, las relaciones, los procesos de interacción, y sus intercambios; intentando provocar una mutación en el modelo de desarrollo actual, de modo de lograr que las generaciones futuras puedan gozar del entorno en similares condiciones a las actuales, para usufructuarlo para su supervivencia y el goce de una calidad de vida adecuada⁹.

Explicaremos los contenidos de la definición a continuación:

- “Derecho ambiental” hemos seguido en esto el *nomen iuris* clásico con que se conoce a la disciplina en los países de habla hispana. En los últimos años se ha difundido alguna expresión que intenta ir más allá del derecho ambiental, en una suerte de crítica de la disciplina y la noción de desarrollo sostenible¹⁰. Pues bien, hemos por este motivo decidido de manera intencional continuar con los criterios más clásicos y denominar a este sistema de normas con aquel nombre que fuera el que los autores más clásicos acuñaran desde los años setenta.

⁹ ESAIN, JOSÉ ALBERTO, *Competencias ambientales*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, p. 93/4, o en ESAIN JOSÉ ALBERTO, “El Federalismo argentino y el derecho ambiental como disciplina autónoma”, en *Calidad ambiental, una responsabilidad compartida. Informe sobre desarrollo humano en la Provincia de Buenos Aires, 2008-2009*, Eudeba y Fundación Banco Provincia, Buenos Aires, 2009, p. 21.

¹⁰ Existen en el actual universo de la disciplina modelos alternativos al desarrollo sostenible, como los de la Pacha Mama y el Buen Vivir. Ver ZAFARONI EUGENIO RAÚL, *La Pachachama y el Humano*, Ediciones Colihue/ Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2011; WALSH JUAN RODRIGO, “El ambiente y el paradigma de la sustentabilidad”, en *Ambiente, Derecho y sustentabilidad*, Editorial La Ley, 2000, p. 37; o SANTAMARÍA RAMIRO ÁVILA, “El derecho de la naturaleza: fundamentos”, en *Investigaciones Editada por el Instituto de Investigaciones y de referencia extranjera de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, nro. Buenos Aires, 2011 año XV, p. 42.

- “Sistema de normas” como acabamos de recordar, no estamos ante un simple *conjunto* de normas similares, sino ante un *grupo* de ellas pero que *funcionan de manera organizada*, y que se deben entre sí diversas relaciones estructurales. Considerando las enseñanzas de Maturana Humberto R. y Varela Francisco G.¹¹, el derecho ambiental ha surgido con una dinámica de formación que nos ha permitido verificarlo como sistema y diferenciarlo del medio con el que interactúa en una suerte de *complementariedad operacional*. Las normas que lo componen, proponen y se perfeccionan como aquellos contenidos que tienen el propósito de controlar las acciones del hombre que pueden intervenir negativamente sobre los sistemas que componen el ambiente. En esta visión, el nacimiento del derecho ambiental, su infancia, su adolescencia y adultez -a la que asistimos- no dejan de ser parte de un proceso de “surgimiento de orden a partir del caos” en esta porción del derecho.
- “las que tienen por objeto regular las conductas humanas que pueden generar alteraciones inhibitorias relevantes sobre el bien jurídico ambiente”. El derecho regula las conductas humanas, no puede regular “actos de la naturaleza” ajenos al hombre. El paso de un río, la existencia de una nube, la formación o el desprendimiento de un glaciar, un terremoto, un tsunami, el vuelo de una especie de pájaros no pueden ser regulados por el derecho, ni aunque se lo proponga. Lo que se regula por esta disciplina son los actos humanos que terminarán teniendo influencia sobre los sistemas del ambiente. El derecho ambiental al regular estos actos antrópicos gestiona los sistemas naturales. Lo hará disciplinando los eventos humanos que pueden tener por consecuencias externalidades sobre el entorno. En este sentido, se debe recordar que el ambiente se compone de cinco sistemas (aire, agua, suelo, flora y fauna) a los que en una definición amplia agregamos el patrimonio natural y cultural (inclusivos del patrimonio arqueológico y paleontológico).
- “es decir la totalidad del sistema, sus elementos, relaciones de intercambio, o procesos de interacción”. Las alteraciones no se dan sólo cuando afectan la totalidad del sistema, sino cuando afectan elementos particulares que lo componen, sus relaciones de intercambio, o procesos de interacción. Una vez que tenemos identificada esa cualidad de la acción humana de incidir sobre alguno de estos cuadros descriptos, aparece la disciplina para regularla.
- “de manera preventiva, precautoria, integrada, concertada y progresiva la protección”. La regulación que hace el derecho ambiental de las conductas humanas se da con particulares modalidades que se concatenan con los principios que lo gobiernan. Algo distintivo de la disciplina ha sido la actuación

¹¹ MATURANA HUMBERTO R. Y VARELA FRANCISCO G., *De máquinas y seres vivos, autopoiesis: la organización de lo vivo*, Editorial Universitaria Lumen, Buenos Aires, 2003, ps. 27 y 32.

pro activa, la necesidad del desarrollo de una actuación anticipatoria, que puede utilizar la información disponible para predecir futuras consecuencias negativas para evitarlas. Una de sus fases es lo que se da en llamar *prevención*. Pero la actuación *pro activa* incluye también la intervención *precautoria* que actúa ante la falta de información *cierta* sobre los efectos de una acción, cuando solo se tiene probabilidad del acaecimiento de una alteración de magnitud. Ambas forman lo que se podría dar en llamar el ámbito de actuación pro activa (preventiva y precautoria). Una actuando ante la certeza de que algo puede suceder y la otra en el marco de una incertidumbre. Pero con ellas no se agotan las particulares modalidades de actuación del derecho ambiental, sino que además esta debe ser concertada. Es que las conductas humanas, objeto de las normas del derecho ambiental se expresan en muy diversas áreas (infraestructura, minería, salud, pesca, agricultura, residuos, etc.), con muy diversas escalas (globales, nacionales, estatales o provinciales, municipales). Por lo tanto, la actuación debe ser siempre concertada, porque en muchos de los países se ha dispuesto que las regulaciones derivadas de la disciplina se produzcan desde fórmulas que estructuran *modelos de concertación vertical y horizontal* cuestión sobre la que volveremos al estudiar el modo de regulación. Finalmente, la actuación debe ser *progresiva* porque el modo de disponer las reglas de conducta siempre debe representar un incremento de los esfuerzos del Estado en protección del entorno. Derivado de esta idea, las normas que protegen el ambiente vistas en perspectiva cronológica deben ser una suerte de cadena virtuosa que contengan cada vez mayores niveles de protección del entorno, y no normas que propongan reducción de metas alcanzadas.

- “intentando provocar una mutación en el modelo de desarrollo actual”: otro aspecto de importancia del derecho ambiental resulta ser su vinculación inescindible con los modelos de desarrollo, respecto de los cuales no tiene un rol pasivo. Hemos visto que el derecho ambiental dirige su acción a corregir la relación del hombre con la naturaleza y los sistemas naturales. Esto a escala baja, en una visión precisa de actuación. Pero si nos adentramos en una visión más amplia, necesariamente posaremos nuestra mirada sobre aspectos que congloban muchas de esas acciones, y que se relacionan con los modelos de desarrollo global que adoptan las diferentes sociedades del mundo. La disciplina ha verificado desde su origen la alianza entre protección del entorno y desarrollo (Conferencia Internacional de Estocolmo 1972). Pensar en un ambiente para las generaciones presentes y futuras (como lo dice el principio 1 de dicha conferencia) es abrazar una noción de futuridad, a la que podemos enlazar con el Informe Brundtland de 1987 y la Declaración de Río 1992 y Johannesburgo 2002. Por este motivo es que con los años siguientes se fue consolidando la idea de que no bastaba regular conductas aisladas, sino que había que ir también sobre varias y así sobre modelos globales de desarrollo que

fueran garantes de la regulación de dichas conductas. Nace así la idea de *desarrollo sostenible* que al día de la fecha no resulta perfecta, pero sigue siendo en nuestra opinión la que mejor cuaja para nuestros sistemas de protección del entorno. De todos modos, la relación con los modelos de desarrollo se extiende más allá de la sostenibilidad y hoy la discusión abarca enormes paletas de estándares¹².

- “de modo de lograr que las generaciones futuras puedan gozar del entorno en similares condiciones a las actuales, para usufructuarlo para su supervivencia y el goce de una calidad de vida adecuada”. Justamente, nuestro derecho ambiental se abraza con la noción de *desarrollo sostenible, equidad intergeneracional*. La protección del entorno se debe dar para quienes lo habitan en el presente, pero pensando en lo que también le puede suceder a las generaciones por venir.

Veamos algunas de las características que poseerá la nueva disciplina:

- Disciplina de *síntesis e integración* (concierta los aspectos locales con los provinciales y nacionales; y coordinar e integrar las funciones diferentes funciones sectoriales del Estado con incidencia ambiental).
- Introduce limitaciones sobre el régimen de utilización recursos naturales el que deberá ser *racional* y darse en el marco del desarrollo sostenible.
- El techo ideológico: modelos de desarrollo, sostenibilidad.
- Bien complejo, pues el ambiente como bien jurídico puede conglobar situaciones relacionadas con el cambio climático global, pero al mismo tiempo inconvenientes derivados de urbanismo, o problemas de cuencas hídricas interprovinciales. Todas son diferentes versiones del “ambiente”.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina ha consolidado la *tesis de la complejidad*. Lo ha hecho en una zaga de sentencias en que ha procedido a diseccionar al bien colectivo en diferentes espacios perfectamente divisibles¹³.

¹² ESAIN JOSÉ ALBERTO, “La bioética ambiental... cit.

¹³ Ver ESAIN JOSÉ ALBERTO, “El ambiente como bien jurídico complejo primera parte”, en *DPI Cuántico, Diario Ambiental* Nro 85, Corvalán Juan Gustavo (Dirección), MARCHESI GUILLERMO Y RINALDI GUSTAVO (Responsables de sección), Belocchio Lucía (Coordinación General) número del día 24-09-2015. En este trabajo repasamos los que para nosotros son diferentes autos de la Corte de los que se desprende –de modo tácito el tratamiento del ambiente como bien complejo. Tres son los autos que encuadran en esa lógica. El primero es M. 1569. XL. ORIGINARIO "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)", despacho del 20.6.2006 donde se avanza sobre el daño al ambiente como bien

Ahora repasemos con algunos trazos los puntos que definen las bases del derecho ambiental argentino.

Pues bien, el ambiente como bien complejo es la explicación de la temática del arbolado público como aspecto interno del derecho ambiental. Llegamos a esta cuestión porque nos proponemos ingresar en una dimensión del ambiente urbano, alejándonos de la escala del ambiente natural. Estamos ante la calidad de vida, la vida urbana, y así una escala de ciudad que se amolde con la gestión del viejo urbanismo, que se traduce en espacios verdes, parcelas para gozar del solace, calles, sentido de circulación, y desde ya, el arbolado público.

2.2. Los hitos en la legislación ambiental argentina.

En cuanto al ámbito legislativo, el período que se inaugura con el año 2002 se podría denominar como período de oro. Es que en el año 2002 comienzan a dictarse las primeras leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, siendo la estrella de todas ellas la ley general del ambiente. Repasaremos a continuación cada una de las normas para que el lector pueda tener un panorama acabado respecto a estos diez años en materia ambiental.

2.2.1. La cláusula ambiental alojada en el artículo 41 de la Constitución nacional.

El caso argentino es interesante de someter a análisis. La protección del ambiente no había recibido consagración constitucional sino hasta la reforma de 1994 con la inclusión en el nuevo articulado de este artículo 41 CN en el espacio de los nuevos

colectivo referido a un vasto territorio del gran Buenos Aires –la cuenca Matanza Riachuelo– en simultaneo que se rechazan los reclamos por daños individuales que se circunscriben a cada casa de cada vecino. El segundo caso es S. 1144. XLIV. ORIGINARIO “Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo”, autos del 29.12.2008 y 26.3.2009, por el desmonte en la Provincia de Salta donde se sopesa la información que se tiene respecto a más de trescientos pedios de deforestación y los impactos que cada uno pueden generar, comparado con la falta de estudio respecto a los impactos acumulativos que pueden darse por la conjunción de todos estos actos en una análisis considerado en un territorio más amplio. El tercer caso es 1274/2003 (39-A) “Asociación Superficiarios de La Patagonia c/ Y.P.F. S.A y otros s/ daño ambiental” auto del 30.12.2014 donde la Corte considera que hay daños a gran escala que alcanzan a afectar la cuenca del Rio Colorado, que son interjurisdiccionales, respecto de los cuales ella confirma su competencia; siendo que también hay otros daños dentro del mismo territorio, respecto de los cuales ella se considera incompetente porque son puntuales y localizados y por lo tanto no cumplen con el requisito de interjurisdiccionalidad. En los tres ejemplos vemos cómo el “ambiente” se presenta como un bien que abarca un territorio grande, y al mismo tiempo otro más puntual. Esto es admitir la calidad de complejo, estructural, sistémico, aunque no se lo diga.

derechos y garantías. Previamente este derecho alojaba su protección dentro de los llamados derechos implícitos en el artículo 33 CN. Una muestra de esto resulta ser el caso “Kattan”¹⁴ que en el considerando VI funda la protección de fauna marina para el caso, desde la ley respectiva 22.421 pero con base en el derecho que aloja en el artículo 33 CN.

Describe el contenido general de la cláusula la Convencional Roulet (presidenta de la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías encargada de la redacción del proyecto de norma) en su presentación ante el pleno de la Convención que: “se trata, en efecto, de un nuevo derecho de los llamados de tercera generación, que tienen que ver con la conciencia cada vez más amplia que se ha ido formando en las últimas décadas sobre la crisis gravísima que está afectando la supervivencia del planeta Tierra, lo cual significa la supervivencia del género humano”¹⁵.

Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya cuando dicen que la reforma de 1994 plasma una amplia tutela al ambiente en diversas normas: una central (art. 41 CN) que en cuatro párrafos excede largamente la mera consagración a nivel federal del derecho al ambiente; otra procesal (art. 43 CN) y variadas referencias incidentales: artículo 75.17 (Pueblos indígenas), artículo 75.19 y 125 párrafo 2 (desarrollo humano) artículo 124 (dominio originario de los recursos naturales). Además, con el otorgamiento de jerarquía constitucional a una amplia lista de instrumentos de derechos humanos internacionales (artículo 75.22) entendemos que fortalece el derecho humano al ambiente, que encuentra fundamento en especial en el artículo 12.b del Pacto internacional de Derechos Económicos Sociales y en el sistema americano, artículo 11 del Protocolo de San Salvador¹⁶.

¹⁴ Juzgado Nacional de la Instancia en lo Contencioso-administrativo Federal Nro. 2 autos “Kattan Alberto E. y otro c/ Gobierno Nacional -Poder Ejecutivo” sentencia del 10.05.1983 publicado en La Ley 1983-D, 576. Un análisis en detalle respecto a la sentencia se puede consultar en ESAIN JOSÉ ALBERTO, “Breve reseña de la jurisprudencia histórica en el derecho ambiental argentino”, en *Informe Ambiental Anual 2015: Premio Adriana Schiffrin*, 13ra. convocatoria / Carlos Amanquez... [et.al.]; edición literaria a cargo de Ana Di Pangraccio; Andrés Nápoli; Federico Sangalli. - la ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2015, ps. 69/91 y ESAIN JOSÉ ALBERTO, “La Justicia para el desarrollo sostenible: jurisprudencia ambiental en doscientos años de Argentina” publicado en el Informe Anual, FARN, Buenos Aires, 2010, p.107.

¹⁵ Intervención de la Convencional por Buenos Aires, Elva Roulet, presidenta de la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías, el día 20.7.1994 en el plenario de la Convención Reformadora.

¹⁶ Al respecto se puede consultar QUIROGA LAVIÉ HUMBERTO, BENEDETTI MIGUEL, CENICACELAYA MARÍA DE LOS ÁNGELES, *Derecho Constitucional Argentino*, T I, Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2000, ps. 296/7. Esta visión sistémica también es considerada por

Humberto Quiroga Lavié, Cenicacelaya y Benedetti califican este sistema que rodea a la norma como la expresión de un verdadero Estado Ecológico de Derecho” tal como lo ha definido definitivamente la doctrina alemana (Würtemberger)¹⁷.

En cuanto a los contenidos generales la cláusula ambiental se divide en cuatro párrafos que se pueden distribuir a grandes rasgos así:

- el primero con la regulación del derecho-deber al ambiente en el marco del desarrollo sostenible y una captura final sobre la figura del daño ambiental;
- el segundo los mandatos a las autoridades;
- el tercero la fórmula competencial en materia ambiental para las autoridades constituidas de la Nación y las provincias;
- y finalmente el cuarto párrafo la prohibición de policía respecto al ingreso de residuos peligrosos y radiactivos al territorio nacional.

En segundo término, tendremos el macro sistema constitucional, que es aquel que expande los contenidos ambientales al resto del articulado de la Constitución nacional. Entre varios de estos aspectos surgen contenidos muy variados, desde los aspectos referidos a los nuevos “tributos verdes” (arts. 4/75.2 CN) los referidos a establecimientos de utilidad nacional que pueden servir para la gestión de la conservación estricta del ambiente (art. 75.30 CN) así como los aspectos relacionados con pueblos originarios (art. 75.17 CN), dinámica del federalismo de concertación ambiental (arts. 5, 8, 9, 10, 11,12,13, 75.13, 75.18, 75.19, 121, 123, 124, 125 CN) entre otros.

En cuanto a los antecedentes de la norma, ellos se pueden ver desde la intervención de la miembro informante Roulet sabemos que los antecedente que nutren la norma derivan -en principio- de instrumentos internacionales como la Conferencia de Estocolmo de 1972, la Convención de Río 1992, que se realiza “sobre la base de un informe muy conocido -el informe Brundtland- donde se establecen un conjunto de principios y se prepararon varios convenios que fueron suscriptos por los casi ciento cincuenta jefes de Estado que asistieron a dicha Cumbre”. En primer lugar, la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo; en segundo lugar, la "Agenda XXI"; en tercer lugar, el Convenio sobre las Forestas; en cuarto lugar, el Convenio sobre el Cambio Climático; y, por último, el Convenio sobre la Biodiversidad. Luego las constituciones más modernas como son las de Portugal, España y Perú;

NÉSTOR CAFFERATTA en su *Tratado jurisprudencial y doctrinario de derecho ambiental*, (La Ley, Buenos Aires, 2012, p. 203).

¹⁷ QUIROGA LAVIÉ HUMBERTO, BENEDETTI MIGUEL, CENICACELAYA MARÍA DE LOS ÁNGELES, *cit.*, ps. 297/9.

así como las Constituciones provinciales dictadas en el período de inicio de la democracia desde 1983¹⁸.

En cuanto al contenido específico el primer párrafo del artículo 41 dice: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley”.

Surge de este primer párrafo el “derecho al ambiente”. A pesar de que la norma no aclara la tipología del derecho, en un análisis sistémico de la misma, enlazada con el segundo párrafo del artículo 43 CN rápidamente encontraremos que estamos ante un *derecho de incidencia colectiva*, pues en la referida norma relacionada al amparo en su versión colectivo, se hace mención al género incluyendo como especie del mismo a “los derechos que protegen al ambiente”. Estamos entonces ante una primera conclusión: cuando el artículo 41 dice “derecho al ambiente” se pretende proteger un derecho colectivo y no individual, siendo que el otro “ambiente” oficiará como desprendimiento de este, pero sin capacidad de abarcarlo. Esto pone a nuestra cláusula constitucional en un nivel de desarrollo más alto que otras normas comparadas en donde la protección constitucional ha sido dada de modo *reflejo*, *indirecto*, como una obligación de las autoridades o del Estado¹⁹.

¹⁸ Intervención de la Convencional Elva Roulet, miembro informante en el recinto.

¹⁹ Como ejemplo de normas de protección indirecta tenemos en Alemania (Constitución de 1990) que expresamente integra la protección ambiental en el artículo 20.a. Dicha norma dice: “El Estado protege también en su responsabilidad por las generaciones venideras los fundamentos vitales de la naturaleza, en el marco del orden constitucional, a través de la actividad legislativa y en la medida de la Ley y el Derecho, a través del poder ejecutivo y de la jurisprudencia”. artículo 31 de la Constitución de Bulgaria de 1971 que dispone: “La protección y la salvaguarda de la naturaleza y de las riquezas de las aguas del aire y del suelo, así como de los monumentos de la cultura constituye una obligación para los órganos del Estado, las empresas, las cooperativas y las organizaciones sociales, y un deber para todo ciudadano” (el destacado nos pertenece). El artículo 24 de la Constitución de Suiza de 1971 que dispone: “La Confederación legisla la protección del hombre y de su medio ambiente contra los atentados perjudiciales o molestos que son de su competencia. En particular, la contaminación del aire y el ruido. La ejecución de las prescripciones federales incumbe a los Cantones, a menos que la ley la reserve a la Confederación” (el destacado nos pertenece). En Latinoamérica, la Constitución de Cuba de 1976 que dispone “el Estado y la sociedad protegen la naturaleza...” (artículo 27 hoy reformado) en una novedad-antigua (aunque parezca una contradicción): la inclusión de la sociedad como sujeto obligado a la protección aunque en el caso se explica al provenir de la Constitución revolucionaria; la Constitución de Panamá de 1972 (hoy reformado) en su artículo 110 disponía que “es deber fundamental del

En cuanto al alcance del concepto ambiente, el mismo se compone de sistemas, no de cosas o bienes o personas, o sujetos. Lo componen al ambiente los 5 sistemas bióticos y abióticos (flora, fauna, suelo, agua y aire) y sus relaciones de intercambio (cultura, uso de suelo, urbanismo, arqueología, antropología, etc.). Esta extensión referida en segundo término, la del patrimonio cultural, arqueológico y paleontológico inscribe nuestro concepto de ambiente entre las nociones amplias. Durante la década que sigue al año 1970 y los primeros años del derecho ambiental se discutió si el concepto sólo se incluía de los sistemas naturales o si también debía protegerse el ambiente humano. Pues bien, en nuestro país esta discusión ha quedado terminada desde que el segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución nacional dispone la obligación de las autoridades de preservar el patrimonio cultural.

El concepto de *sano* no solamente tiene que ver con la preservación y no contaminación de los elementos, como el aire que respiramos, el agua que bebemos o el suelo del cual podemos obtener los alimentos, sino además con todos aquellos ámbitos construidos por el hombre. Sano significa una ciudad con cloacas, con agua corriente, control del ruido y de las emanaciones, y con espacios verdes suficientes en relación con el espacio construido. Sano significa una vivienda adecuada, seca, aislada y luminosa; un ámbito de trabajo -ya sea una fábrica o una oficina- adecuado a su función, seguro y confortable. Sano significa que las escuelas donde los niños y los adolescentes pasan una gran parte de su vida tengan este mismo tipo de condiciones, pudiendo hacer extensivo lo mismo a los hospitales, las cárceles, etcétera²⁰.

La segunda calidad de ese ambiente que queremos garantizar es la del *equilibrio*, que no es una noción que se refiere a los equilibrios naturales del ambiente intangible, aquel donde el hombre no ha tenido ninguna actividad. Significa el equilibrio de los ambientes transformados por el hombre, lo que quiere decir que a las modificaciones a que se somete ese ambiente se le deben buscar respuestas que sean equivalentes, en condiciones aceptables, a las que resultan de la propia actividad del hombre. Ese mismo ambiente debe ser apto para el desarrollo humano. Quiero resumir este concepto de desarrollo humano en la noción "pascaliana" de desarrollo, a saber: "es el desarrollo de todos los hombres y de 'el todo' del hombre"²¹.

En cuanto al modelo de desarrollo "se debe preservar en las actividades de producción la capacidad del ambiente para poder dar satisfacción a las necesidades

Estado velar por la conservación de las condiciones ecológicas, previniendo la contaminación del ambiente y el equilibrio de los ecosistemas en armonía con el desarrollo económico y social del país" (el destacado nos pertenece).

²⁰ Intervención de la Convencional Elva Roulet, miembro informante en el recinto.

²¹ Intervención de la Convencional Elva Roulet, miembro informante en el recinto.

presentes, sin comprometer las de los hombres de mañana”. Así, se habla de “compromiso hacia el futuro”. Esto es lo que en la Conferencia de 1972 se mencionaba como ecodesarrollo y que el informe Brundtland llama desarrollo sostenible, es decir, el desarrollo en el cual el ambiente ya pasa a formar parte inescindible de las condiciones necesarias para el progreso humano²².

En la medida en que se establece un derecho, los ciudadanos tienen a su vez el *deber de preservarlo*. Esto es lo que establece también el primer párrafo del despacho que se encuentra en consideración”.

Otro aspecto interesante para considerar es la extensión de los efectos de la norma al resto del texto de la Constitución, noción sistémica que la podemos desprender del análisis que hace Raúl Canosa Usera de la cláusula ambiental española cuando dice que “no hay realidad contemplada en la Constitución que no tenga o pueda tener relación conflictiva, de solapamiento o de complementariedad con lo ambiental”²³. Creemos que desde esta formulación axiológica del artículo 41 CN el constituyente ha construido un enorme puente sobre el resto del texto, incluido el resto del propio artículo 41.

Finalmente, el primer párrafo se refiere al *daño ambiental*. Dice la constitución que “el daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley”. ¿A qué se refiere cuando habla de daño ambiental? El concepto aparece en el artículo 27 LGA que encabeza el capítulo referido a “daño ambiental” y donde se dispone que: “El presente capítulo establece las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva. Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos”.

En este sentido, toda “alteración relevante” sobre los sistemas naturales, bienes y valores (noción amplia que incluye el patrimonio cultural), inducida por un elemento humano (las acciones de la naturaleza no son objeto del derecho ambiental) podrá ser daño al ambiente. Pero la relevancia es el elemento clave. Si el menoscabo no es suficientemente relevante para inhibir los sistemas no ingresa en la noción de daño al ambiente. Sólo quedan alojadas en la noción las alteraciones que impidan mantener en el futuro las condiciones del ambiente para ser gozado por las generaciones venideras. Dice Walter Pelle, que la reciente ley 25.675 cuando conceptualiza en su art. 27 al daño ambiental de incidencia colectiva, en realidad se

²² Intervención de la Convencional Elva Roulet, miembro informante en el recinto.

²³ CANOSA USERA RAÚL, *Constitución y medio ambiente*, con Prólogo de Lucas Verdú, y presentación y selección de jurisprudencia a cargo de Susan Ynes Castañeda Otsu, Jurista editores, Lima, Perú, 2004.

refiere al daño ambiental en su clase más pura o apropiada, reconociendo el derecho al ambiente por parte de la comunidad toda, más allá del interés individual de cada sujeto. Se trata del daño ambiental de incidencia colectiva, en el que importa el perjuicio a la naturaleza, más allá de los particulares²⁴.

En consecuencia, la alteración será contraria al mandato de sustentabilidad -de máxima jerarquía- contenido en la primera parte del primer párrafo del artículo 41 CN compondrá esta figura y dará lugar al sistema que dispuso el artículo 27. En ese caso, el artículo 28 dispone que “El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción. En caso de que no sea técnicamente factible, la indemnización sustitutiva que determine la justicia ordinaria interviniente, deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental que se crea por la presente, el cual será administrado por la autoridad de aplicación, sin perjuicio de otras acciones judiciales que pudieran corresponder”.

Otro elemento relevante a destacar es el carácter colectivo del daño ambiental. El derecho al ambiente *per se* no es un derecho aislado del hombre, sino que se lo regula a partir de éste, y por ello siempre deberá haber una afección al hombre. Lo que sucede es que en estos casos la afección no es en la faz individual sino colectiva. Los dañados no son individualizables, sino que son una pluralidad de gente, demandantes legitimados (afectado, ONG's o Defensor del Pueblo) que accionan con ese interés colectivo que los identifica con el ente al que pertenece (ciudadanía), donde se diluyen para confundirse con el interés del resto de los que lo componen. Esto es lo que de colectivo tiene este tipo de daño. Muy distinto es el daño que se da en la esfera individual. En ese daño, típico del Código Civil histórico, lo que sucede es que los bienes jurídicos alterados no son compartidos, sino que pertenecen de modo exclusivo a personas determinadas. Allí renacen las herramientas decimonónicas, vinculadas con las prerrogativas de la primera generación de derechos.

En cuanto al segundo párrafo dice: “Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales”. Es este segundo párrafo el que completa la mutación del modelo institucional. Como una suerte de *crossroads* el segundo párrafo, desde su doble amplitud - la *material* (incluye un sinnúmero de instituciones como mandatos) y la *subjetiva* (se dirige a “las autoridades” un concepto sumamente abarcativo) – se muestra como una suerte de *distribuidor de parámetros de sustentabilidad para todo*

²⁴ PELLE WALTER, *El Daño ambiental en el derecho civil argentino y comparado*, JIMÉNEZ EDUARDO PABLO (Director), Ediar, Buenos Aires, 2004, p. 374.

el *orden jurídico total argentino*²⁵. Analicemos primero los sujetos obligados por el segundo párrafo, y luego veremos el programa propuesto en la norma.

En cuanto al tercer párrafo del artículo en análisis, el mismo trata del tema complejo de las competencias ambientales. Allí el constituyente ha tenido que decidir si seguía para la materia el criterio clásico imperante hasta la fecha, de alojar la función dentro de las competencias administrativas *locales*²⁶ con una evidente influencia del marco topográfico donde se encuentran los conflictos ambientales o; si seguía el sistema de Códigos de fondo (civil, comercial, penal, minería, trabajo y seguridad social), con exclusividad de legislación para la Nación y sólo competencia de procedimiento y aplicación a favor de las provincias. Pero ninguna de las dos ha sido la tomada.

La modalidad de legislación es una *concurrency complementaria* sumamente novedosa. Nuestro sistema legislativo nacional no había conocido un esquema que dividiera las aguas de este modo. Hemos explicado que la impronta de los derechos de tercera generación es la base axiológica para que nos encontremos con esta modalidad de distribución de funciones. Vale la pena entonces meritar que la ubicación no resulta ser un tema menor; por el contrario, es un dato interesante para considerar.

Respecto a la norma, dice el tercer párrafo del artículo 41 de la Constitución nacional: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”. La misma implica varios mecanismos novedosos:

Las normas nacionales de presupuestos mínimos de protección ambiental obligan a las provincias, por ser el piso dictado por el Congreso federal, inderogable y supremo; el que invalida las normas locales que lo contraríen. Cuando nos referimos a las normas locales incluimos su Constitución, los convenios interprovinciales, las leyes y los decretos provinciales.

Las normas provinciales y municipales deben “complementar”, y ello implica que deben *adecuar* su contenido a los presupuestos mínimos federales bajo apercibimiento de que puedan ser declaradas inválidas, por inconstitucionales.

²⁵ Kelsen Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado* trad. Maynez Eduardo García, Imprenta Universitaria de México, D.F., 1958.

²⁶ En estos casos la normación es provincial con limitada intervención de la Nación sólo para aspectos interjurisdiccionales o mediante normas de aplicación sólo a situaciones federales, pero con la posibilidad de adhesión para las provincias, mecanismo mediante el cual se puede lograr uniformidad en la regulación.

Aquí yace la clave de bóveda, pues esta *supremacía* de los PMPA alcanza para invalidar las normas provinciales *que protejan menos* que estos, pues ello implica que son contrarias a las bases, incluidas en esas leyes federales.

Finalmente, llegamos al cuarto párrafo del artículo 41 CN que dispone que: “Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.” La base de esta norma se encuentra en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos, de los desechos peligrosos y su eliminación aprobado mediante ley 23.922 en el año 1991.

Sabsay comenta la norma diciendo que “se trata de una prohibición manifiesta que no admite excepciones. Por lo tanto, cualquier distinción o interpretación que intentara llevar a establecer algún tipo de diferenciación que tuviera por finalidad modificar el sentido categórico del texto a efectos de deducir consecuencias jurídicas que morigerasen dicha cláusula, sería irrazonable”.

2.2.2. La ley general del ambiente 25.675.

Comencemos por la ley 25.675. Ésta es la ley general del ambiente de nuestro país. Al respecto se puede decir que la LGA es:

- *Ley plenamente operativa.* Sus mandatos son directamente aplicables, aunque pueden ser desarrollados luego desde leyes sectoriales. En esto se cambia el sistema anterior a la reforma porque esta ley no necesita de ninguna adhesión de las provincias o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para que se la aplique en sus territorios.
- *Ley de orden público* tal como lo dispone expresamente su artículo 3^o²⁷.
- *Instrumento de ratificación* del gobierno nacional respecto a dos acuerdos de concertación federal ambiental. En su artículo 25, la LGA incluye la ratificación del Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), suscrita el 31 de agosto de 1990, en la ciudad de La Rioja; y el Pacto Federal Ambiental, suscrito el 5 de junio de 1993, en la ciudad de Buenos Aires.
- *Ley de presupuestos mínimos.* En su artículo 1º la LGA deja en claro que “establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente”. Es una ley de presupuestos mínimos que además es ley marco, pues ordena, centraliza y sistematiza los contenidos de las restantes leyes de presupuestos mínimos sectoriales.

²⁷ Para profundizar el concepto de *orden público ambiental* ver CAFFERATTA NÉSTOR, “Orden público y paradigma ambiental”, en *Suplemento de Derecho Ambiental* de la revista El Derecho, del 6/2/2007, ps. 1/2.

- *Aplicable en todo el territorio nacional*: Como toda ley de presupuestos mínimos, la ley general del ambiente tiene como ámbito territorial de aplicación “todo el territorio de la Nación” (artículo 3°).
 - *Piso de protección*: Apostada sobre el principio de congruencia (art. 4°, LGA) la ley 25.675 será aplicable en todo el territorio del país, como piso normativo.
- *Ley mixta*: Es ley mixta pues contiene: 1) normas que son presupuestos mínimos de protección ambiental conforme el tercer párrafo del artículo 41, CN; 2) normas de derecho comercial que se abocan a la regulación del seguro ambiental (art. 22, LGA), y que tienen base competencial en el artículo 75, inc. 12, CN; 3) un sector de normas civiles, dedicado a la responsabilidad por daño ambiental de incidencia colectiva (arts. 27 a 34, LGA) en el que la base competencial también estará en el artículo 75, inc. 12, CN; y 4) normas federales, pues vienen a imponer obligaciones a la Autoridad Ambiental Nacional respecto a temas de gestión ambiental, como son por ejemplo los artículos 18 y 19, LGA respecto al sistema nacional integrado de información.

En cuanto a la sustancia, podemos decir de modo resumido que la ley general del ambiente 25.675 abarca en un solo cuerpo varios contenidos de enorme trascendencia para el sistema de legalidad ambiental. Por un lado, norma contenidos de derecho civil como la responsabilidad derivada del daño ambiental de incidencia colectiva (arts. 27 a 34), o temas de derecho comercial, como el seguro ambiental (art. 22), herramientas de protección del ambiente como el ordenamiento ambiental del territorio (art. 9° y 10) la participación ciudadana (arts. 19 a 21), el acceso a la información (art. 16 a 18) además de los principios de derecho ambiental (art. 4°).

Dice Carlos Aníbal Rodríguez que “ésta es una ley de base para interpretar y poner en aplicación las políticas ambientales que el país necesita y debe dictarse de acuerdo con la cláusula constitucional antes referenciada. Para su correcta interpretación deberá tener en cuenta el principio de ‘congruencia’, lo que implica que la legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la ley que analizamos (ver art. 4°, ley 25.675 – ley general del ambiente-); en caso de que así no fuere, ésta prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga”²⁸.

La ley general del ambiente instituye para la adopción de las decisiones políticas comunes este Sistema Federal Ambiental (SiFA en adelante). Al mismo le dedica tres artículos: 23, 24 y 25, LGA. El artículo 23 es el que se refiere específicamente al sistema, donde se lo presenta. Dice que “se establece el Sistema Federal Ambiental”,

²⁸ RODRÍGUEZ CARLOS A., La ley general del ambiente de la República Argentina, la ley 25.675 comentada. Normativa complementaria, LexisNexis, Buenos Aires, 2007, p. 45.

y luego compone el objeto del mismo que será “desarrollar la coordinación de la política ambiental”. Esto claramente inscribe al sistema en el contexto de la coordinación de competencias comunes. Se inscribe el sistema en la institucionalidad del artículo 41, CN, pues dice el artículo “tendiente al logro del desarrollo sustentable”. Finalmente se enumeran los componentes que el legislador entiende formarán parte de él: a) el gobierno nacional, b) los gobiernos provinciales y c) el de la ciudad de Buenos Aires. Éste será instrumentado a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). Esto quiere decir que el espacio en que se inscribe el SiFA será el del Consejo, pero no se puede identificar un órgano como el COFEMA con el sistema, que podría excederlo, si en el futuro el legislador decidiera una conformación diferente.

el sistema de legalidad ambiental se compone de leyes generales y sectoriales. La primera en el ámbito nacional o, provincial –a continuación, haremos el análisis de la ley general de la provincia- es una norma que contiene las generalidades del sistema de protección del ambiente en ese ámbito. Las restantes leyes serán las que se ocuparán de los diferentes sectores ambientales²⁹.

Las leyes nacionales ya se han dictado en varios rubros. Siendo leyes de presupuestos mínimos, son directamente aplicables en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, disciplinando temas particulares que iremos analizando en razón de las normas provinciales sectoriales, en los capítulos que siguen. Por este motivo, aquí sólo las enumeraremos y daremos una síntesis de sus objetivos y materias. Dejaremos la explicación para aquel punto en que tratemos la materia con motivo de los contenidos provinciales. Allí comenzaremos por analizar el piso de protección derivado de estas leyes de presupuestos mínimos sectoriales, en ese tema particular.

2.2.3. La ley 25.612 de gestión de residuos industriales y de servicios.

Respecto a las leyes de presupuestos mínimos sectoriales tenemos la primera en salir³⁰, la 25.612 que regula los presupuestos mínimos en la gestión de los residuos

²⁹ Hemos dicho que las normas sectoriales se pueden clasificar en: 1. *Sistemas ambientales* (habrá leyes sobre aguas, suelos, aire o atmósfera, fauna, flora, glaciares; y sus relaciones de transferencia); 2. *Actividades desarrolladas sobre el ambiente*: leyes de agricultura, la ganadería, la pesca, la minería, las industrias; 3. *Instrumentos de protección y gestión del ambiente*: leyes de derecho ambiental propiamente dicho, ley de evaluación de impacto ambiental, ordenamiento ambiental del territorio, seguro ambiental, etcétera.

³⁰ Decimos la primera ley de presupuestos mínimos porque la 25.612 es la primera oportunidad en que el Congreso nacional autodefine su producto así. A pesar de que se han dado otras leyes referidas a temas ambientales, como por ejemplo la ley 24.922 federal de pesca, o la ley 25.018 de residuos radiactivos, ninguna de ellas se sancionó con la fórmula de “presupuestos mínimos”. La primera vez que el Congreso utilizó esta fórmula fue con la ley

industriales y de servicios. En realidad, son dos las leyes nacionales respecto a los llamados residuos derivados de la industria, una muy antigua –ley 24.051 de residuos peligrosos- y otra de más reciente factura -25.612, sobre residuos industriales y de servicios³¹. Una compleja relación une a las leyes 24.051 y 25.612, sobre todo a partir del decreto 1343/2002 de promulgación de la segunda. Apuntemos algunas cuestiones:

- *Ambas leyes coexisten en nuestro mundo jurídico.* El veto contenido en el decreto 1343/2002 del artículo 60 que derogaba la ley 24.051 y toda otra norma que se oponga a la presente ha provocado una “sobrevida” de la vieja ley que el Congreso no tenía previsto sucediera.
- *Ambas leyes siguen sistemas diferentes de residuos.* La vieja ley 24.051 enfoca su gestión de residuos peligrosos -como su nombre lo indica- en sus características y constituyentes; mientras que la ley 25.612 pone énfasis en el origen –los que provengan de las actividades industriales y de servicios- siendo que deja librado a la reglamentación establecer el nivel de riesgo.
- *Sistema transitorio.* Hasta tanto se pueda reemplazar el viejo esquema por el que adopta la ley 25.612 en función de los niveles de riesgo mediante reglamentación el segundo párrafo del artículo 60 dispone que “...Asimismo (...) hasta que la reglamentación establezca la creación de los diferentes registros determinados por la presente, se mantendrán vigentes los anexos y registros contenido en dicha ley”. Primero, como dice Walsh, resulta difícil visualizar cómo puede estar vigente un Anexo o una reglamentación técnica, sin la ley que le da su sentido y legitimidad jurídica.
- La Ley 25.612 se encuentra vigente, en todos aquellos párrafos que no requieran reglamentación. Rige, por lo tanto, la regla general del artículo 2º del Código Civil, por el cual las leyes entran en vigencia a los ocho días de su publicación. Esto significa, que, por ejemplo, el título II, capítulo I sobre la *responsabilidad civil*, se encuentra vigente respecto de lo que establecía la ley 24.051. Cabe recordar que la Ley de Residuos Industriales produce una modificación importante respecto del régimen de la ley 24.051 cuando exime de responsabilidad al generador en aquellos casos en los cuales el residuo sea utilizado como insumo en otro proceso productivo, conforme a lo que establezca la reglamentación.

25.612 y por eso entendemos ella es la primera ley que adopta el formato que la Constitución dispone deben tener estas leyes (tercer párrafo del art. 41, CN).

³¹ Para un análisis de estas normas se puede consultar ESAIN, José A., “La empresa en el marco del desarrollo sostenible”, en PIAGGI, Ana (dir.) *Tratado de la empresa*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, ps. 227/277.

- Como consecuencia de lo señalado, una hermenéutica razonable de la coexistencia de las dos normas nos hace suponer que, en todo lo que corresponde a las definiciones técnicas, registros, categorizaciones de residuos, regirán la ley 24.051, su decreto reglamentario 831/1993 y demás resoluciones complementarias, hasta tanto se dicten las reglamentaciones de la nueva ley.
- Durante la transición, rige la ley 25.612 y es de suponer que sus preceptos serán invocados por la justicia en casos que versen sobre los residuos peligrosos, incorporando los términos de la nueva norma, particularmente en todo lo referido a la responsabilidad civil.
- En materia penal, la ley 25.612 preveía normas específicas que fueron observadas por el Poder Ejecutivo, lo que ha provocado la resurrección del título penal de la ley 24.051, es decir sus artículos 55/57 y demás normas que a ella se relacionan.

2.2.4. La ley 25.670 de gestión de PCBs.

Esta ley es de gestión. Estamos ante una norma que define parámetros mínimos para la gestión de uno de los residuos industriales, sobre el que ha puesto el foco de atención el Congreso, a partir de algún caso importante de repercusión pública. Lo interesante es que un tema de gestión básicamente local, pasa a ser nacional, desde una norma que presenta los mínimos uniformes para todo el país.

2.2.5. Ley de gestión de aguas 25.688.

La tercera ley sectorial de presupuestos mínimos es la ley 25.688, de gestión de las aguas. Ella dispone diferentes mandatos para diferentes tipos de autoridades, incluso creando la propia ley instancias de concertación federal por fuera del COFEMA que no es ni siquiera mencionado. Creemos que en ella el Congreso -a pesar de las críticas que se le ha hecho a esta ley- no ha excedido su mandato, o por lo menos se podría armonizar el texto de la ley con nuestro sistema constitucional sin necesidad de impugnarla en su totalidad. La ley indica expresamente que ella viene a establecer “los presupuestos mínimos ambientales, para la *preservación* de las aguas, su *aprovechamiento* y *uso racional*” (el destacado nos pertenece). Estamos ante una norma que se refiere a recursos naturales, pero desde el punto de vista ambiental, es decir con foco en el *aprovechamiento racional* de ellos, lo que se congloba luego en la noción de *desarrollo sostenible*.

2.2.6. La ley 25.831 de acceso a la información pública ambiental.

La cuarta ley de presupuestos mínimos de protección ambiental es la 25.831. Ella está enderezada a reglamentar un derecho de los ciudadanos pero que en simultáneo

es uno de los más importantes instrumentos de gestión ambiental: el acceso a la información pública ambiental (DAIPA en adelante).

Resulta muy interesante esta ley para nuestro sistema de competencias, pues dispone una serie de regulaciones referidas al derecho de acceso a la información, las que redundarán en aspectos de la ejecución de la normativa ambiental. En dicha sintonía podemos verificar que ella se refiere a la gestión ambiental de dos maneras diferentes: primero cuando se refiere a la gestión del acceso a la información al establecer los dispositivos que el legislador prevé para la instrumentación del acceso en nuestro país; y segundo cuando se refiere –directamente- al derecho de acceso, pues al regular este instrumento –indirectamente- se está refiriendo a toda la gestión del ambiente en la Argentina. Lo que sucederá desde las disposiciones de la ley es que se deberá garantizar el derecho de acceso tal como ella lo regla a lo largo y lo ancho del país.

2.2.7. La ley 25.916 de gestión de residuos domiciliarios.

La quinta ley de PMPA es la 25.916 de presupuestos mínimos de protección ambiental es la *gestión integral de los residuos domiciliarios*. Esta ley fue perfeccionada por la labor del ejecutivo en su decreto promulgatorio. La ley 25.916 es una ley que se propone disciplinar el servicio público ambiental de recolección y disposición final de residuos sólidos urbanos (RSU) desde el establecimiento de presupuestos mínimos que en un gran porcentaje serán aplicados por cada uno de los municipios de todo nuestro país. El control en el cumplimiento de los mismos será dado por las autoridades provinciales. Por eso, la norma obligará directamente a las administraciones con autonomía de segundo grado (municipios), y se utilizará por las provincias (primer grado de autonomía) al momento de autorizar los planes de esos municipios en materia de políticas de RSU.

La segunda cuestión es que se proponen normas base o piso, pero que deberán luego ser adaptadas en cada uno de los espacios particulares provinciales por leyes complementarias, las que finalmente se aplicarán en los municipios, los que pueden mediante ordenanzas doblar la protección de las normas provinciales (lo que implicaría una triple complementación). Esto lo analizaremos al ver las reglas que la provincia de Buenos Aires ha dado en esta materia.

2.2.8. La ley 26.331 de presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos.

La sexta de las leyes de presupuestos mínimos es la 26.331 de presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos. Es una ley de

presupuestos mínimos, tal como lo reza su primer artículo, con todo lo que ello significa tal como hemos visto en el anterior capítulo. La materia sobre la que tratan estos presupuestos mínimos de protección ambiental es “el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad” (art. 1º, ley 26.331). Asimismo, “establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos” (art. 1º, ley 26.331). Esta ley fue reglamentada por el decreto 91/2009 que define con exactitud cada término y acción que se incluye en la norma.

El proceso de legalidad y gestión del bosque nativo en el país depende no sólo de esta ley sino de las normas complementarias provinciales de ordenamiento del territorio. El análisis profundizado de esta ley lo daremos al momento de analizar el espacio de protección de la flora en la provincia de Buenos Aires.

2.2.9. Ley 26.562 de protección ambiental para control de actividades de quema en todo el territorio nacional.

La ley 26.562 “tiene por objeto establecer presupuestos mínimos de protección ambiental relativos a las actividades de quema en todo el territorio nacional, con el fin de prevenir incendios, daños ambientales y riesgos para la salud y la seguridad públicas”. Es una norma que tiene por objeto la regulación de una actividad con incidencia sobre el ambiente. Indirectamente la actividad de quema puede tener incidencia directa sobre los sistemas aire (humo) y flora (pastizales). Luego también puede modificar el sistema suelo (facilita la erosión), fauna (ahuyenta especies, modifica su hábitat) y agua (puede tener externalidades sobre los cursos superficiales). Como vemos, desde la regulación de esta actividad el Congreso se decide por proteger varios sistemas ambientales.

Es una ley que hace depender de las autoridades competentes de cada jurisdicción el establecimiento de las condiciones y requisitos para autorizar la realización de las quemas. De todos modos, enumera algunas de esas condiciones que como mínimo se deberán considerar: “parámetros climáticos, estacionales, regionales, de preservación del suelo, flora y fauna, así como requisitos técnicos para prevenir el riesgo de propagación del fuego y resguardar la salud y seguridad públicas” (art. 4º).

2.2.10. Ley 26.639 de glaciares.

La octava es la ley 26.639 de presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial. Luego de idas y vueltas, de un proyecto de ley que había sido votado por unanimidad por ambas cámaras del Congreso y vetado, en la segunda parte del año 2010 se dictó la ley 26.639 de presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial. La historia dice que al

proyecto de ley registrado como 26.418 había sido vetado por decreto PEN nro. 1837/2008 –fechado el 10.11.2008- el que observó íntegramente el Proyecto de Ley registrado bajo el número 26.418 con base en el rechazo de la propuesta contenida en tres de sus disposiciones: los artículos 6, 7, y 15.

La ley 26.639 es -junto a la de PCB y la de quema de pastizales- una de aquellas que se pueden denominar *hipersectoriales*, o *hiperespeciales*. Podrían ser regulados o gestionados sólo por las normas de aguas, que le son aplicables. Las reglas de aguas engloban varios subsistemas, por ejemplo el de glaciares, aguas estancas, aguas marinas, ríos navegables, etc. Lo mismo sucede en materia de residuos peligrosos: la ley 24051 de residuos peligrosos incluye en su regulación PCBs, hidrocarburos, cromos, productos inflamables, etc. Pero el legislador entendió que los bifenilos policlorados y su gestión ambiental merecían una especial atención, y por ello dictó la ley 25670 de PCBs. Lo mismo la ley de quema de pastizales, que queda dentro del sistema de las actividades agrícolas. En todos los casos estamos ante *leyes de hipersectorialidad*, o de *segundo grado de sectorialidad*, porque se refiere a un ámbito particular de una regulación sectorial. Entendemos que estamos ante una ley sectorial de segundo grado, que es más específica que las típicas leyes sectoriales.

Los glaciares son cuerpos de agua congelados, en movimiento (aunque muy leve). Por eso son alcanzados por las reglas del sistema hídrico. Son masas de hielo que se forman principalmente de la precipitación atmosférica sólida en aquellos lugares de la tierra donde existen climas fríos como las zonas polares y las de montaña; en otras palabras, son masas compactas de hielo que se generan por medio de sucesivas nevadas acumuladas. El hielo va aumentando de grosor, en la medida que el calor no logra derretirlo, y la presión que ejercen las capas de hielo sobre la base del glaciar hace que éste se deslice como si fuera líquido hacia el fondo del valle donde, generalmente, se encuentra ubicado. Se trata por tanto de un recurso dinámico.

Yendo a la configuración jurídica de los glaciares dice el gran maestro Miguel Marienhoff que “los ventisqueros o glaciares no son otra cosa que cursos de agua, en los que ésta aparece congelada en forma característica. El ventisquero tiene los mismos elementos constitutivos de cualquier otro curso de agua: lecho y agua (está congelada)”³² por otra parte, el ventisquero, a igual que los ríos, arroyos, etcétera, tienen su curso o corriente, aunque caracterizado por su lentitud³³. Es necesario, pues representarse el ventisquero como una verdadera corriente muy lenta, que se mantiene en los mismos límites por la acción de fuerzas opuestas, el aumento por la

³² En igual sentido GILARDONI ANNIBALE, *Acque pubbliche e impianti elettrici*, Tomo I, Roma 1935-1936, p. 57.

³³ En igual sentido BILLÓN, F. “El agua, pequeña enciclopedia práctica de química industrial”, publicada bajo la dirección de, Madrid, Editorial Bailly Bailliere, p. 43; GONZÁLEZ QUIJANO PEDRO M., *el problema del agua*, Madrid, 1906, p. 30; GILARDONI cit., p. 56.

parte superior y la destrucción por debajo. Esta idea no es sólo teórica, pues los ventisqueros se hallan realmente animados de movimientos. Los ventisqueros caminan siguiendo las leyes que rigen el movimiento del agua en los ríos, sin que pueda asignárseles otra diferencia que la velocidad infinitamente menor³⁴.

El glaciar no deja de ser un río con aguas congeladas como principal característica. Este no deja de ser un curso de agua. Conforme lo reglado por el Código Civil y Comercial en nuestro país los glaciares, que son cursos de agua, son bienes pertenecientes al dominio público (art. 235 inciso c CCyC).

Alejandro Iza dice que teniendo en cuenta que los glaciares son ecosistemas dependientes o asociados al agua, los instrumentos y mecanismos destinados a su conservación no pueden circunscribirse a ellos sino enmarcarse en el contexto del ciclo hidrológico. Por ello, de no existir o no ser viable políticamente la adopción de una legislación especial en materia de conservación de los glaciares, la ley de aguas debería incorporar la figura de la conservación de los glaciares partiendo de un enfoque por ecosistemas basado en la unidad de la cuenca hidrogeográfica o de drenaje. Dicho enfoque debería considerar el establecimiento de un régimen para la provisión de caudales ambientales y la protección d cuerpos de agua específicos³⁵.

En cuanto a la ley de glaciares, el primer artículo es muy interesante pues del mismo se desprenden varios elementos. El primero es que la ley se autodefine como de *presupuestos mínimos*. Luego que tiene por *objeto* “la protección de los glaciares y del ambiente periglacial” en su elemento *material estático*³⁶; para su preservación como “*reservas estratégicas de recursos hídricos* para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico” en su contenido dinámico. Para completar esta descripción resumida de la ley agregaremos que ella en su primer artículo termina disponiendo que “los glaciares constituyen bienes de carácter público”, en plena concordancia con lo dispuesto por el Código Civil y Comercial (art. 235 inciso c).

³⁴ MARIENHOFF MIGUEL, *Tratado de derecho administrativo*, Tomo VI, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2006, p. 301.

³⁵ IZA ALEJANDRO, ROVERE MARTA BRUNILDA, *Aspectos jurídicos de la conservación de los glaciares*, Editado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Serie de Política y Derecho Ambiental, Gland Suiza, 2006, p. x (introducción).

³⁶ Para profundizar los contenidos estáticos y dinámicos de las materias sujetas a regulación ambiental se puede consultar ESAIN JOSÉ ALBERTO, *Competencias...*cit.; o ESAIN JOSÉ ALBERTO y GARCÍA MINELLA GABRIELA, JIMÉNEZ EDUARDO P., “La cuestión de la tutela ambiental antes y después de la reforma constitucional de 1994 [Un análisis crítico del artículo 41 de la Constitución Nacional]”, en GARGARELLA, Roberto, *Teoría y crítica del derecho constitucional*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008.

Los conceptos de glaciar y ambiente periglacial resultan ser trascendentes, porque disciplinarán las pautas políticas y técnicas que deben considerarse para elaborar el “Inventario Nacional de glaciares” que será núcleo central de la ley. Según el artículo 2 “se entiende por *glaciar* toda masa de hielo perenne estable o que fluye lentamente, con o sin agua intersticial, formado por la recrystalización de nieve, ubicado en diferentes ecosistemas, cualquiera sea su forma, dimensión y estado de conservación. Son parte constituyente de cada glaciar el material detrítico rocoso y los cursos internos y superficiales de agua. Asimismo, se entiende por *ambiente periglacial* en la alta montaña, al área con suelos congelados que actúa como regulador del recurso hídrico. En la media y baja montaña al área que funciona como regulador de recursos hídricos con suelos saturados en hielo”.

Yendo a la ley 26.639 de presupuestos mínimos en materia de glaciares en la misma aparece la técnica del “inventariado” incorporada en su artículo 3. En la propia ley se dispone que el Inventario Nacional de Glaciares (ING) “será *realizado* y es *responsabilidad*” del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) con la coordinación de la autoridad nacional de aplicación de la presente ley (art. 5). Este inventario ha sido completado y publicado mediante Resolución MAgDS 358/2018.

A renglón seguido la ley 26.639 utiliza otra técnica ambiental, la de “Catalogación”. Esta técnica en nuestro país se remonta a viejos sistemas como el de la ley de riqueza forestal 13.273 que clasifica los bosques en varias categorías a las que se ingresa cuando una formación leñosa es aprobada por la autoridad, paso que significa la clasificación en una determinada categoría (protector, permanente, experimental, monte especial, de producción) y por lo tanto determinadas consecuencias jurídicas. Lo mismo sucede en la normativa de fauna (ley 22.421), con las especies que mediante informes científicos sobre su estado de conservación ingresarían a determinada “clasificación”, la que sólo se da mediante acto de la autoridad competente. Una vez ingresada a determinada categoría le seguirán todos los efectos jurídicos derivados de la ley para dicha categoría (ver decreto 666/97, sobre todo artículo 6 y concordantes).

2.2.11. La ley 27.279 presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los envases vacíos de fitosanitarios.

La siguiente ley 27.279 del sistema nacional ambiental es también de presupuestos mínimos de protección ambiental, enfocada en la gestión de los envases vacíos de fitosanitarios. La misma es una ley de presupuestos mínimos que basada en la toxicidad del producto que contuvieron los envases (agroquímicos y productos fitosanitarios) obliga a una gestión específica, diferenciada y condicionada de aquella que tienen otros objetos idénticos.

El sistema se articula en tres etapas: a) Del Usuario al Centro de Almacenamiento Transitorio (CAT), b) Del Centro de Almacenamiento Transitorio (CAT) al Operador y c) Del Operador a la Industria (conf. art. 13). La ley en su artículo 3 agrega principios a los que la LGA dispone en su artículo 4 (responsabilidad extendida y compartida; interjurisdiccionalidad; simplificación de procedimientos). La ley incluye un procedimiento para la reducción de residuos, instrumentos para asegurar la trazabilidad, instrumentos para asegurar la información al usuario, y sanciones entre otras cuestiones. Llamativamente la ley tiene un sistema complejo de autoridades de aplicación. Dispone el artículo 14 que “El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros³⁷, serán conjuntamente la Autoridad de Aplicación según los alcances que establezca la reglamentación de la presente ley”.

La Autoridad de Aplicación -conforme artículo 16- será asistida por un Consejo Consultivo, de carácter honorario, que tendrá por objeto asesorar y proponer iniciativas sobre temas relacionados con la presente ley. Dicho Consejo estará integrado por un representante titular y un representante alterno por cada uno de los siguientes organismos públicos: a) Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca; b) Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros; c) Comisión Federal Fitosanitaria (CFF); d) Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); e) Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI); f) Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA); g) Ministerio de Salud; h) Consejo Federal Agropecuario (CFA); i) Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). La Autoridad de Aplicación invitará a integrar el Consejo Consultivo a un (1) representante de cada una de las Cámaras que nuclean a los registrantes.

Existen otras leyes nacionales específicas, que no son de PMPA como las que comentamos, de las que podemos enumerar las principales: ley 20.284 de atmósfera; ley 22.421 de fauna; ley 22.351 de parques nacionales; ley 24.922 federal de pesca marítima; ley 24.051 de residuos peligrosos; ley 25.018 de residuos radiactivos; ley 25.019 de energía solar; ley 24.585 que agrega el título ambiental al Código de Minería entre otras.

2.2.12. La consolidación de las leyes provinciales.

En cuanto a las normas internas de cada provincia ellas incorporaron legislación marco y específica sobre ambiente, en forma previa y posterior a la reforma

³⁷ El inconveniente de mencionar textualmente la autoridad en los textos de leyes resulta ser este. Se debe leer Secretaría de Ambiente como sinónimo de “Máxima autoridad ambiental nacional”.

constitucional del año 1994. Enumeramos, Buenos Aires con la ley 11.723 del año 1995, Chaco con la ley 3964 del año 1994, Chubut con la ley 4563 del año 1999 y el Código Ambiental de Chubut (ley 5439), Córdoba con la reciente (10.6.2014) Ley 13.428 general del ambiente; Corrientes con la ley 4731 del año 1997; Formosa con la ley 1060 del año 1993; Jujuy con la ley 5063 del año 1998; La Pampa con la ley 1914 del año 2001; La Rioja con la ley 7371 del año 2002; Mendoza con la ley 5961 del año 1992; Neuquén con la ley 1875 del año 1991; Río Negro con la ley 2631 del año 1993; Salta con la ley 7070 del año 2000; San Juan con la ley 6634 del año 1995; Santa Fe con la ley 11.717 del año 1999; Santiago del Estero con la ley 6321 del año 1997; Tierra del Fuego con la ley 55 del año 1992; Tucumán con la ley 6253 del año 1991.

SEGUNDA PARTE – LA FLORA Y EL DERECHO AMBIENTAL

3. La flora como sistema sujeto a conservación en el marco de la biodiversidad.

Comencemos por el enfoque inicial que diera el derecho ambiental a los árboles, en el marco de la regulación de la naturaleza, con foco en la flora, concepto que excede el de árbol.

Los confines del derecho ambiental se pueden encontrar en el *paradigma* antes descripto. El derecho emerge por la preocupación del ser humano como especie por la pérdida del entorno natural que le proporciona las condiciones externas para que la vida humana se desarrolle. La estructura de derecho ambiental regula las acciones humanas que provocan mutaciones sobre los sistemas naturales poniendo foco en las interacciones entre sistemas humanos y naturales. En el capítulo de la disciplina dedicado a la *protección de la biodiversidad se regularán las acciones humanas con el propósito de corregir o prohibir las que puedan poner en peligro el equilibrio de los ecosistemas, los sistemas naturales y los componentes de la biodiversidad*, para evitar su alteración significativa o pérdida. Partimos de la idea-objetivo de obtener una regulación de los actos del hombre, para disciplinarlos en protección de la biodiversidad.

En cuanto al universo a ser alcanzado por este tipo de regulación, cuando aludimos a naturaleza y biodiversidad en términos de conservación, se trata de animales y plantas *silvestres*, ya que las *domésticas* o *cultivadas* no pertenecen al interés directo

de esta regulación³⁸. Las biografías que se ocupan de este tema acotan el análisis al ámbito de los recursos vivos, aunque con ello no decimos que sea razonable o lícito despilfarrar recursos minerales, escasos, u otros puntos indirectamente vinculados. A partir de la adopción del Convenio de Diversidad Biológica esta idea se expande, aunque no alcanza a incluirse en la regulación de la biodiversidad aspectos por fuera de la flora y fauna. Lo que ha sucedido es que los sistemas jurídicos se ocuparán de ambientes, ecosistemas y relaciones de interacción que estos dos reinos tienen con el suelo (incluyendo minerales), el aire y las aguas. Así, la regulación de la Biodiversidad aunque no se enfocará directamente en otros aspectos más que los reinos animal y vegetal, no desatenderá la suerte de los otros sistemas desde que proporcionan las bases y condiciones de desarrollo de estos componentes.

Los dos reinos objetos de regulación se pueden distinguir en virtud de tres datos significativos: los primeros ingieren alimentos ya sintetizados, los segundos se nutren por fotosíntesis, los animales suelen desplazarse, mientras que las plantas son fijas, el crecimiento de los primeros es limitado y el de los segundos puede ser indefinido. Como explica la doctrina, este tipo de disquisiciones poseen relevancia jurídica pues las leyes en general aluden a vegetales o animales silvestres a la hora de definir el status jurídico, teniendo en cuenta el arraigo de los primeros y la movilidad de los segundos, lo que no siempre es así pues puede que existan animales inmovilizados en corrales o fitoplancton que es un vegetal extremadamente móvil.

De todos modos, es importante saber que estamos ante un enfoque nuevo al que se tiene memoria en épocas anteriores del derecho, porque se pretende una comprensión ecocéntrica que hace hincapié en valores intrínsecos de la diversidad biológica que la humanidad tiene derecho a utilizar, pero no abusar, destruir, en cuanto a su fundamental función es mantener los sistemas que sostienen la vida en la biósfera y el potencial evolucionista de la tierra³⁹.

3.1. La flora y su regulación en el derecho ambiental.

En cuanto al sistema flora, tomamos la definición de Catalano, Brunella, García Díaz (h.) y Lucero, que entienden por flora silvestre aquella que nace por la acción espontánea de la naturaleza y no por obra del hombre, es decir, de la siembra. Se trata de especies vegetales autóctonas, que conviven en uno o varios ecosistemas, pero con la exclusión de aquellos pastos naturales que pueden ser asimilados a las plantas, flores y demás especies que existen dentro de áreas con un régimen especial,

³⁸ KLEMM C., *Biological Diversity Conservation and the law. Legal Mechanisms for Conserving Species and Ecosystems*. UICN, Gland 1993, p. 2, citado por MARTÍN MATEO RAMÓN, *Tratado...* T III, p. 17.

³⁹ MARTÍN MATEO RAMÓN, *Tratado...TIII*, cit., p. 19.

como es el caso de los parques y reservas nacionales y monumentos naturales, o áreas naturales protegidas⁴⁰. Veremos luego que en algunas normativas provinciales se dirige la normativa a regular y conceptualizar la flora. Pero comencemos por una descripción de esta parte de la estructura en el marco nacional, para luego verificar los contenidos locales.

Existe un vacío en la legislación nacional respecto a las reglas para proteger la flora silvestre. En algunas provincias hay reglas. Respecto a la protección de la flora en el ámbito provincial, varios contenidos podemos encontrar. Repasaremos a continuación la regulación nacional tanto de la flora como “cosa” en el derecho civil (a la que se llama plantas), las leyes nacionales, y finalmente la regulación provincial.

3.2. La regulación de las “plantas” en el Código de Vélez.

En el recorrido de normas que tratan sobre la flora en nuestro país encontramos primero las que contenía el viejo Código Civil de Vélez Sarsfield en el libro III, que regula los derechos reales, título I, aplicable a las cosas:

- *artículo 2343* que dispone que las plantas y yerbas que pueblan las costas del mar, las que cubrieren las aguas del mar o los ríos y lagos, son susceptibles de apropiación privada.
- *artículo 2328* que dispone que son cosas accesorias aquellas cuya existencia y naturaleza son determinadas por otra cosa, de la que dependen o a la que están adheridas.
- *artículo 2329* dispone que los frutos naturales de las cosas, así como sus producciones orgánicas forman un todo inseparable con la cosa que se trate.

3.3. La regulación en el actual Código Civil y Comercial.

En el régimen actual, nuestro Código Civil y Comercial dispone en el LIBRO PRIMERO, PARTE GENERAL, TÍTULO III dedicado a los Bienes, en su CAPÍTULO 1, las reglas relacionadas a los Bienes con relación a las personas y los derechos de incidencia colectiva. En la SECCIÓN 1ª (Conceptos) divide en Inmuebles por su naturaleza (art. 225 CCyC), inmuebles por accesión (art. 226 CCyC), muebles (art. 227 CCyC), cosas divisibles (228 CCyC), cosas principales (229 CCyC), cosas accesorias (230 CCyC) cosas consumibles y no consumibles (231 CCyC), cosas fungibles (art. 232 CCyC) frutos y productos (art. 233 CCyC), cosas fuera del comercio (art. 234 CCyC).

⁴⁰ CATALANO EDMUNDO F., BRUNELLA MARÍA ELENA, GARCÍA DÍAZ CARLOS J. (H.), LUCERO LUIS E., *Lecciones de derecho agrario y de los recursos naturales*, Editorial Zavallía, Buenos Aires, 1998, p 298.

Básicamente hagamos un repaso al concepto de cosas en la medida que resulten trascendentes para nuestro trabajo. Así, los *inmuebles por su naturaleza* son “el *suelo, las cosas incorporadas a él de una manera orgánica* y las que se encuentran bajo el suelo sin el hecho del hombre” (art. 225 CCyC) (el destacado nos pertenece). Muchos componentes del suelo incorporados a él y que sirven de nutrientes para sostener el crecimiento de la flora son considerados como el suelo, inmuebles por naturaleza. En cuanto a los inmuebles por accesión ellos se definen como “las cosas muebles que se encuentran inmovilizadas por su adhesión física al suelo, con carácter perdurable. En este caso, los muebles forman un todo con el inmueble y no pueden ser objeto de un derecho separado sin la voluntad del propietario. No se consideran inmuebles por accesión las cosas afectadas a la explotación del inmueble o a la actividad del propietario” (art. 226 CCyC) (el destacado nos pertenece). A la flora (y a los bosques por supuesto) le será aplicable este régimen jurídico.

De las normas del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación surge que según el régimen jurídico de nuestro país la *flora silvestre* sigue el régimen de la superficie en la que se encuentra alojada, es decir que es de *propiedad privada* por ser *inmueble por accesión*⁴¹. Se la puede adquirir por *apropiación directa* por su

⁴¹ Dispone el Código que “Las cosas pueden ser principales o accesorias. Las primeras son “las que pueden existir por sí mismas” (art. 229 CC). Las segundas “son cosas accesorias aquellas cuya existencia y naturaleza son determinadas por otra cosa de la cual dependen o a la cual están adheridas. Su régimen jurídico es el de la cosa principal, excepto disposición legal en contrario. Si las cosas muebles se adhieren entre sí para formar un todo sin que sea posible distinguir la accesoria de la principal, es principal la de mayor valor. Si son del mismo valor no hay cosa principal ni accesoria” (art. 230 CC). Las cosas también pueden ser consumibles que son “aquellas cuya existencia termina con el primer uso. Son cosas no consumibles las que no dejan de existir por el primer uso que de ellas se hace, aunque sean susceptibles de consumirse o deteriorarse después de algún tiempo” (art. 231). Las cosas son divisibles cuando “pueden ser divididas en porciones reales sin ser destruidas, cada una de las cuales forma un todo homogéneo y análogo tanto a las otras partes como a la cosa misma. Las cosas no pueden ser divididas si su fraccionamiento convierte en antieconómico su uso y aprovechamiento. En materia de inmuebles, la reglamentación del fraccionamiento parcelario corresponde a las autoridades locales” (art. 228 CC). Estas reglas pueden ser útiles para cimentar algunas disposiciones en materia de protección de ambientes y diversidad biológica, pues desde el propio derecho civil se regulan límites al derecho del propietario. En cuanto a los frutos el Código los define como “objetos que un bien produce, de modo renovable, sin que se altere o disminuya su sustancia. Frutos naturales son las producciones espontáneas de la naturaleza. Frutos industriales son los que se producen por la industria del hombre o la cultura de la tierra. Frutos civiles son las rentas que la cosa produce. Las remuneraciones del trabajo se asimilan a los frutos civiles. Productos son los objetos no renovables que separados o sacados de la cosa alteran o disminuyen su sustancia. Los frutos naturales e industriales y los productos forman un todo con la cosa, si no son separados (art. 233 CC). Asimismo los bienes pueden estar fuera del comercio “son los bienes cuya transmisión está expresamente

carácter de *accesorio* de otra cosa de propiedad privada, cuando la heredad en la que se ubica es de propiedad privada, en cambio serán de dominio público si forman parte de un inmueble que tiene dicha categoría, o de dominio privado del Estado si se encuentran en un inmueble que tiene dicha condición.

Este esquema es importante de considerar si vamos a analizar los aspectos referidos a la regulación de la flora y los árboles en una ciudad, los que componen el arbolado público y los que componen los árboles de las diferentes propiedades privadas.

4. El bosque y el derecho forestal.

Bosque -una palabra de origen germánico (*busch*)- es un lugar poblado de árboles y arbustos. Se trata, en general, de un área que presenta una importante densidad de árboles. Los bosques, sobre todo los más jóvenes, absorben dióxido de carbono, conservan el suelo y regulan los flujos hidrológicos. Existen bosques en casi todas las regiones del planeta. La actividad humana, sin embargo, supone un riesgo para su conservación. Los bosques tampoco crecen o subsisten en las regiones con elevada frecuencia de fuego natural. Entre las diversas clasificaciones de los bosques, una de las más usuales es la que tiene en cuenta su *nacimiento* e *historia*. En este sentido, puede hablarse de *bosques primarios* o *nativos* (surgidos de forma natural y sin grandes intervenciones externas), *bosques secundarios* (regenerados a partir de una primera tala) o *bosques artificiales* (plantados por el ser humano). De acuerdo a la ubicación geográfica, existen los *bosques tropicales*, los *bosques subtropicales*, los *bosques templados* (de frondosas, de coníferas, valdivianos o mediterráneos) y los *bosques boreales*, entre otros. Los bosques son explotados por la industria para la extracción de madera, caucho y otros productos. Los árboles de los bosques permiten la producción de papel, por ejemplo. Por otra parte, los bosques son utilizados como lugar de recreación para estar en contacto con la naturaleza⁴².

La respuesta del derecho hacia los bosques, históricamente, se ha dado a través del derecho forestal. Dentro del histórico derecho agrario o dentro del derecho de los recursos naturales, uno de los sectores a considerar resultaba ser aquel denominado derecho forestal. Recuerda Giletta Francisco I. que “el artículo 59 del famoso Código de Hammurabi del 1740 a. de C. ya prescribía que ‘Si un señor, sin el consentimiento del propietario de un huerto, ha cortado un árbol en el huerto de otro señor, pesará (para indemnizarle) media mina de plata’. Los comentaristas de este artículo destacan la importancia que se le dio en esa época al árbol debido a la

prohibida: a. por la ley; b. por actos jurídicos, en cuanto este Código permite tales prohibiciones” (art. 234 CC).

⁴² Sitio web: "Definición.de" disponible en <http://definicion.de/bosque/>

escasez de madera que debía buscarse en lejanos países. Notamos que un esclavo valía ‘un tercio de mina de plata’, es decir, menos que un árbol. Recordamos que ‘media mina de plata’ era una multa muy elevada. Significaban 250 gramos de ese metal”⁴³.

Giletta reseña otros antecedentes más cercanos como “el Fuero Juzgo, que en el Libro VIII se ha estatuido: a) Penalidad para los incendiarios. El incendio de monte ajeno se castiga con pena corporal y con la reparación del daño causado, aún para los casos en que falte la intención dolosa...b) Daños a los árboles. Un título completo, con diez y siete leyes, está dedicado a la represión de los daños que se hacían en las propiedades rurales... el daño por fuerza “o por soberbia” es penado con la reposición de los árboles o con el pago de una pena duplicada...”⁴⁴.

Siguiendo en esto a Giletta, reseñamos que, en el espacio académico, ya se puede reseñar como antecedente la realización del Tercer Congreso Argentino de Derecho Agrario (Paraná 15-17 setiembre 1977) y las VII Jornadas Nacionales de Derecho Agrario en Santa Fe de 1978 ambas impulsadas por el Instituto Argentino de Derecho Agrario, que presidiera Fernando Brebbia. En Buenos Aires se realizó en 1979 el Primer Congreso Americano de Derecho Forestal organizado por la Asociación Forestal Argentina. En 1984 Francisco Marcos ETCHEVERRY, vicepresidente de la Asociación Americana de Derecho Forestal, organizó el IV Congreso Americano de Política y Derecho Forestal en Medellín, Colombia. Esta asociación civil, sin fines de lucro, nació en 1946, con proyección nacional y agrupa a “productores, profesionales, empresas forestales, foresto industrias y personas vinculadas a esta actividad”. Sigue vigente y actual, pudiendo ver sus actividades en la web: www.asociaciónforestal.argentina.com.ar. Se nota un resurgimiento del alicaído Derecho Forestal Latinoamericano. Prueba de ello es el Congreso realizado en Santiago de Chile el 26-28 noviembre 20003, pues, después de 20 años de inactividad, se consigue organizar el IV Congreso Iberoamericano de Derecho Forestal- Ambiental con la participación de 140 expertos de 23 países iberoamericanos, bajo el lema: “La Contribución del Derecho al Manejo y Desarrollo Forestal Sustentable”⁴⁵.

Fernando Brebbia y Nancy Malanos explican que, para los autores que reconocen la autonomía del derecho forestal como Almuni⁴⁶, esta rama jurídica contiene “las

⁴³ GILETTA FRANCISCO I., “¿Que ocurre con el derecho forestal argentino?”, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (República Argentina) <http://www.acader.unc.edu.ar>

⁴⁴ GILETTA FRANCISCO I., cit.

⁴⁵ GILETTA FRANCISCO I., cit.

⁴⁶ GILETTA dice que “cuando en Argentina hablamos de Derecho Forestal no podemos olvidar la egregia figura del Prof. ALBERTO ALMUNI de la Universidad Nacional de Córdoba, que con

normas reguladoras de la propiedad de los bosques, su explotación, protección de los suelos y relaciones consiguientes”, definición ésta que determina su contenido compuesto por el régimen de la propiedad forestal, el usufructo, hipoteca y servidumbre forestal, régimen jurídico del sistema integrado de cultivos, contratos forestales (arrendamiento, aparcería) régimen jurídico de la explotación, régimen jurídico de las maderas duras y blandas, limitaciones y restricciones. Afirma que la propiedad forestal es distinta de la civil y de la agraria, y está sometida a restricciones y limitaciones por las funciones que debe cumplir y comprende también el régimen sucesorio forestal, con ciertos límites. Igual posición sostiene en cuanto a los contratos forestales que deben estar sometidos a regímenes especiales ya que el arrendamiento y la aparcería forestal son contratos autónomos. Agrega Almuni que el derecho forestal no tiene por objeto sólo los bosques sino también los suelos en el aspecto edafológico, la protección, erosión, agotamiento y degradación de los suelos⁴⁷.

Comentan Brebbia y Malanos respecto a la explicación de Almuni para justificar la autonomía del derecho forestal que no es tan convincente, aunque ello no impide reconocer que la propiedad forestal presenta características propias que obligan a un tratamiento particular, como lo hacen -por otra parte- casi todas las legislaciones, aunque de todos modos participe de los caracteres que individualizan a la propiedad agraria y la distinguen del derecho común. Por otro lado, es obvio que la diferencia entre la propiedad agraria propiamente dicha y la forestal no puede encontrarse en que esta última está sometida a restricciones y limitaciones por la función que debe cumplir, y porque no puede permitirse su división, ya que ello es en realidad una característica general y propia de la propiedad agraria, reconocida incluso por nuestro derecho positivo, como ocurre con el artículo 2326 CC. Si la propiedad forestal es *limitada*, como dice Almuni, naturalmente lo mismo puede sostenerse de la propiedad agraria fundaría⁴⁸.

Aparecen así normas del Código Civil de Vélez Sarsfield referidas al *usufructo de monte*, los *frutos* y los *productos*. Dice el artículo 2873: “el usufructo de un monte disfruta de todos los provechos que pueda producir según su naturaleza. Siendo monte tallar o de madera de construcción puede hacer los cortes ordinarios que haría

su espíritu crítico, personal y combativo era siempre en nuestros Congresos quien rompía la monotonía del intercambio de opiniones jusagraristas. Defensor acérrimo de la autonomía del D. Forestal encauzó la Escuela Agrarista de Córdoba en esa línea de pensamiento al programar insistentemente la existencia del : “Derecho Agrario, Forestal y Minero”. Ninguna Facultad de Derecho del país tenía esa característica (GILETTA FRANCISCO I., cit.).

⁴⁷ ALMUNI, “La cuestión federal argentina”, ponencia presentada en las VII Jornadas Nacionales de Derecho Agrario, Santa Fe, 1978, citado por BREBBIA FERNANDO P., MALANOS NANCY L., *Derecho Agrario*, Editorial Astrea, Buenos Aires 2007, ps. 271/2.

⁴⁸ BREBBIA FERNANDO P., MALANOS NANCY L., cit., p. 274.

el propietario, acomodándose en el modo, porción y épocas a las costumbres del país. Pero no podrá cortar árboles frutales o de adorno, o los que guarecen los caminos, o dan sombra a las casas. Los árboles frutales que se secan o que caen por cualquier causa, le pertenecen, pero debe reemplazarlos con otros". Como vemos, estamos ante normas particulares, contenidos que aportan a la discutida autonomía. Incluso en este artículo 2873 notamos reglas de protección de la flora que podrían considerarse de derecho ambiental, como la obligación de reemplazar por "otro", árboles frutales que se caen "por cualquier causa" o se secan. De todos modos, son reglas excepcionales, aisladas; incluidas en un código decimonónico.

En fecha 11 de diciembre de 2001 se promulgó la ley 25.509 que agrega a aquel Código Civil un nuevo derecho real, el denominado "derecho real de superficie forestal" (art. 2503). Se puede definir escuetamente el derecho real de superficie forestal -tal cual lo hace la ley 25.509 en su art. 2º- como, "un derecho real autónomo sobre cosa propia temporario, que otorga el uso, goce y disposición jurídica de la superficie de un inmueble ajeno con la facultad de realizar forestación o selvicultura, y hacer propio lo plantado, o adquirir la propiedad de plantaciones ya existentes, pudiendo gravarla con derecho real de garantía". A mayor abundancia, este derecho "recae sobre cosa propia, pues su objeto no es el inmueble sino las plantaciones que se realicen en el mismo, a partir de la constitución de la superficie, o las ya existentes a esa fecha."⁴⁹ Conforme a lo dispuesto por el art. 6 de la ley 25.509 este derecho tendrá un plazo máximo de cincuenta años de duración, es decir medio siglo. La misma ley modifica el art. 2614 del CC que limitaba a cinco años la constitución de estos derechos de superficie extendiéndolo al medio siglo. Durante ese largo lapso, al dueño se le prohíbe constituir sobre el inmueble de su propiedad cualquier otro derecho real de disfrute o garantía, ni perturbar los derechos del superficiario (art. 4º)⁵⁰.

Finalmente, en el Código Civil y Comercial actual incluye el "derecho real de superficie" y dentro del mismo el artículo 2114 que en su concepto incluye la figura en comentario cuando dice "El derecho de superficie es un derecho real temporario, que se constituye sobre un inmueble ajeno, que otorga a su titular la facultad de uso, goce y disposición material y jurídica del derecho de *plantar, forestar* o construir, o sobre lo *plantado, forestado* o construido en el terreno, el vuelo o el subsuelo, según las modalidades de su ejercicio y plazo de duración establecidos en el título

⁴⁹ BEATRIZ AREÁN, *Curso de Derechos Reales*, Editorial Hammurabi (2 vol.), Buenos Aires, 6ta. edición, 2003, p. 697.

⁵⁰ ITURRASPE JUAN BERNARDO, "El derecho real de superficie forestal. Un atentado contra nuestra soberanía", del 02/10/03. Resumen de la ponencia presentada en las XIX Jornadas Nacionales de Derecho Civil, en Rosario desde el 25 al 27 de setiembre de 2003.

suficiente para su constitución y dentro de lo previsto en este Título y las leyes especiales” (el destacado nos pertenece).

5. Antecedentes normativos en Argentina materia de bosques y flora.

Si cronológicamente buscamos la primera normativa referida a la materia bosques, ella la encontramos en el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires de 1865, al que siguieron su par santafecino. Allí aparecen normas relativas a la guarda, conservación y fomento de los bosques fiscales, que quedaban a cargo del Poder Ejecutivo provincial, siendo esos los que se encuentran en jurisdicción de los municipios, entidades que quedarían a cargo de ellos. La norma prohíbe el corte de maderas y leña, la elaboración de carbón de palo y la extracción de cascás curtientes y de materias tintóreas y textiles sin autorización del Poder Ejecutivo.

En plena vinculación con dicha regla encontramos -en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires también y muchos años después- el artículo 7 del decreto ley 8912/77 de ordenamiento territorial. Dentro del instrumento de la zonificación, aparecen varias parcelas con incidencia sobre la protección del sistema flora. Así, la *Zona industrial* y la *Zona de recuperación* -en el inciso I- la *Zona de recuperación de dunas o médanos vivos* las que se definen como “Las áreas que contienen formaciones de arenas no fijadas, ya sea provenientes del desgaste de la plataforma o de la erosión continental”. Como vemos, el decreto pretende que dentro de esas zonas, que los municipios incluyan en sus planes de ordenamiento territorial, estén aquellas que se destinen a la protección de las dunas y médanos.

Esta regla instrumental se vincula con el artículo 23 del mismo decreto 8912/77 que trae mandatos de fondo más específicos aún al disponer que “Sólo se podrán crear o ampliar núcleos urbanos y zonas de usos específicos en terrenos con médanos o dunas que los mismos se encuentren fijados y forestados de acuerdo con lo establecido en las normas provinciales sobre la materia. En dichos casos se preservará la topografía natural del área y se adoptarán en el proyecto soluciones planialtimétricas que aseguren un correcto escurrimiento de las aguas pluviales. El tipo de uso, intensidad de ocupación y parcelamiento admitidos serán los que permitan garantizar la permanencia de la fijación y forestación”. Eran años en que la Provincia de Buenos Aires prohijaba la creación de Parques o Reservas forestales – como los viveros de Miramar o Necochea entre otros- con el objeto de fijar la arena y crear espacios que luego se transformarían en médanos. Se fundaba esta política en el mandato de la ley 13273 de protección de la riqueza forestal, que en su art. 76 disponía como objeto y fin de la Administración Nacional de Bosques en su inciso

h) “Instalar y mantener viveros forestales y estaciones experimentales y demostrativas y escuelas de ayudantes forestales, donde sea conveniente”⁵¹.

Cuentan Brebbia y Malanos que los antecedentes legislativos de todas estas normas son varios. El más destacado lo encontramos en la ley de tierras públicas 4167 (del año 1903) que legisla entre otras materias, los bosques fiscales nacionales, estableciendo que el Poder Ejecutivo debía mandar a explorar y medir aquellas tierras para determinar su aptitud para la explotación de bosques, disponiendo que mientras no se dictara una ley especial para la materia podía conceder hasta 10.000 hectáreas por el 10% del valor de la madera por el plazo de diez años. Los arrendatarios de bosques no tenían derecho a su explotación, sino en lo necesario para la construcción de sus cercos y de la leña de consumo, salvo que también obtuvieran la concesión para la explotación industrial del bosque abonando, además del arrendamiento, el 10% establecido. Las tierras ocupadas por concesionarios de bosques no podían ser arrendadas para la agricultura o ganadería a los mismos concesionarios. Así, la Argentina en el año 1900 poseía normas nacionales y provinciales que se ocupaban de los bosques ubicados en tierras nacionales o provinciales, aunque ninguna integraba normas de defensa de la riqueza forestal⁵².

A la ley 4167 le siguieron decretos reglamentarios que pretendían contener un plan administrativo dirigido a la conservación y al aumento de la riqueza forestal, declarando comprendidos en él los terrenos con montes de la Nación y de las provincias, municipalidades corporaciones o particulares que lo soliciten, estableciéndose las condiciones en que las provincias podían acogerse a sus normas. Se trataba de un régimen de adhesión que más tarde adoptaría orgánicamente la ley 13.273, a la que nos referimos más adelante⁵³.

De nuestra parte, consideramos que la Nación posee competencia para dictar normas referidas a la propiedad forestal, con base en las facultades para normar las materias de fondo. De todos modos, dicha facultad encuentra un límite al toparse con las reglas de policía agraria o forestal que corresponden a los códigos rurales de neta competencia local. Esto quiere decir que los aspectos de fondo de la relación agraria, o de la relación con la propiedad forestal, pueden ser regulados por la Nación con base en la competencia del artículo 75.12 CN, siempre y cuando dicha regulación no invada las reglas de policía forestal o agraria, es decir las restricciones o límites a la

⁵¹ Por ejemplo, la Provincia de Buenos Aires adhirió a la ley 13273 mediante ley 5699. El sistema se completó con la incorporación del sistema de la LRF en el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires. La sección segunda (De la producción vegetal, Título I, Del bosque) completa la regulación con los artículos que van desde el 205 al 246.

⁵² BREBBIA FERNANDO P., MALANOS NANCY L., cit., p. 276.

⁵³ BREBBIA FERNANDO P., MALANOS NANCY L., cit., p. 276.

propiedad agraria o forestal que corresponden ser fijadas en los códigos rurales o normas forestales y sus reglamentaciones provinciales⁵⁴.

Tal como lo indican Catalano, Brunella, García Díaz Carlos (h.) y Lucero, a pesar de esa disección, existe una amplia cantidad de contenidos que quedarán comprendidos en la materia de fondo (75.12 CN), tanto agrario como forestal. Estos elementos son los que deberían ser desarrollados en esta codificación agraria o forestal nacional⁵⁵.

Entre los límites a la competencia nacional de codificación de la propiedad agraria o forestal (75.12 CN), aparecen primero la regulación de policía rural en cabeza de las provincias. Pero además de ese *límite externo* a la facultad nacional, aparece otra materia limitante, la ambiental. Dicha materia resultará regulada desde una competencia *concurrente complementaria*, que posibilita la intervención nacional y provincial desde la lógica de la *complementariedad*, conforme el reparto competencial dispuesto por el tercer párrafo del artículo 41 CN. Esta competencia agrega en cabeza de la Nación la facultad de dictar en materia de bosques y flora, PMPA. El límite a dicha facultad radicará en que la norma nacional no puede ser completa, ni detallista, previendo en su génesis, la posibilidad del complemento local. A ese punto nos referiremos al analizar la ley 26331 de presupuestos mínimos de protección del bosque nativo.

Pero queremos dejar en claro que en la Argentina, a nivel nacional, no contamos con normativa directamente dirigida a la protección de la flora como sistema. Sólo reglas específicamente dirigidas a los bosques, las que se abocan en dos sentidos: primero el viejo sistema que ordena la actividad forestal en el país desde la ley 13.273 (enriquecida por las leyes 24.857 y 25.080) sin perder de vista los límites de la explotación en consideración de la protección y; segundo las que van hacia la protección de los bosques nativos en el marco del derecho ambiental (ley 26.331). En cuanto a actividades con incidencia sobre el sistema flora, entendemos la ley 26.331 extiende sus brazos hacia el ecosistema que rodea al bosque, norma que resulta completada a partir de la ley 26.562 de quema de pastizales que se refiere indirectamente al sistema flora al regular una actividad con incidencia sobre él.

⁵⁴ Recordemos que esta regla de coordinación entre la competencia de dictar normas de fondo, referidas a la propiedad forestal (todas nacionales), y las normas de policía forestal o agraria (locales) ha sido plasmada en el artículo 2611 del Código Civil, por el propio legislador nacional, que inaugura su TÍTULO VI "De las restricciones y límites del dominio" reglando "Las restricciones impuestas al dominio privado sólo en el interés público, son regidas por el derecho administrativo" es decir que serán siempre locales, y sólo federales cuando la policía se corresponda con alguna de las excepcionales competencias del gobierno nacional para limitar derechos particulares, como en este caso el de propiedad forestal.

⁵⁵ CATALANO EDMUNDO, BRUNELLA MARÍA ELENEA, GARCÍA DÍAZ CARLOS J. (h.), LUCERO LUIS E., cit., p. 16.

5.1. Normas provinciales referidas a la flora de modo sistémico.

En las provincias existen normas relacionadas a la Flora. Repasemos algunos ejemplos.

La **ley 11723 general del ambiente de la Provincia de Buenos Aires** que define la *flora silvestre* como “Conjunto de especies o individuos vegetales que no se han plantado o mejorado por el hombre”, la *flora autóctona*: Conjunto de especies e individuos vegetales naturales del país, no introducidas, sino nativos”; y la *flora silvestre exótica* (introducida o naturalizada) “Conjunto de especies que, no siendo oriunda de un medio, vive en él y se propaga como si fuera autóctona”, dedicándole los artículo 55/57 de dicha ley a la protección de la “flora”.

En el primero de esos artículos, el legislador dispone de los objetivos puntuales que deberían considerarse por la autoridad ambiental provincial a los fines de la protección y conservación de la flora autóctona y sus frutos. Allí se los enumera, y ellos son: a. La implementación de su relevamiento y registro, incluyendo localización de especies, fenología y censo poblacional periódico; b. La creación de un sistema especial de protección, ex-situ e in-situ, de germoplasma de especies autóctonas, dando prioridad a aquellas en riesgo de extinción; c. La fijación de normas para autorización, registro y control de uso y manejo de flora autóctona; d. La planificación de recupero y enriquecimiento de bosques autóctonos; e. El control de contaminación química y biológica de suelos en áreas protegidas, mediante el monitoreo periódico de la flora de la rizófera, como así también el control fitosanitario de las especies vegetales de dichas áreas; f. El fomento de uso de métodos alternativos de control de malezas y otras plagas a fin de suplir el empleo de pesticidas y agroquímicos en general; g. La promoción de planes de investigación y desarrollo sobre especies autóctonas potencialmente aplicables en el agro, la industria y el comercio” (artículo 55 ley 11.723 de la Provincia de Buenos Aires).

A renglón seguido, se enumeran las actividades -en relación con las especies cultivadas- que el Estado Provincial promoverá a través de regímenes especiales. Ellas son: a) La forestación, reforestación y plantación de árboles y otras cubiertas vegetales tendientes a atenuar la erosión de los suelos, fijar dunas, recuperar zonas inundables y proteger áreas de interés estético y de valor histórico o científico; b) La implementación de programas de control integrado de plagas; c) La creación de un sistema especial de protección, ex-situ e in-situ de germoplasma de especies cultivadas” (artículo 56 ley 11723 de la Provincia de Buenos Aires).

En el artículo 57 el legislador bonaerense se dedica a reglar la introducción al territorio provincial de especies, variedades o líneas exóticas con fines comerciales. Ella sólo será permitida cuando medien dos elementos: a) acto de la autoridad de

aplicación ambiental; b) estudio previo de riesgo ambiental pertinente. En este sentido la ley bonaerense menciona un instrumento específico de prevención (basado en la regla precautoria) como son los *estudios de riesgo*. Esa misma norma dispone -respecto a las especies exóticas ya introducidas- que la autoridad de aplicación podrá realizar estudios tendientes a evaluar su impacto ambiental, el producido y por producirse a efectos de adoptar decisiones pertinentes de manejo.

La propia ley bonaerense se refiere también a una actividad muy difundida por los particulares en el control de pastizales, que puede generar impactos sobre el sistema flora. Nos referimos a la quema. Respecto a ella, el artículo 58 dispone que “el Estado Provincial implementará un sistema de prevención y combate de incendios de bosques, pastizales y otras áreas naturales potencialmente amenazadas”.

También resulta interesante la **ley 7343 general del ambiente de Córdoba**, donde se decida un capítulo completo a la “flora” (cap. 5), el que se divide en dos secciones, la primera referida a la flora en sentido amplio (artículos 32 y 33) la “flora en peligro de receso o extinción” (artículos 34 y 35).

Respecto a la primera sección, la ley comienza por una prohibición expresa a los particulares e instituciones públicas y privadas de “desarrollar acciones, actividades u obras que degraden o sean susceptibles de degradar en forma irreversible, corregible o incipiente los individuos y las poblaciones de la flora” (artículo 32 ley 7343 general del ambiente de Córdoba). Quedan exceptuadas de esta prohibición las especies vegetales declaradas “plagas” por los organismos competentes de la Nación, de la Provincia y los Municipios, en tanto ésta declaración se halla contenida en instrumentos legales vigentes; las especies vegetales domésticas dedicadas directa o indirectamente a consumo humano en tanto no incluyan formas declaradas en peligro de receso o extinción por los organismos competentes de la Nación, de las Provincias y los Municipios; aquellos individuos vegetales que representen algún peligro para la comunidad, necesiten ser reemplazados o interfieran en forma manifiesta obras y servicios de bien público.

Además, en el artículo 33 se prohíbe toda acción o actividad que implique la introducción, tenencia o propagación de especies vegetales declaradas de peligro para la salud humana y el bienestar de la población por los organismos competentes de la Nación, de las Provincias y de los Municipios, en tanto tales declaraciones se hallen contenidas en instrumentos legales vigentes”. Se permite relevar de esta prohibición a las especies debidamente autorizadas.

En la sección 2 dedicada a la flora en peligro de receso o extinción nuevamente se utiliza la técnica de la prohibición. Se prohíbe “toda acción, actividad u obra que implique la introducción, tenencia o destrucción, parcial o total, de individuos o poblaciones de especies vegetales declaradas en peligro de receso o extinción por los

organismos competentes de la Nación, de las Provincias y de los Municipios en tanto dicha declaración esté contenida en instrumentos legales vigentes” (artículo 34 ley 7343 general del ambiente de Córdoba). Solo se podrán introducir y mantener individuos de especies vegetales declaradas en peligro de receso o extinción, todas aquellas personas cuyas actividades, contribuyan a la preservación, protección, defensa y mejoramiento de tales especies sin afectar la organización ecológica óptima de los ambientes de los cuales son extraídas (artículo 35 ley 7343 general del ambiente de Córdoba).

A esta ley la Provincia de Córdoba la actualizó con ley 10.208 también general del ambiente. En ella se dispone en su artículo 5 que "El diseño, formulación y aplicación de las políticas ambientales deben asegurar la efectiva aplicación de las siguientes premisas (...) La protección y el uso sostenible de la diversidad biológica, los procesos ecológicos que la mantienen, así como los bienes y servicios ambientales que proporcionan. Ninguna consideración o circunstancia puede legitimar o excusar acciones que pudieran amenazar o generar riesgo de extinción a cualquier especie, subespecie o variedad de flora o fauna ni generar erosión de los recursos genéticos, así como a la fragmentación y reducción de ecosistemas".

En la **Provincia de Jujuy**, la Ley General del Ambiente 5.063, que establece en el Título II - Cap. II - Sección V, las normas de Preservación y Protección Ambiental de los Recursos Naturales, referidas a la Flora. La primera norma (art. 104) directamente vinculada al tema dispone los objetivos vinculados a la protección de la flora, entre los que incluye: a) Garantizar la conservación, preservación y restauración de la flora, especialmente la nativa; b) Evitar la desaparición de individuos o especies que por razones de orden biológico, genético, socioeconómicos o cultura deban protegerse; y c) Promover el aprovechamiento racional y sustentable del recurso, sus productos y servicios generados.

Regula la misma ley el uso y aprovechamiento de la flora facultando a los organismos competentes para: “a) Supervisar el cumplimiento de las normas relativas al uso y aprovechamiento de las especies de flora y sus productos y servicios; b) Reglamentar y controlar la industrialización, comercialización y los demás supuestos de aprovechamiento de especies e individuos de flora y de sus productos primarios, con el objeto de preservarlos; c) Conservar y preservar la renovación natural de la flora, a cuyo fin podrán disponer vedas, reservas y otras restricciones, como así también el levantamiento de las mismas; d) Fijar los distintos criterios de protección, preservación y restauración de la flora silvestre, incluyendo los relativos a fines científicos, educativos, turísticos y de cualquier otro aprovechamiento; e) Procurar que el aprovechamiento integral de los recursos forestales se haga mediante técnicas apropiadas y que no afecten su renovabilidad; f) Promover la forestación y reforestación con especies nativas diversas y organizar las

acciones para la recuperación de los bosques nativos; g) Promover la realización de estudios y programas de investigación tendientes a determinar el valor científico, ecológico y económico de la flora existente en la provincia; h) Aplicar sanciones a los infractores de las normas de protección de este recurso” (art. 105).

En el artículo 106 reporta un interesante instrumento que es el inventario, pues dispone que las autoridades competentes deberán realizar un “relevamiento” pero con los dos aspectos que trae el Convenio de Diversidad Biológica pues dispone además de la identificación, la elaboración de un “Registro de Especies de Flora Silvestre amenazadas”. Para esto se debe detectar “particularmente las especies endémicas, en retroceso o en peligro de extinción. Estas especies, y aquellas declaradas en tales condiciones por los organismos competentes provinciales, nacionales o internacionales, gozarán de una protección absoluta en todo el territorio provincial, permitiéndose su uso sólo con fines de investigación científica”.

En los artículos 107 y 108 se cumplen con varios mandatos del CDB pues se dispone en el primero la supervisión de las actividades antrópicas, mientras el segundo trae todas las normas relacionadas a “prohibición de introducción y propagación en todo el territorio de la Provincia de especies de flora exóticas sin previa autorización de las autoridades competentes, las que llevarán un registro de las autorizaciones otorgadas”.

Finamente, en una interesante normativa, el artículo 109 dispone que “el Estado Provincial, por intermedio de sus organismos competentes, procurará acordar con las autoridades nacionales y de las demás provincias, un manejo homogéneo y coherente de la flora”.

En conclusión, la regulación de la flora en las provincias es escasa, aunque existen normas como las destacadas, así como otras que no hemos citado, pero que se ocupan de estos componentes en los espacios locales.

5.2. Normas nacionales referidas a la flora: el enfoque parcial y la regulación sobre aspectos puntuales de la flora.

En Brasil, la flora existente en el territorio nacional y las demás formas de vegetación, “son bienes de interés común de todos los habitantes del País” (Conf. art. 1 Código Forestal de Brasil de 1965)⁵⁶. Dice Leme Machado que el Código Forestal de Brasil se anticipó a la noción de interés difuso y fue antecedente incluso

⁵⁶ Artículo 1 *in fine* del Código Forestal de Brasil, ley 4771 del 15.9.1965 (DOU 16.9.65). El Código tiene diversos artículos alterados por la ley 7803 del 18.7.1989 (LEME MACHADO PAULO ALFONSO, *Direito ambiental brasileiro*, Editorial Malheiros Editorias Ltda. San Paulo, 2010, p. 776).

de la Constitución federal cuando conceptualizó al medio ambiente como bien común de uso común del pueblo. Con estos contenidos, todos los brasileros tienen intereses en la flora de propiedad privada y en la flora de propiedad pública. La existencia de flora ahora pasa al marco del derecho y no se circunscribe a los intereses de sus propietarios directos solamente. El Código Forestal avanza más aún y dice que “las acciones y omisiones contrarias a las disposiciones de este Código en la utilización y exploración de la flora y demás formas de vegetación serán consideradas uso nocivo de la propiedad...”⁵⁷. Faltó en aquella época la introducción de un derecho de acceso a la justicia que traspase la noción de derecho de vecindad⁵⁸.

A nivel nacional la regulación de la protección estricta de la biodiversidad, patrimonio natural y cultural, las reglas aplicables emergen de la legislación de monumentos, parques y reservas nacionales que es la ley 22.351 y su paralelo -en cada provincia- de áreas naturales protegidas. En este punto la materia aporta un encuadre jurídico de la flora, como componente de un parque nacional, con un perfil jurídico común al resto de los componentes de esos espacios. Estamos ante normas de protección de la flora, pero como parte de espacios de belleza escénica, de riqueza altos valores de conservación para la diversidad biológica; es decir, una excepción en el amplio territorio del país.

Si repasamos las leyes nacionales que se ocupan de la flora en territorios de jurisdicción ordinaria, ellas tienen un punto común: se enfocan en los bosques o en actividades con incidencia sobre la flora, pero ninguna definitivamente adopta un enfoque de conservación sobre el sistema en sí mismo. En muchos puntos nuestro derecho vigente debería profundizar en cuanto a herramientas de conservación de la biodiversidad, y sobre todo al sistema flora. En nuestro derecho vernáculo, sólo encontramos normas nacionales relacionadas a la flora, dirigidas a los bosques. Estamos ante un aspecto de la biodiversidad que ha sido -históricamente- desconocido. Se piensa en pastizales como sectores abandonados, y en realidad puede que muchas de estas formaciones puedan contener poblaciones de importancia para la conservación de la flora, que deberían ser protegidos.

En cambio, cuando estos elementos se toman como parte del sistema flora tanto en su versión pastizales o demás elementos del sistema, el silencio se extiende. Coincidimos con Catalano, Brunella, García Díaz (h.) y Lucero en cuanto a que, “no hay en el derecho argentino reglas jurídicas que se ocupen de una adecuada y

⁵⁷ Cita parcial del artículo 1.1 del MP 2.166-67/2001.

⁵⁸ LEME MACHADO PAULO ALFONSO, cit., p. 776.

sistemática protección del *sistema flora*, de su uso y protección”⁵⁹. Sólo normas aisladas, de protección del bosque, de estímulo a los particulares que protejan las formaciones boscosas y algunos convenios internacionales referidos a la biodiversidad.

5.3. Ley 13.273 de Riqueza Forestal.

En este recorrido no podemos dejar de mencionar la ley 13.273 de riqueza forestal (LRF en adelante). La misma tiene por antecedente a la vieja ley 4167 de tierras fiscales, que regía en los territorios nacionales y regulaba los bosques naturales autorizando el otorgamiento de concesiones temporales a los particulares en porciones limitadas de terrenos (hasta 10.000 hectáreas) y durante plazos establecidos, mediante el pago de un canon, de hasta el 10 % de la madera extraída.

Respecto a la ley 13.273 lo primero para mencionar es que la ley de riqueza y protección forestal ha sido la norma central del sistema forestal de la Argentina por mucho tiempo, hasta el desembarco en 2007 de la ley 26331 de bosques nativos. Fue dictada en 1948 y ha tenido a lo largo de los años numerosas modificaciones. Destacamos las más importantes: la del decreto 2284/91 titulado de “desregulación económica” el que en su artículo 66 párrafo último dispone la derogación del artículo 1 LRF. Advertimos un problema de instrumentación. Un decreto no puede derogar una ley, pues ello viola la regla *contrarius actus*. Recordemos que el principio de *contrarius actus* obliga a que, para derogar una regla de derecho se deba dictar una norma nueva que por lo menos tenga rango normativo igual al de la norma o normas que pretende sustituir o innovar, ello en virtud del criterio general de que para dejar sin efecto un acto jurídico se requiere un acto contrario de la misma solemnidad⁶⁰. El segundo inconveniente es que el artículo 1° LRF declaraba de *interés público* la defensa, la regeneración, el mejoramiento y la ampliación de los bosques, contenido que no guarda ninguna relación con la desregulación económica que pregona el mencionado decreto. Esto nos advierte sobre un fuerte vicio en cuanto a la finalidad del acto de inferior jerarquía.

Respecto al concepto de bosque, la ley 13.273 dispone en su artículo 2° que se entiende por bosque a “toda formación leñosa, natural o artificial, que por su contenido o función sea declarada en los reglamentos respectivos como sujeta al régimen de la presente ley”. Dos elementos componen la definición: a) el biológico y b) el administrativo.

⁵⁹ CATALANO EDMUNDO F., BRUNELLA MARÍA ELENA, GARCÍA DÍAZ CARLOS J. (h.), LUCERO LUIS E., cit., p 298/9.

⁶⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, Editorial Civitas S.A., Madrid, 1997, p. 243.

Consideremos el primer elemento. Abarcan la definición tanto la formación leñosa natural como artificial. Al respecto, el *bosque natural* es un área forestal que cuenta con muchas de las principales características y elementos clave de los ecosistemas nativos, como su complejidad, estructura y diversidad biológica, incluyendo las características edáficas, florísticas y faunísticas, en la que todos o casi todos los árboles son especies nativas, y que no está clasificada como plantación. El *bosque artificial* es aquel donde el hombre ha intervenido en su nacimiento o repoblación. También conocido como bosques cultivados, son aquellos que establece el hombre mediante procedimientos de plantación, con especies nativas o exóticas.

En esto, la definición es más abarcativa que la que trae la ley 26.331 que, a pesar de abarcar el ecosistema del bosque, pone foco en los que sean “nativos” solamente, aunque esta última voz no sea aproximable a la dicotomía entre natural artificial.

El segundo elemento es administrativo porque ser “bosque” e ingresar al sistema, es decir, para catalogárselo como bosque en los términos de la ley y seguirle todas las consecuencias que ella dispone, debe mediar una declaración de la autoridad de aplicación. De todos modos, sin el primer elemento, el acto administrativo no tendría causa, pero es el segundo aspecto el que completa el procedimiento normativizado por la ley, porque la categoría de bosque es jurídica, no es biológica. Mientras la declaración no llegue, estaremos ante un bosque para las ciencias biológicas, pero fuera de la LRF. Así funciona el mecanismo de la catalogación.

La LRF, destinada originalmente a ser aplicada sobre los territorios nacionales, promovió en su momento la adhesión provincial a través de un fondo especial a administrarse por la propia autoridad local, que lo debe crear como requisito para que se admita la adhesión. Algunas normas de adhesión o de protección de bosques en las provincias Misiones, ley 854 régimen legal sobre bosques y tierras forestales (B.O. 14/9/1977); Santa Cruz, Ley Provincial de Bosques 65 del año 1958, Chaco Ley 2386 de bosques de 1979; Salta, ley 5242 de 1978 entre otras. Sin embargo, la disolución del Instituto Forestal Nacional (IFONA) con el decreto de desregulación económica 2284/2001, la provincialización de todos los territorios nacionales donde la ley originariamente estaba destinada a aplicarse sin adhesión y la falta de vocación de las autoridades provinciales en aquellas provincias adheridas, hacen que el texto de la ley se haya transformado -más o menos- en letra muerta⁶¹.

Al tener tanto tiempo de vida a la LRF se le han ido agregando normas, conformando una suerte de estructura confusa, por cierto, al final del recorrido. Así, tenemos el decreto 710/95 que pretendiendo ordenar la ley luego de las leyes 13.273, 14.008, 19.989, 19.995, 20.004, 20.531, 21.111, 21.990, 22.374, 24.028, y los

⁶¹ PASTORINO LEONARDO FABIO, *Derecho Agrario Argentino*, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, p. 252.

Decretos Ley 4905 del 7 de abril de 1958 y 2131 del 20 de marzo de 1963 y el Decreto 2284 del 31 de octubre de 1991, ratificado por la Ley 24.307.

Antes de continuar con la explicación respecto a la ley 13273 debemos advertir que en la actualidad la misma convive con la ley 26331 de presupuestos mínimos de protección del bosque nativo. Esta última fue dictada en el año 2007. Pero de dicho texto no surge ni una derogación expresa del régimen anterior, ni tampoco implícita. Como advierten Eduardo Conghos Andrea González, Pablo Lorenzetti, Guillermo Marchesi, Gustavo Rinaldi, Martín Romano, Juan Pablo Russo, Ana Salerno y Federivo Zonis, la ley 26.331 no deroga expresamente el régimen anterior, pues la misma apunta a la protección de una categoría de bosque (bosque nativo) que en el régimen de la ley 13.273 se encontraba incluido dentro de los denominados bosques protectores⁶².

El centro la ley 13.273 está en la clasificación que hace de los bosques:

TIPOLOGÍA	CONCEPTO EN LEY 13.273 según decreto 271/95
Protectores	“Decláranse bosques protectores aquellos que por su ubicación sirvieran, conjunta o separadamente, para: a) proteger el suelo, caminos, las costas marítimas, riberas fluviales y orillas de lagos, lagunas, islas, canales, acequias y embalses y prevenir la erosión de las planicies y terrenos en declive; b) proteger y regularizar el régimen de las aguas; c) fijar médanos y dunas; d) asegurar condiciones de salubridad pública; e) defensa contra la acción de los elementos, vientos, aludes e inundaciones; f) albergue y protección de especies de la flora y fauna cuya existencia se declare necesaria” (art. 6 LRF conf. dcto 271/95).
Permanentes	“Decláranse bosques permanentes todos aquellos que, por su destino, constitución de su arboleda y/o formación de su suelo deban mantenerse, como ser: a) los que formen los parques y reservas nacionales,

⁶² CONGHOS EDUARDO, GONZÁLEZ ANDREA, LORENZETTI PABLO, MARCHESI GUILLERMO, RINALDI GUSTAVO, ROMANO MARTÍN, RUSSO JUAN PABLO, SALERNO ANA Y ZONIS FEDERIVO, “Estado actual de la Protección de Bosques Nativos en la Argentina”, en Dossier Medio Ambiente, en *Cuadernos de investigación*, 2011, Editado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, p. 9.

	provinciales o municipales; b) aquellos en que existieren especies cuya conservación se considere necesaria; c) los que se reserven para parques o bosques de uso público. El arbolado de los caminos y los montes de embellecimiento anexos disfrutarán del régimen legal de los bosques permanentes” (art. 6 LRF conf. decreto 271/95).
Experimentales	“Serán considerados bosques experimentales: a) los que se designen para estudios forestales de especies indígenas; b) los artificiales destinados a estudios de acomodación, aclimatación y naturalización de especies indígenas o exóticas” (art. 8 LRF conf. decreto 271/95).
Montes especiales	“Se entenderán por "montes especiales" los de propiedad privada creados con miras a la protección u ornamentación de extensiones agrícolas, ganaderas o mixtas” (art. 9 LRF conf. decreto 271/95).
De producción	“Se considerarán bosques de producción, los naturales o artificiales de los que resulte posible extraer periódicamente productos o subproductos forestales de valor económico mediante explotaciones racionales” (art. 10 LRF conf. decreto 271/95).

El régimen común de la LRF dispone normas aplicables a todos los bosques, cualquiera que sea su ubicación y clasificación. Se impone dentro de dicho régimen la prohibición absoluta de a) *devastación* y b) *utilización irracional* de los recursos (arts. 13 LRF y 11 del decreto 710/95). Este es un principio general pero dado que esta ley ha tenido una importante adhesión local, ello hace que la regla fluya desde dichas normas hacia las locales. En cuanto a la intervención de las autoridades a efectos de prevenir impactos sobre el bosque, la LRF ya traía una licencia ambiental al prohibir la iniciación de trabajos de explotación sobre los mismos, sin la previa conformidad de la autoridad de aplicación. Para ello, los propietarios, arrendatarios,

usufructuarios o poseedores de cualquier título de bosques debían presentar un plan de trabajo, salvo las excepciones establecidas en la norma⁶³.

El modo en que instrumenta el control, es a través de un sistema de guías y marcas, para el transporte. Finalmente, en cuanto al sistema institucional, la LRF creó como órgano de aplicación la Administración Nacional de Bosques dependiente del Ministerio de Agricultura de la Nación. Luego, mediante ley 20.531 se creó el Instituto Forestal Nacional (IFONA), como sucesor de la Administración Nacional de Bosques.

5.4. Ley 26.331 De Bosques Nativos.

El 28 de noviembre de 2007 es sancionada la ley 26.331, promulgada de hecho el 19 de diciembre de 2007 y publicada el 26 de diciembre de 2007. Es la llamada “ley de bosques” o “ley de bosques nativos” (LBN). Dicho instrumento normativo pretende ser el que ponga en superficie una adecuada gestión *concertada y complementaria* entre los diferentes niveles de gobierno, respecto a los bosques nativos en nuestro país.

Es una ley de presupuestos mínimos, tal como lo reza su primer artículo. Esto en principio tiene una consecuencia muy importante: la ley 26.331 es directamente aplicable y operativa en todo el territorio nacional, aunque ella no será la que termine la regulación de la materia bosques nativos en todo el país, ya que el sistema se concluirá con la adopción en cada provincia de *normas complementarias*, la que pueden ser diferentes de la ley nacional, en la medida que esa diferencia no implique o consienta un nivel de protección menor al de la ley nacional.

Así la Argentina, desde la adopción de la ley 26.331 tendrá una norma unificada a nivel nacional, enfocada en la protección del bosque nativo y su ecosistema atento la definición que incorpora. Lo interesante es que al ser una ley base, ella no concluye la regulación, porque podrá ser complementada, mejorada, optimizada, en cada territorio provincial, con cada una de las leyes de bosques que las legislaturas provinciales vayan dando.

La *materia* sobre la que trata la LBN es “el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los *bosques nativos*, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad” (art. 1 ley 26.331 *in fine*). La materia de la LBN es compleja y se divide en dos elementos: uno *estático* y otro *dinámico*. El *estático* son los *bosques nativos* (concepto que veremos excede la

⁶³ CONGHOS EDUARDO, GONZÁLEZ ANDREA, LORENZETTI PABLO, MARCHESI GUILLERMO, RINALDI GUSTAVO, ROMANO MARTÍN, RUSSO JUAN PABLO, SALERNO ANA Y ZONIS FEDERICO, cit., p. 11.

protección de los árboles solamente, para avanzar sobre el ecosistema). Pero la materia no se agota allí. El legislador agrega el elemento teleológico, pues para que una norma ingrese al sistema, deberá contener este segundo elemento, el *dinámico* que incluye el restablecimiento, la restauración, la conservación, el aprovechamiento y manejo sostenible. No serán parte del sistema de la LBN las normas sobre bosques solamente, sino que sólo ingresarán aquellas que tengan por *objeto* ese restablecimiento del bosque, la conservación, etc. Como dijéramos en el trabajo mencionado, en estos casos en general se da primacía al aspecto teleológico por sobre los restantes elementos porque no se quiere dejar librado -como sucede con otras competencias- el componente axiológico. Es la misma norma la que incorpora el criterio teleológico donde el fin calificara no ya la función -como ocurre generalmente- sino la materia.

Asimismo, “establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos” (art. 1 ley 26.331 *in fine*). Como vemos, el centro neurálgico que moldea el ámbito de aplicación de la ley son los *bosques nativos*, lo que además también moldea el contexto para las normas complementarias, por lo que resulta necesario verificar el alcance de dicho concepto. Analicemos la definición.

Según el diccionario de la Real Academia Española, se define “bosque” (De or. inc.) como “Sitio poblado de árboles y matas”. Como vemos, a pesar de que en la definición aparece la idea de matas o arbustos, en general el concepto de bosques no abarca más allá de los árboles que lo componen. Ese era el sentido que daba a dicha noción el artículo 2° LRF que hemos analizado en el punto anterior. En cambio, la ley 26.331 define bosques nativos de un modo más amplio. Dispone su artículo 2 que: se consideran “bosques nativos a los *ecosistemas forestales naturales* compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea —suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos—, conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica. Se encuentran comprendidos en la definición tanto los bosques nativos de origen primario, donde no intervino el hombre, como aquellos de origen secundario formados luego de un desmonte, así como aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias”. El mismo artículo exceptúa de la aplicación de la LBN “todos aquellos aprovechamientos realizados en superficies menores a 10 hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores.”

Ingresando al análisis de este concepto, a modo genérico, podemos decir que la ley 26.331 tiene un *ámbito de aplicación mucho más amplio* del que parece, pues incluye dentro del concepto de *bosques nativos* no sólo a los árboles, sino a los “ecosistemas forestales naturales”, concepto más vasto. En comparación podríamos decir que, en su extensión, la ley 26.331 excede notablemente la noción de bosques que dispusiera la LRF incluyendo un *concepto sistémico*, relacionado ya no sólo con la protección de los árboles que componen el bosque sino con el ecosistema soporte topográfico del mismo. Aquí hemos detectado un defecto que va en desmedro de la propia ley, ya que su título induce a error al autodefinirla como de protección sólo del “bosque nativo” noción que cuando uno ingresa a su análisis, queda fulminada. Esto porque desde este elemento se puede ver la LBN más cerca de una norma de protección de la flora.

Profundizando el concepto de bosque nativo de la ley 26.331, notamos que el artículo 2º incluye la noción de *ecosistema* sin tachas, al que califica como *forestal natural*. Nos podríamos preguntar ¿qué significa ecosistema? Para ayudarnos encontramos la ley marco ambiental 11.723 de la Provincia de Buenos Aires que define al *ecosistema* como “sistema relativamente estable en el tiempo y termodinámicamente abierto en cuanto a la entrada y salida de sustancias y energía. Este sistema tiene una entrada (energía solar, elementos minerales de las rocas, atmósfera y aguas subterráneas) y una salida de energía y sustancias biogénicas hacia la atmósfera (calor, oxígeno, ácido carbónico y otros gases), la litósfera (compuesta por humos, minerales, rocas sedimentarias) y la hidrósfera (sustancias disueltas en las aguas superficiales, ríos y otros cuerpos de aguas)”. Su par cordobesa, la ley 7343 define –dentro del Capítulo 3 “De los Bienes Jurídicos Protegidos” en su artículo 4.j al *Ecosistema o Sistema Ecológico* como: “El espacio donde interactúan con una cierta unidad funcional y fisonómica todos los organismos vivos y sus actividades y bienes, los componentes orgánicos abióticos, o sin vida y los inorgánicos, el clima y los elementos culturales de la especie humana, componentes todos que, de acuerdo a su particular arreglo, pueden constituirse en ecosistemas naturales, agropecuarios y urbanos y sus organizaciones intermedias”.

Como vemos, la ley de protección del bosque nativo protege el *ecosistema* que da vida al bosque, ese espacio de interacción de organismos vivos, actividades y bienes. Dentro de dicha voz el legislador incluye “predominantemente” especies arbóreas nativas maduras, así como “diversas especies de flora y fauna asociadas”. Pero no solo esto, porque el mismo artículo aclara que se protege el ecosistema en su conjunto en vinculación con el “suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos”, es decir los restantes sistemas ambientales además de la flora, sumado a lo que los autores españoles denominan “relaciones de intercambio”. Lo dice cuando indica “conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones”. Pero agrega la definición que esa trama que interrelaciona los restantes

sistemas con el ecosistema bosque, debe interrelacionarse otorgándole al sistema “una condición de equilibrio dinámico” y que brinde “diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica”. Es decir, que la interrelación queda así calificada con la noción de equilibrio.

En la definición *expresamente* el legislador dispone que queden comprendidos “tanto los *bosques nativos de origen primario*, donde no intervino el hombre, como aquellos de *origen secundario* formados luego de un desmonte, así como aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias”. Recordemos que los bosques primarios son los surgidos de forma natural y sin grandes intervenciones externas mientras que los secundarios son los regenerados a partir de una primera tala. Los que no han sido incluidos son los bosques artificiales que son aquellos plantados por el ser humano, aunque podrían ser aquellos que la ley denomina de *recomposición o restauración voluntaria*.

En la parte final del artículo 2, la ley 26.331 exceptúa del régimen normativo “aquellos aprovechamientos realizados en superficies menores a 10 hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores”. Esta excepción al régimen se compone de dos elementos:

- a) *Comunidades indígenas o de pequeños productores*: no cualquier aprovechamiento compone esta excepción, sino que debe haber sido reconocido como de propiedad de las comunidades aborígenes, en plena vinculación con la pauta que dispone el artículo 75.17 CN.
- b) *tamaño y nivel de complejidad ambiental*: pero no cualquiera de esos aprovechamientos se exceptúa del sistema de la ley 26.331. Sólo quedarán al margen aquellos aprovechamientos arbóreos que por su superficie no posean un gran nivel de complejidad ambiental. Es decir, cuando las masas arbóreas de estos aprovechamientos de comunidades aborígenes o campesinos, sean tan minúsculas (menos de 10 hectáreas) que carezcan de trascendencia como para influir sobre los sistemas globales ambientales de manera *relevante* (art. 27 LGA) la ley las deja al margen, además porque serán emprendimientos relacionados a la subsistencia de esas comunidades.

Para las masas que superen las 10 hectáreas la ley las incluirá en el sistema, y hasta dispondrá un parámetro específico para el ordenamiento del bosque, referido a la propiedad aborígen de los bosques.

Hasta aquí el análisis respecto al ámbito de aplicación de la ley. Veamos ahora sus contenidos. En cuanto a ellos, es interesante verificar cómo esta ley sectorial utiliza algunos de los instrumentos de gestión que traía la LGA para disciplinar la

administración sobre el recurso ambiental. Nos referimos concretamente a la utilización que en ellas se hace de:

- a) el *ordenamiento ambiental del territorio* y
- b) la *evaluación de impacto ambiental*.

Mucho se ha escrito respecto a ambas herramientas⁶⁴⁶⁵, pero no podemos dejar de mencionar cómo funcionan ellas en esta ley, pues provocarán un entrecruzamiento

⁶⁴ Entre otros recomendamos LÓPEZ RAMÓN FERNANDO, *Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1995; HUTCHINSON TOMÁS, “Material derecho administrativo” en el texto “Derecho ambiental” coordinado por Sagrera Laura Viviana, editado por Fundación de Ciencias Jurídicas y Sociales (CIJUSO), Buenos Aires, 2006, ps. 109/110; MARTÍN MATEO RAMÓN, “Planificación Ambiental Oceánica”, en la *Revista Electrónica de Derecho ambiental* de la Universidad del País Vasco disponible en www.mida.com.ar; RECA RICARDO PABLO, *Derecho urbanístico*, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2002; SCOTTI EDGARDO, *Legislación urbanística de la Provincia de Buenos Aires*, Editorial Scotti, Avellaneda, 2000.

⁶⁵ MARTÍN MATEO RAMÓN, *Manual de Derecho Ambiental*, segunda edición, Editorial Civitas, Madrid, segunda edición del 30.4.1998, p. 121; JAQUENOD DE ZSÖGON SILVIA, *El derecho ambiental y sus principios rectores*, Editorial Dykinson, Madrid, 1991; GARCÍA URETA A., *Derecho Comunitario III* Módulo del Master en Derecho Ambiental de la Universidad del País Vasco, Editado por el centro de documentación de la Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental; COUSILLAS MARCELO “El régimen de evaluación de impacto ambiental en el Uruguay”, en *Revista de Política y Derecho Ambientales en América Latina y el Caribe*, Editado por FARN y el PNUMA, Volumen I nro. 3 1994, p. 229/242; RAFAEL VALENZUELA FUENZALIDA, “Reseña sucinta de la ley chilena sobre Bases Generales del Medio Ambiente”, en *Revista de Política y Derecho Ambientales en América Latina y el Caribe*, Editado por FARN y el PNUMA, Volumen I nro. 2 1994, p. 121/146; JAQUENOD DE ZSÖGÖN, SILVIA, *Iniciación al derecho ambiental*, Editorial Dickinson, España 1999; BRAÑES RAÚL, *Manual de derecho ambiental mexicano*, Editado por la Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y el Fondo de Cultura Económica, México, 2004; GRASSETTI EDUARDO R., *Estudios Ambientales*, Editorial Heliasta, 1998; CAFFERATTA NÉSTOR, “Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, interpretada y concordada, DJ, 2002- 3, pág. 1133; ESAIN JOSÉ ALBERTO, “Evaluación de impacto ambiental y medida autosatisfactiva, dos vectores de la tutela ambiental preventiva”, en *Derecho ambiental, su actualidad en el tercer milenio*, Eduardo Jiménez (coordinador), Editorial Ediar, Buenos Aires, 2004; MORELLO AUGUSTO MARIO, *La tutela de los intereses difusos en el derecho argentino*, editora Platense, La Plata, 1999; MARCHESI GUILLERMO, “El procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y la Participación Ciudadana como obligaciones de insoslayable cumplimiento”, publicado en la *Revista Abeledo Perrot* Buenos Aires, CAMPS CARLOS (Director), octubre 2011 nro. 10, p. 1139; FALBO ANÍBAL, “La Corte provincial y el derecho administrativo ambiental”, *RDamb.* 26-224, o publicado también en *Summa ambiental* T. II, CAFFERATTA NÉSTOR (Director), Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, p. 863/8.

muy sugerente entre la Nación y las provincias, y además entre normas sectoriales de un mismo nivel.

Veamos primero el *Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos*. Lo primero para indicar es que el legislador lo define como “la norma que basada en los criterios de sostenibilidad ambiental establecidos en el Anexo de la presente ley zonifica territorialmente el área de los bosques nativos existentes en cada jurisdicción de acuerdo a las diferentes categorías de conservación” (art. 4 ley 26.331).

Según el artículo 6 en un plazo máximo de un año a partir de la sanción de la ley, a través de un proceso *participativo*, cada jurisdicción deberá realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio de acuerdo a los criterios de sustentabilidad establecidos en el Anexo que la misma ley trae. En dicho anexo el legislador nacional establece las diferentes categorías de conservación en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que éstos presten.

La importancia de los ordenamientos locales radica esencialmente en que en esa decisión se definen los espacios del territorio provincial que alojan ecosistemas susceptibles de protección más estricta, protección intermedia o que pueden ser sujetos a aprovechamiento. Lo hacen las provincias porque ellas detentan el dominio originario sobre los recursos naturales apostados en su territorio. La ley, en su anexo enumera los “criterios de sustentabilidad ambiental para el ordenamiento territorial de los bosques nativos” que son: 1. Superficie⁶⁶; 2. Vinculación con otras comunidades naturales⁶⁷; 3. Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional⁶⁸; 4. Existencia de valores biológicos sobresalientes⁶⁹; 5.

⁶⁶ Es el tamaño mínimo de hábitat disponible para asegurar la supervivencia de las comunidades vegetales y animales. Esto es especialmente importante para las grandes especies de carnívoros y herbívoros.

⁶⁷ Determinación de la vinculación entre un parche de bosque y otras comunidades naturales con el fin de preservar gradientes ecológicos completos. Este criterio es importante dado que muchas especies de aves y mamíferos utilizan distintos ecosistemas en diferentes épocas del año en búsqueda de recursos alimenticios adecuados.

⁶⁸ La ubicación de parches de bosques cercanos o vinculados a áreas protegidas de jurisdicción nacional o provincial como así también a Monumentos Naturales, aumenta su valor de conservación, se encuentren dentro del territorio provincial o en sus inmediaciones. Adicionalmente, un factor importante es la complementariedad de las unidades de paisaje y la integración regional, consideradas en relación con el ambiente presente en las áreas protegidas existentes y el mantenimiento de importantes corredores ecológicos que vinculen a las áreas protegidas entre sí.

⁶⁹ Son elementos de los sistemas naturales caracterizados por ser raros o poco frecuentes, otorgando al sitio un alto valor de conservación.

Conectividad entre eco regiones⁷⁰; 6. Estado de conservación⁷¹; 7. Potencial forestal⁷²; 8. Potencial de sustentabilidad agrícola⁷³; 9. Potencial de conservación de cuencas⁷⁴; 10. Valor que las Comunidades Indígenas y Campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura⁷⁵.

⁷⁰ Son los corredores boscosos y riparios que garantizan la conectividad entre eco regiones permitiendo el desplazamiento de determinadas especies.

⁷¹ La determinación del estado de conservación de un parche implica un análisis del uso al que estuvo sometido en el pasado y de las consecuencias de ese uso para las comunidades que lo habitan. De esta forma, la actividad forestal, la transformación del bosque para agricultura o para actividades ganaderas, la cacería y los disturbios como el fuego, así como la intensidad de estas actividades, influyen en el valor de conservación de un sector, afectando la diversidad de las comunidades animales y vegetales en cuestión. La diversidad se refiere al número de especies de una comunidad y a la abundancia relativa de éstas. Se deberá evaluar el estado de conservación de una unidad en el contexto de valor de conservación del sistema en que está inmerso.

⁷² Es la disponibilidad actual de recursos forestales o su capacidad productiva futura, lo que a su vez está relacionado con la intervención en el pasado. Esta variable se determina a través de la estructura del bosque (altura del dosel, área basal), la presencia de renovales de especies valiosas y la presencia de individuos de alto valor comercial maderero. En este punto es también relevante la información suministrada por informantes claves del sector forestal provincial habituados a generar planes de manejo y aprovechamiento sostenible, que incluya la provisión de productos maderables y no maderables del bosque y estudios de impacto ambiental en el ámbito de las provincias.

⁷³ Consiste en hacer un análisis cuidadoso de la actitud que tiene cada sector para ofrecer sustentabilidad de la actividad agrícola a largo plazo. La evaluación de esta variable es importante, dado que las características particulares de ciertos sectores hacen que, una vez realizado el desmonte, no sea factible la implementación de actividades agrícolas económicamente sostenibles a largo plazo.

⁷⁴ Consiste en determinar las existencias de áreas que poseen una posición estratégica para la conservación de cuencas hídricas y para asegurar la provisión de agua en cantidad y calidad necesarias. En este sentido tienen especial valor las áreas de protección de nacientes, bordes de cauces de agua permanentes y transitorios, y la franja de "bosques nublados", las áreas de recarga de acuíferos, los sitios de humedales o Ramsar, áreas grandes con pendientes superiores al cinco por ciento (5%), etc.

⁷⁵ De todos modos, debemos hacer una salvedad respecto a este elemento, porque el anexo I de la ley dispone que en los ordenamientos provinciales de los bosques, en el caso de las Comunidades Indígenas y dentro del marco de la ley 26.160, se deberá actuar de acuerdo a lo establecido en la ley 24.071, ratificatoria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Al respecto, el OAT deberá caracterizar la condición étnica de la comunidad, evaluar el tipo de uso del espacio que realizan, la situación de tenencia de la tierra en que habitan y establecer su proyección futura de uso será necesario para evaluar la relevancia de la continuidad de ciertos sectores de bosque y generar un plan de acciones

TERCERA PARTE – EL ARBOLADO URBANO

6. El arbolado público y la competencia para su regulación y gestión.

El primer aspecto a considerar en este punto resulta ser que existe arbolado público no sólo en la ciudad (arbolado urbano), sino también en las rutas, zonas portuarias, vías navegables, aeropuertos, reservas militares, etc. Recordemos que la propiedad y el régimen jurídico de la vegetación siguen la condición jurídica del suelo sobre el que se encuentra. Si fuera la que rodea las rutas, los parques, las plazas, los puertos, siguiendo la condición de cada una de estas obras públicas, la vegetación tendrá la condición de dominio público. En este sentido, la competencia para el cuidado del arbolado urbano público es responsabilidad de cada una de las comunidades jurídicas parciales a las que ellos pertenezcan. Enumeremos las competencias que emergen en este contexto. Vayamos del orden nacional a los órdenes provinciales y municipales.

En un primer análisis la competencia de la comunidad jurídica parcial nacional se activa *ratione locci*, en los casos en que estemos ante territorios de jurisdicción nacional (art. 75.30 CN). Recordemos, y ya lo hemos explicado, *ratione materiae* el orden jurídico parcial nacional posee una competencia general para regular la condición jurídica de la cosa por influencia de la competencia para legislar en materia civil, que es derecho de fondo (art. 75.12 CN).

En cuanto al primer punto, los Parques Nacionales (reguladas en ley 22.351), áreas de las fuerzas militares, y todos los inmuebles que el orden jurídico nacional posee en los territorios de las provincias, serán normados y gestionados por leyes del Congreso Nacional y reglamentaciones del Poder Ejecutivo Nacional en sus diferentes áreas atento están dirigidos a satisfacer intereses generales de la Nación. Incluye esto vías férreas, navegables, pluviales, terrestres, cuando sean de jurisdicción nacional. En estos casos, donde existe arbolado relacionado a estos emprendimientos la competencia de regulación *ratione locci*, es nacional. Será la

estratégicas que permitan solucionar o al menos mitigar los problemas que pudieran ser detectados en el mediano plazo. En el caso de las Comunidades Indígenas y dentro del marco de la ley 26.160, se deberá actuar de acuerdo a lo establecido en la ley 24.071, ratificatoria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Caracterizar su condición étnica, evaluar el tipo de uso del espacio que realizan, la situación de tenencia de la tierra en que habitan y establecer su proyección futura de uso será necesario para evaluar la relevancia de la continuidad de ciertos sectores de bosque y generar un plan de acciones estratégicas que permitan solucionar o al menos mitigar los problemas que pudieran ser detectados en el mediano plazo.

Administración Pública Nacional quien detentará competencias para regular los aspectos de ordenación del arbolado público, las formas de planificarlos, etc.

Esto nos deja planteada la posibilidad de que exista –excepcionalmente- control de arbolado público por las áreas del gobierno nacional, porque vialidad nacional debe tener una política al respecto, puertos y vías navegables deberá también planificar sus aspectos relacionados al arbolado, para mencionar dos áreas del gobierno nacional a las que también le puede corresponder el manejo del arbolado público.

Siguiendo la lógica territorial, si fueran los árboles de las calles y caminos provinciales corresponderá a ese orden, y dentro del mismo esta función puede encontrarse desdoblada en función de las áreas internas a las que el arbolado se conecte, porque si fuera aquel que se encuentra rodeando las rutas corresponde a vialidad provincial, y si fuera el que integra las áreas portuarias a la dirección provincial de puertos o los Consejos Portuarios que son los órganos que actualmente gestionan estos aspectos; para dar dos ejemplos. Finalmente, el arbolado urbano representa otro aspecto, porque estamos en presencia de vegetación que puebla las calles, las plazas, los edificios públicos y privados de cada una de las ciudades del país. El régimen jurídico de esta vegetación, del arbolado público, la flora urbana y la que pueden tener los privados en la ciudad, todo se corresponde a la planificación urbana, y su gestión queda incorporada a este concepto.

Respecto al segundo apartado, *ratione materiae* aparecen aspectos aplicables a la *materia civil* que impone regular el régimen jurídico vinculado a las cosas -como los árboles en cuanto a su regulación como cosas, donde emergen del orden jurídico nacional la regulación de los modos de adquirir su propiedad, sus interacciones (relaciones entre vecinos), supuestos de servidumbres o límites a la propiedad en razón de estos aspectos, entre otras cuestiones. Estas normas del Código Civil y Comercial son subsidiarias de las reglas administrativas dispuestas en cada jurisdicción. Estos límites impuestos al dominio privado derivarán de normas locales, por delegación de los artículos 1944, 1962, pero sobre todo 1970.

En esta tercera parte pasaremos al análisis de estos árboles, que crecen en las ciudades, sobre todo aquellos que componen el arbolado urbano público. Analizaremos el modo en que el derecho los regula, las soluciones y espacios disponibles de gestión para los mismos, posibilidades, modelos comparados. El primer aspecto al que nos deberíamos referir es –nuevamente- el competencial, ahora enfocado en el análisis de la regulación del arbolado urbano.

Ya hemos dicho que estamos ante normas de cada una de las ciudades y municipios de nuestro país que son las que disponen el ornato y urbanismo, formas de construcción, de vías de comunicación vecinal, la arquitectura, los lugares de solace y esparcimiento para evitar la “alienación” que produce la ciudad. Estas son las

normas que regulan también el arbolado urbano. Históricamente, esta regulación ha sido local, pero con intervención limitada del nivel provincial, sólo a efectos de uniformizar los contenidos pero delegando siempre en los niveles municipales todos los contenidos específicos para cada una de las comunas de nuestro país.

Analicemos el ámbito de intersección. En este punto podríamos decir que existen varias formas de considerar al mismo objeto. Porque el árbol del ámbito urbano puede ser una especie silvestre. Esto implica que estemos ante un “componente de la diversidad biológica” aunque por el lugar, ámbito que pasa a ocupar, este “árbol” ingrese en su regulación en las leyes de riqueza forestal 13273 y bosques nativos 26331. Es decir, que *ratione locci* el mismo árbol en su fase original inicia como especie “silvestre”, período en que está sujeto a la delimitación territorial que haga el OTBN provincial. Si tiene permitida su utilización (categorías II y III) y es trasladado, reimplantado en una ciudad pasará a ser arbolado urbano (público). O sus pares, la misma especie, pero semillas que son implantadas en las plazas y calles de una ciudad, dejan de tener la condición de “silvestre”, transformándose -por su funcionalidad- el mismo objeto en un componente “ornamental”: una pieza urbanística. La regulación de este elemento de la ciudad será derivada del derecho urbanístico, siguiendo los aspectos que componen la planificación, y alejándose de la lógica de la protección de la diversidad biológica. En este segundo aspecto, las herramientas serán de carácter administrativo, en el marco de los límites que las comunas pueden disponer al derecho de propiedad en favor del bien común general, el que se expresa a través de la ordenación del territorio urbano, en favor del valor “calidad de vida”. La regulación con origen en el derecho ambiental, relacionada al sistema flora como parte del espacio Naturaleza, del ambiente, la diversidad biológica queda para los espacios fuera de la ciudad.

Siguiendo esa lógica, las normas de flora y de bosques como componente de la diversidad biológica no deben identificarse con el del arbolado público. Son dos estructuras normativas que se relacionan, se reconducen, pero no pertenecen a la misma lógica.

6.1. La regulación de los árboles como parte del dominio y la propiedad de la tierra.

Carlos Thays, el histórico paisajista botánico que viviera en nuestro país, en su borrador del Informe presentado al Concurso para optar al cargo de Director de Paseos de la Ciudad de Buenos Aires decía que “el rol de mayor o menor importancia que desempeñan las plantas, llamadas de agrado, en la existencia del hombre; el discernimiento con el cual, ora aislado, ora colectivamente, él sabe juntarlas para aprovechar sus cualidades, tanto útiles como decorativas; el arte más o menos desarrollado que rige su utilización para reproducir, en los límites de lo

posible, ciertos aspectos de la naturaleza; en una palabra el gusto para los jardines, de cualquier dimensión que estén, es una de las más caracterizadas expresiones del grado de civilización alcanzada por una nación. Al principio, el hombre se ocupó de las plantas que encontraba con el único objeto de emplearlas o su alimentación o para hacer uso de sus propiedades curativas y medicinales; después, paulatinamente, cuando la sensación de lo bello despertó en su ser, él pudo percibir el exquisito encanto que ofrecen las flores, así como ciertas plantas, y desde entonces le vino el deseo de asociarlas a su existencia. De ahí nació el jardín. Para abrigarse de los vientos, de las lluvias y de los ardores del sol, el hombre colocó su habitación en la cercanía de árboles protectores, cultivó en las inmediaciones los vegetales provechosos a su alimentación y, poco a poco, algunas plantas florales surgidas espontáneamente fueron también admitidas a la participación de los cuidados abonados a sus vecinos más útiles. Dado ese caso preciso fue poner orden en ese conjunto, reservar a cada espécimen el lugar que aparentaba convenirle, agruparlos para facilitar su cuidado, y así fue como fueron formados los primeros jardines. A nuestro juicio el vocablo “jardín” debe aplicarse solo a las creaciones del hombre pues de otro modo esta acepción quedaría limitada puesto que, en resumen, el mundo entero no es otra cosa que un inmenso jardín en el cual la naturaleza ha agrupado las especies vegetales en conformidad con el clima que conviene a cada una de ellas”⁷⁶.

Como hemos dicho, el régimen jurídico de los árboles como cosas (según el viejo Código de Vélez, y el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación) sigue el régimen de la superficie en la que se encuentra alojada. Esto quiere decir que los árboles de una ciudad pueden ser de *propiedad privada* por accesión de un *inmueble* de esa categoría, *propiedad pública* si estamos ante un inmueble de *dominio público* o si forman parte de los inmuebles que en las ciudades tienen dicha categoría, o de *dominio privado del Estado* si se encuentran en un inmueble que tiene dicha condición. Este es un punto inicial de trascendencia si nos enfocamos en aspectos referidos a la regulación de los “árboles de la ciudad”, los que componen en su mayoría arbolado público, de dominio público, y que excepcionalmente puede también componerse de propiedades privadas. En este sentido, habrá dos universos a ser regulados y gestionados en la ciudad en cuanto al arbolado: la gran mayoría que se compone del arbolado público respecto del cual las municipalidades -como titulares del dominio público en ese territorio- poseen una competencia plena de manejo. Lo que sucede es que en esas mismas normas en que se regula el arbolado público, el municipio puede decidir regular también el espacio privado, el modo en que los inmuebles particulares que poseen arboles deben comportarse, para dar a la

⁷⁶ THAYS CARLOS, *Sus escritos sobre jardines y paisajes*, Berjman Sonia, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2002, p. 199.

gestión de todo el arbolado de la ciudad una lógica unificada. En este último supuesto debemos saber que las normas se fundan en los esquemas de limitaciones de la propiedad privada en razón de intereses públicos, es decir un poder de policía urbanístico clásico.

Define Marienhoff las limitaciones a la propiedad privada en interés público como “el conjunto de medidas jurídico-legales concebidas para que el derecho de propiedad individual armonice con los requerimientos del interés público o general, evitando, así, que el mantenimiento de aquel derecho se convierta en una traba para la satisfacción de los intereses del grupo social. Tanto las limitaciones a la propiedad privada en interés público como las medidas de policía de la propiedad privada tienen en miras el interés público. Se trata de conceptos interdependientes, al extremo de que no siempre será fácil afirmar si se está en presencia de una limitación o de una medida de policía. Con todo, la medida de policía es de mayor amplitud o alcance posibles que la limitación a la propiedad privada en interés público, pues la medida de policía no sólo puede referirse al ejercicio del derecho de propiedad sino también a la libertad individual⁷⁷.

El fundamento de estas limitaciones está en la reglamentación al ejercicio del derecho de propiedad, el que se desprende del artículo 14 CN. Como bien aclara Marienhoff, la materia ha sido reservada a las provincias como “no delegada” por ellas a la Nación, por lo que las leyes que disponen estas limitaciones serán provinciales, y sólo serán aplicables limitaciones derivadas de leyes nacionales en materias que hayan sido dispuestas expresamente para la Nación: estas materias serán comercio o transporte interjurisdiccional y en algunos casos, por ejemplo la materia ambiental, se admitirán normas de presupuestos mínimos.

Para terminar de delinear el concepto, debemos saber que las restricciones sólo inciden sobre el carácter absoluto del derecho de propiedad, y en modo algunos sobre los de exclusivo o perpetuo del mismo, siendo ésta la diferencia esencial que la distingue de la servidumbre y de la expropiación respectivamente. Además, debemos saber que las restricciones pueden consistir en un “no hacer” o “dejar hacer” y también en obligaciones de “hacer”. Entre las restricciones que tratan de “hacer” el maestro Marienhoff enumera en el inciso d) “la de reponer los árboles que una persona corte o tale en un bosque de su propiedad”. Estima el destacado autor que “dicho bosque ha de ser *natural* y en modo alguno *artificial*, o creado por el hombre. Los bosques, máxime los de origen natural son esenciales para la economía

⁷⁷ MARIENHOFF MIGUEL, *Tratado de derecho administrativo*, Tomo IV, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, ps. 21/23.

del Estado, pues incluso actúan como reguladores del clima, dada su notoria influencia en el régimen de las lluvias”⁷⁸.

Las restricciones que hemos encontrado en el sistema argentino para la protección de la flora pueden darse en heredades privadas en las ciudades, en la inmensidad del campo, en todos los lugares este régimen será aplicable.

Completando esta línea, el nuevo Código Civil y Comercial, en artículo 240 trae una norma novedosa, pues regla los límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes en relación a los derechos de incidencia colectiva. Dispone “El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las Secciones 1ª y 2ª debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial”. “Cualquiera sea la jurisdicción en que se ejerzan los derechos, debe respetarse la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable” (art. 241 CC).

6.2. Normas provinciales de regulación del arbolado público.

Hemos explicado que existen normas sobre arbolado público provincial referidas no sólo al que corresponde al urbano, porque existen muchos más casos de vegetación que aquel que puebla las ciudades. En este sentido, encontramos normas en cada una de las provincias de la Argentina y con diversos grados de intensidad en la regulación.

Es que la regulación del arbolado público se corresponde en primer lugar a las normas provinciales genéricas, que en general dictan leyes referidas a todo el universo alcanzado por esta figura (camino, puertos, parques provinciales, etc.) dentro del cual también se puede regular el arbolado urbano. Este aspecto particular, que nos interesa en el presente trabajo, (arbolado urbano), se corresponde a la competencia de salubridad y ornato, la que en casi todos los ordenamientos jurídico provinciales se define, mediante declaraciones directas o indirectas, en favor de los municipios, en general en la cada una de las Constituciones provinciales. Al respecto podemos repasar algunos ejemplos:

Constitución de Mendoza: “artículo 197º - La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los departamentos de la Provincia, estará a cargo de una municipalidad...”; “artículo 200º - Son atribuciones inherentes a las municipalidades: Tener a su cargo el ornato y salubridad.

⁷⁸ MARIENHOFF MIGUEL, cit., p. 40.

Constitución de Córdoba: “artículo 186.- Son funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia municipal (...) 7. Atender las siguientes materias: salubridad; salud ...planes edilicios, apertura y construcción de calles, plazas y paseos; diseño y estética; vialidad, tránsito y transporte urbano; uso de calles y subsuelo; control de la construcción; protección del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico y polución ambiental”.

Constitución de San Juan: “artículo 251.- Son atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a los principios de sus Cartas y Ley Orgánica, los siguientes:... 12) Dictar ordenanzas y reglamentos sobre urbanización, tierras fiscales municipales, transportes y comunicaciones urbanas, sanidad, asistencia social, espectáculos públicos, costumbre y moralidad, educación, vías públicas, paseos y cementerios, de abastecimiento, ferias y mercados municipales, forestación, deportes, registros de marcas y señales, contravenciones, y en general todas las de fomento y de interés comunal”.

Constitución de Santa Fe: En este caso una diferencia importante, pues entre las competencias provinciales aparece la materia “forestación” pero referida al uso de la tierra rural, ajena al espacio urbano. En este sentido dispone el artículo 28 “La Provincia promueve la racional explotación de la tierra por la colonización de las de su propiedad y de los predios no explotados o cuya explotación no se realice conforme a la función social de la propiedad y adquiera por compra o expropiación. ...Protege el suelo de la degradación y erosión, conserva y restaura la capacidad productiva de las tierras y estimula el perfeccionamiento de las bases técnicas de su laboreo. Resguarda la flora y la fauna autóctonas y proyecta, ejecuta y fiscaliza planes orgánicos y racionales de forestación y reforestación”. Respecto a las competencias municipales no hay referencia alguna, ni siquiera las referidas a ornato, urbanismo, salubridad. Todas estas cuestiones quedan delegadas al ejercicio originario de organización autónoma de cada municipio.

Constitución de Corrientes: “artículo 225: Los municipios tienen las atribuciones expresas e implícitas que se derivan de la Constitución, de la ley y de la naturaleza institucional de su competencia local. Son atribuciones y deberes específicos del municipio: (...) e) urbanismo, recreación y espectáculos públicos; (...) h) obras públicas y viales, construcciones urbanas, parques y paseos públicos;”

Como vemos del recorrido que hemos ensayado, las competencias en materia de urbanismo, forestación, arbolado, plazas, espacios públicos, son dispuestas en favor de las municipalidades de cada uno de los confines de nuestra república. Esto tienen origen en primer lugar en la manda derivada de los artículos 5 y 123 CN en cuanto a la organización mediante la constitución local del “régimen municipal”. Desde allí cada orden jurídico provincial debe disponer en sus Constituciones la creación del gobierno local, sus competencias y entre ellas en general la materia urbana (ornato

que incluye forestación). Como todo lo no previsto en favor de los órdenes comunales se aloja en el orden provincial, el tema relacionado a la forestación de caminos y vías navegables provinciales será de este orden.

Pero en un segundo paso en el análisis comparado provincial detectamos un fenómeno interesante, que es la aparición de leyes provinciales referidas al tema, a efectos de unificar en un instrumento las instituciones vinculadas a aspectos locales. Esto implica la creación de organismos e incluso, conteniendo declaraciones de interés público interesantes para esta materia. En algunos casos se pueden detectar normas interesantes, que regulan de modo completo el arbolado, sea el rural y el urbano, delegando en el último caso el desarrollo y planificación en los municipios, pero con la virtud de que el origen de las regulaciones provendrá de una sola fuente, que es legal y unificada a nivel provincial.

Analicemos algunos ejemplos.

La **ley 9004 de Santa Fe** prohíbe la extracción y poda del arbolado público entendiendo por arbolado público “las especies arbóreas leñosas u ornamentales plantadas en lugares destinados al uso público y por poda la sección de ramas que las separe definitivamente de la planta madre”. Lo interesante es que la ley será de aplicación a los “árboles ubicados en áreas de la Administración Pública Provincial, Municipal y Comunal que no sean considerados bosques de la producción, susceptibles de explotación racional, según el artículo 12 de la Ley N° 13.273 o estuvieren sujetos a los regímenes especiales” (artículo 2). Esto implica que esta norma tiene por fin elevar y unificar los estándares de regulación del arbolado público en todo el territorio provincial.

La **ley 7873 de Mendoza** que tiene por “objeto, en el corto plazo, proteger y mejorar el medio ambiente de la Provincia de Mendoza, a través de la implementación de una gestión conjunta, racional y sustentable, entre distintos organismos públicos y privados para la recuperación y mejoramiento de nuestro arbolado público priorizando el uso de especies adecuadas y la optimización del agua de riego como recurso vital” (artículo 1).

Para esta ley se denomina arbolado público “al existente en calles, caminos, plazas, parques y demás lugares o sitios públicos y al que exista plantado en las márgenes de ríos, arroyos y cauces artificiales o naturales del dominio público o privado al servicio de la irrigación y de la vialidad” (art. 4). A renglón seguido la ley clasifica *ratione locci* en: a) Urbano (de calle o alineados y de espacios verdes)⁷⁹; b) Rural y

⁷⁹ Lo define la propia ley como “arbolado público urbano, y sujeto a la potestad administrativa y al régimen de la presente Ley, a las especies arbóreas, autóctonas o no, plantadas por el hombre o parte de la forestación natural de una determinada región o zona, y

suburbano⁸⁰; c) De cauces de riego y rutas o caminos provinciales o nacionales⁸¹ (artículo 5).

Es interesante la ley mendocina porque dedica un capítulo específico a la autoridad de aplicación identificando a las autoridades competentes también (Capítulo V, “Autoridad de Aplicación”). En este sentido, la autoridad de aplicación de la ley - según el artículo 22- será la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia, a través de la Dirección de Recursos Naturales Renovables (DRNR). Como autoridad provincial de aplicación de la ley ella se encargará de: a) Organizar la realización de la gestión para la recuperación y mejoramiento del arbolado público en todas sus etapas y convocar a los organismos estatales y públicos intervinientes en el mismo en cada una de ellas; b) Elaborar y hacer público un informe anual, mientras dure el trabajo conjunto, con la información que le provean las autoridades competentes, el que deberá como mínimo especificar el tipo y cantidad de especies, infraestructura, riego, estado de situación individual. Dicho informe anual deberá ser incorporado al Informe Ambiental Anual que el Gobierno provincial debe presentar de acuerdo a lo estipulado en Ley 5961⁸²; c) Proveer asesoramiento técnico y apoyo económico a las Autoridades competentes para la realización de las tareas según la organización de funciones en tareas; d) Impedir con el auxilio de la fuerza pública, de ser necesario, todo acto que implique infracciones a la presente ley, destacándose el Poder de Policía indelegable que en tal sentido debe investir la Dirección de Recursos Naturales Renovables del Poder Ejecutivo Provincial.

En el Capítulo VI “Autoridades competentes” se dispone que los responsables de la gestión para la recuperación y mejoramiento del arbolado público en su jurisdicción

que vegetan en los predios de dominio público de la trama urbana de los distintos Departamentos de la Provincia” (Art. 6°).

⁸⁰ A los fines de la presente ley denominase arbolado público rural y suburbano, y sujeto a la potestad administrativa y al régimen de la presente Ley, a las especies arbóreas, autóctonas o no, plantadas por el hombre o parte de la Forestación natural de una determinada región o zona, y que vegetan en los predios de dominio público de la trama rural y suburbana de los distintos departamentos de la Provincia o en los terrenos de dominio público de la Provincia y que no estén bajo jurisdicción de organismos públicos como Dirección Nacional de Vialidad, la Dirección Provincial de Vialidad y el Departamento General de Irrigación y las Inspecciones de Cauce (Art. 7°).

⁸¹ “A los fines de la presente Ley denominase arbolado público de cauces de riego y rutas o caminos provinciales o nacionales a las especies arbóreas, autóctonas o no, plantadas por el hombre o parte de la forestación natural de una determinada región o zona, que vegetan en sus márgenes y que están bajo jurisdicción de la Dirección Nacional de Vialidad, la Dirección Provincial de Vialidad, el Departamento General de Irrigación y las Inspecciones de Cauce” (Art. 8°).

⁸² La ley 5961 es la ley general del ambiente mendocina.

y deberán establecer las normas complementarias necesarias para el cumplimiento efectivo de la ley serán los Municipios de la Provincia de Mendoza, la Dirección Provincial de Vialidad, la Dirección Nacional de Vialidad, el Departamento General de Irrigación y las Inspecciones de Cauces en sus respectivas jurisdicciones locales.

En conclusión, la ley dispone de una normativa unificada para todo el territorio provincial, dividiendo el mismo en ámbitos rurales, urbanos, y dentro de los mismos regulando el arbolado público como parte del sistema de flora y ambiente de la provincia. Para ello se dividen competencias generales de gestión y control de los planes, en favor de la autoridad ambiental provincial, delegando en favor de las autoridades municipales y el departamento de irrigación la gestión específica del arbolado público. En esto la ley sirve para coordinar funciones.

La ley 7838 de San Juan tiene perfiles similares a su par mendocina, aunque con diferencias. Las similitudes tienen que ver con el clima que gobierna la provincia y la ecorregión cuyana, de sequía. Esto se expresará en la relación que ambas normas definen con el departamento encargado de hidráulica (Irrigación en Mendoza). En el caso de San Juan se crea un Consejo Provincial del Arbolado Público y Forestación que funcionará en el ámbito de la Subsecretaría de Medio Ambiente (art. 6) con competencias en asesoramiento en los aspectos técnicos en cuanto a la implantación de ejemplares, y la preservación, conservación y desarrollo de los existentes; colaboración en la propuesta y dictado de normas que coadyuven a la mejor implementación de la Ley; dictaminado -a requerimiento de la Autoridad de Aplicación- en temas relativos al arbolado público y la forestación; asesoramiento en la evaluación ambiental; promoción de acciones dirigidas a la preservación y conservación del Arbolado Público y los Bosques Nativos. La ley trae una serie de disposiciones unificadas para todo el territorio provincial como las demás que hemos visto (Prohíbese la tala, y la erradicación en verde, el mochado o cualquier actividad humana que dañe al Arbolado Público; el desmonte o extracción de ejemplares de especies en verde de la flora autóctona o bosque nativo, art. 9; el transporte de árboles sin guía). El instrumento central de gestión de la ley del arbolado es el programa de forestación de la provincia de San Juan.

En este contexto debemos considerar la regulación que en la Provincia de Buenos Aires se ha adoptado para el arbolado público.

6.3. Regulación en la Provincia de Buenos Aires: la ley 12.276 de arbolado público.

En la Provincia de Buenos Aires, como en todo el país, existen áreas dentro de los municipios que se dedican a la gestión del arbolado público. Similares aspectos caven por ejemplo para la gestión de los residuos sólidos urbanos, que representan uno de los servicios públicos que las municipalidades deben llevar adelante. La

diferencia más importante entre una y otra materia (arbolado vs. RSU) radica en que, en el primer caso el control de los planes municipales depende del área ambiental Provincial mientras que, en el caso del arbolado, un control centralizado en el área provincial representaría una burocracia que lentificaría la materia. Imaginemos el cuidado de las plazas y los bulevares de las numerosas avenidas de los pueblos bonaerenses sometidos a una centralización tal en su control. De todos modos, veremos en los párrafos de siguen que la materia arbolado público en la Provincia de Buenos Aires posee algún grado de centralización, lo que permite gozar de un grado de uniformidad para algunas pautas. Esto emerge de la ley provincial 12.276, que unifica las pautas e instituciones relacionadas a este tema, una ley que será desarrollada por las ordenanzas de cada una de las comunas bonaerenses y también, aunque tangencialmente por normas unificadas en el nivel provincial como las contenidas en la ley 8912. Comencemos por la segunda ya que el abordaje será tangencial, para en segundo lugar zambullirnos en la norma central, que es la ley 12.276.

Ley 8912 de “ordenamiento del territorio de la Provincia, y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo”, tiene claras referencia al arbolado en los artículos 58 (franja de 100 metros luego de la línea de pie de médano o acantilado destinada a usos complementarios de la playa), 59 (centros urbanos con cursos o espejos de agua permanentes, naturales o artificiales) en ambos casos la fracción fiscal debe estar fijada, arbolada y parquizada. Sigue la misma línea el artículo 65 sobre clubes de campo, con menciones expresas a circulación, acceso parquización y arbolado del área en toda su extensión y arbolado en el borde lindero al club y 66 donde aparecen también expresas referencias al respecto a hechos naturales, valor paisajístico con arboledas.

Ello emerge del artículo 190 de la Constitución provincial que dispone que “La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad”. La cuestión respecto al modo en que se regulan estos “servicios locales” es todo un tema en nuestra provincia, pues la “autonomía” exigida por el artículo 123 CN en nuestro territorio es una utopía no alcanzada y menguada por enorme cantidad de normas, comenzando por el artículo 191 de la Constitución provincial que dispone que la Legislatura es quien “deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales”. Se pierde así la posibilidad de ejercicio de poder constituyente comunal como tienen otras provincias por lo menos para localidades que poseen una cantidad importante de habitantes.

Pero no sólo esto: en la Provincia de Buenos Aires existen una variopinta cantidad de supuestos en los que las autoridades locales dimiten funciones observando cómo la

provincia las acumula. Esto se puede observar en la vieja ley (decreto de facto) 8912 que dispone de las pautas obligatorias unificadas para el desarrollo de la planificación urbanística, entre otras cuestiones factores de ocupación, ordenanzas de planeamiento, uso de suelo, espacios verdes, etc. En este contexto institucional de autonomía limitada de los municipios bonaerenses se puede comprender la ley 12.276 de arbolado público sobre la que volveremos unos párrafos debajo.

Respecto a la condición jurídica del arbolado público en la Provincia de Buenos Aires, la Suprema Corte ha dicho:

“la entidad comunal debía responder frente a los padres de la víctima en su condición de dueña y guardián del arbolado urbano perteneciente al dominio público, al que atravesaba el tendido eléctrico. También, que tal responsabilidad se basaba en la omisión de la comuna en la poda de los citados árboles, circunstancia que facilitó la caída del cable conductor de la electricidad que produjo el deceso del hijo de los actores por electrocución”

(SCBA, autos "Condolio, Vicente y otra contra Cooperativa de Servicios Públicos Asistenciales y Vivienda de Pinzón Ltda. Daños y perjuicios" sentencia del 29 de agosto de 2007”).

La jurisprudencia bonaerense ha seguido el mismo criterio en otras sentencias cuando se dijo:

“Lo que arguye la Municipalidad de La Plata, en punto a que no ha causado daño alguno a la parte actora, en función que de estas actuaciones no surge que haya existido acción u omisión alguna (fs. 418 vta.), es totalmente infundado, pues no demuestra que sea erróneo el juicio emitido en el ‘considerado’ I de la sentencia apelada, en punto a que en la especie el ‘árbol del cielo’(‘Ailanthus Altísima’), que fuera plantado por el municipio de esta ciudad, en la calle 55 entre 9 y 10, se cayó por la falta de cuidado, conservación y/o mantenimiento del mismo (arts. 164, 260, 384, C. Procesal). Es pueril así argüir que la Municipalidad no fue anoticiada sobre la posibilidad de la caída del árbol, ni que tampoco recibió reclamos o pedidos de extracción (fs. 418 vta., 3er. apartado), pues hace a la responsabilidad de las funciones de dicho órgano, entre otras, la de cuidar el arbolado de la ciudad en las calles de la misma, así como en las plazas y parques (arts. 190, 192 inc. 4º, 194, Constitución provincial).

(...) Además lo que sostiene a fs. 418 ‘in fine’, en torno a que la actora con su accionar antijurídico colaboró de manera exclusiva en la provocación del daño en su vehículo por dejarlo estacionado en un

lugar terminantemente prohibido para ello, esto es, a menos de cinco metros de la línea de edificación de las esquinas, violando el art. 85 de la ley 11.430, no es audible, pues como lo ha decidido esta Sala, por mayoría integrada, por el Dr. Enrique Edgardo Bissio, y el distinguido colega Dr. Carlos S. Marroco, en un caso similar ocurrido en Lobos (causa 105.064, reg. sent. 244/05), la causa eficiente del daño se encontró en la caída del árbol, producida por la poda del mismo por el personal del municipio, en el caso, ello ocurrió por el deterioro del árbol, a través del transcurso del tiempo, que es lo que produjo su caída, al margen de la infracción sobre el estacionamiento del automóvil, que no ha sido la causal del daño (arts. 1113, 2º apart. C. Civil; 164, 260, 384, C. Procesal).

(...) Allí se declaró asimismo, que si se trataba de un árbol emplazado en el ámbito de una comuna, en el caso la Municipalidad de La Plata, en su carácter de propietaria y guardián de los bienes destinados al uso o goce público, tiene la obligación de asegurar que éstos tengan un mínimo y razonable estado de utilización y, como corolario de ello responsabilizó a aquélla, por la omisión de los cuidados impuestos por razón de las circunstancias de las personas, tiempo, modo y lugar, lo cual lo sustentó en los arts.2339, 2340 y 2341 del Código Civil , y en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Olmedo Ricardo c/ Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, 28-VII-94, J.A. 1995-II-95)”

(SCBA "BENAVIDES, Amalia Cristina c/ MUNICIPALIDAD DE LA PLATA s/ DAÑOS Y PERJUICIOS" (causa 95.670, 10.11.2005).

La conclusión entonces es que el arbolado que compone las ciudades de nuestra provincia pertenece al dominio público municipal, y por este motivo las municipalidades son responsables del mantenimiento de los mismos. Analicemos en este contexto, el texto de la ley 12276 de arbolado público.

6.4. Ley 12.276 de arbolado público.

La ley 12.276 prima de modo poco habitual con un artículo 1 que se compone de una definición. Dice la norma “Entiéndase como arbolado público, las especies arbóreas y arbustivas instaladas en lugares del área urbana o rural, municipales y provinciales, sitas en el ejido del Municipio y que están destinadas al uso público, sin tener en cuenta quién y cuándo las hubieren implantado”. Esto como veremos a continuación es subsanado por la reglamentación de la ley, hecho inédito, pero que no podemos dejar de mencionar.

Al respecto dispone el decreto reglamentario 2386/2003 que el ámbito de aplicación de la ley –otra anomalía, pues el decreto no debería ser la norma que defina el alcance de una norma de la cual es un accesorio- es todo el territorio provincial (art. 1). De esta mención (que más que reglamentaria oficia de “interpretación” por el Poder Ejecutivo provincial del texto del legislativo) se desprende que la ley 12.276 es aplicable en todo el territorio bonaerense sin necesidad de adhesión por los municipios. Esta cuestión que resulta compleja porque ataca la autonomía municipal derivada del artículo 123 CN, debemos tomarla con menos ímpetu en nuestro escenario provincial pues sabemos que en nuestro territorio los municipios no poseen un régimen jurídico autónomo. De todos modos, en muchas de estas materias los municipios no han dejado de impugnar normas provinciales cuando han visto cercenada su autonomía. Esto sucedió por ejemplo con la ley de creación del CEAMSE para la gestión unificada de los residuos de cada una de las comunas del “Gran Buenos Aires”. Pero es interesante advertir que la respuesta de la Corte Federal -interpretando el artículo 123 CN- fue que no se veía afectada la autonomía local⁸³. Por este motivo es que no podemos dejar de mencionar que estos temas son “discutibles”. Lo que puede ser nuestra opinión no podemos dejar de mencionar que puede no coincidir con la forma en que los órganos jurisdiccionales terminan interpretando el sistema.

Volviendo a la ley 12.276 y su decreto reglamentario, estamos ante normas que, bajo el prisma de la unificación del manejo del arbolado público en todo el territorio provincial, limitan las competencias que son de resorte municipal. Completa el esquema el artículo 2 cuando dispone (Bajo el título “Incumbencias”) que “los Municipios, en atención a las prescripciones expuestas en el articulado de la Ley 12.276, deberán entender en la conservación, mantenimiento, ampliación y mejoramiento del Arbolado Público en sus respectivas jurisdicciones, así como también serán responsables de la aplicación de la presente, incluyendo las penalidades derivadas de las infracciones que en la misma Ley se encuentran contempladas”.

La ley contempla como instrumento central que los gobiernos municipales presenten anualmente un Plan de Forestación y/o Reforestación. Se indica la necesidad de “contar las Municipalidades en su Presupuesto de cada año con una partida destinada a ese fin” nuevamente una agresión a la autonomía local. Completa el

⁸³ El caso fue resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación con fecha 28 de mayo de 2002, en el que se debatía la autonomía de los municipios en la Provincia de Buenos Aires, afectados por un conflicto vinculado a la disposición final de residuos domiciliarios por el decreto-ley 9111, es decir por un tema ambiental (Corte Suprema de Justicia de la Nación, M. 274. XXXIV. RECURSO DE HECHO autos “Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del decreto-ley 9111”, sentencia del 28/5/2002).

artículo 2 que esta cobertura presupuestaria deberá permitir brindar a la comunidad “la plantación de especies arbóreas y arbustivas ornamentales que se instalarán en los lugares públicos, asegurándose su manejo y conservación”.

A continuación, la ley dispone de la prohibición de “extracción, poda, tala y daños de ejemplares del arbolado público, como así también cualquier acción que pudiere infligir algún daño a los mismos” y en el artículo 5 las excepciones que son en realidad el régimen jurídico aplicable a la materia (prohibición para sólo permitir el uso bajo autorización de la autoridad competente, que es la dependencia municipal en materia de arbolado).

En cuanto a las excepciones, el artículo 5 dispone que se justifica la solicitud de poda o erradicación de ejemplares del arbolado público en los siguientes casos: a) Decrepitud o decaimiento de su vigor, irre recuperables. b) Ciclo biológico cumplido. c) Cuando por las causas anteriormente mencionadas se haga factible su caída o desprendimiento de ramas que pudieran ocasionar daños que amenacen la seguridad de las personas o bienes. d) Cuando se trate de especies o variedades que la experiencia demuestre que no son aptas para arbolado público en zonas urbanas. e) Cuando interfieran en obras de apertura o ensanches de calles. f) Cuando la inclinación del árbol amenace su caída o provoque trastornos al tránsito de peatones o vehículos. g) Cuando se encuentren fuera de la línea con el resto del arbolado. h) Cuando por mutilaciones voluntarias o accidentales de diversa índole no se pueda lograr su recuperación. i) Cuando interfiera u obstaculice la prestación de un servicio público”. Completa delegando en la reglamentación la forma en que habrá de tramitarse la solicitud de poda o erradicación para los casos contemplados en los incisos anteriores y en las demás situaciones no previstas por los mismos (otra norma problemática para la autonomía municipal, pues el procedimiento municipal debería darse por cada una de las comunas mediante ordenanza y reglamentación del ejecutivo municipal).

Para finalizar la explicación de la ley 12.276, ella trae una norma que enumera las competencias de las municipalidades en la materia (otro ataque a la autonomía) de las que el aspecto más importante es la figura del plan regulador de arbolado público “conforme con el espíritu que establece la presente ley y su reglamentación” (el artículo 7 dispone contenidos de este plan). El artículo 7 -observado por el decreto de promulgación- había ingresado en una agresión más profunda aún respecto a la autonomía municipal, pues disponía que, mediante la reglamentación de la ley, se compongan “las referencias mínimas y condiciones, plazos, medios, certificados de profesionales, controles, organización de viveros y demás requisitos a cumplir por el Plan Regulador del arbolado público”. El buen criterio del Ejecutivo bonaerense observó la norma.

De todos modos, la lógica centralizadora de la ley 12.276 queda expresada en el procedimiento del artículo 10 que dispone el envío por los Municipios a la “Dirección de Desarrollo Forestal” provincial del programa de trabajo correspondiente a cada año vinculado a los planes, para “informar” sobre las tareas a realizar en cumplimiento del Plan Regulador. Enorme y polémica esta norma que nuevamente dispone una competencia en favor del orden central (en este caso el provincial) en una materia que debería ser resorte comunal, y sin necesidad de que la controlen las autoridades provinciales. Esto de informar los planes, y el programa anual, para que las autoridades provinciales puedan corregirlos nos parece una indebida intromisión en materias que son de resorte local.

Otra figura prevista en la ley 12.276 es el Consejo del Arbolado Público, una “Comisión ad-hoc dependiente del Honorable Concejo Deliberante para colaborar con el organismo competente de la Municipalidad” (artículo 9, ley 12.276).

La ley 12.276 también se refiere a la preservación de componentes del arbolado mediante la declaración “de interés público”. Se enfoca en “árboles o grupos de árboles que por su valor histórico, natural, cultural o estético deben preservarse”. Para ello se pueden adoptar “todas las medidas necesarias y posibles que aseguren la supervivencia de los ejemplares” (primer párrafo art. 11, ley 12.276).

Respecto al arbolado de las rutas, la Dirección de Desarrollo Forestal promoverá el arbolado de las mismas, “pudiendo a tal efecto suscribir convenios con las Municipalidades, con la intervención de la Dirección de Vialidad, a fin de que atiendan la forestación en la jurisdicción provincial” (segundo párrafo art. 11, ley 12.276).

La ley dispone que las infracciones a la ley constatadas ser evaluadas por personal municipal, actas que serán elevadas a la justicia de Faltas municipal (la ley disponía la facultad para las áreas municipales para fijar el monto de las infracciones, pero fue observado).

Como conclusión, podemos decir que la ley 12.276 es directamente operativa en todo el territorio provincial, incluso en los espacios municipales sin necesidad de que las comunas adhieran a la ley, porque el sistema provincial no hace depender las normas de la adhesión local. De todos modos, no podemos dejar de mencionar que vemos a varios contenidos de la ley 12.276 como agresivos para con las autonomías municipales de la provincia de Buenos Aires. Este punto será resuelto por el control de constitucionalidad que haga la justicia, por lo que entendemos cuando los aspectos derivados de la ley se judicialicen podremos tener la última palabra en la materia.

6.5. El Código de Preservación Forestal del Municipio de General Pueyrredón (ordenanza 9784, con las modificaciones introducidas por las ordenanzas 9956, 18.173 y 19.346).

Prima el Código declarando “de interés público la implantación de árboles en inmuebles de dominio público o privado de la Municipalidad”. Pero también ingresa en la regulación -bajo las condiciones que se determinen en la presente ordenanza y su reglamentación- a los “árboles del dominio privado de los particulares; así como también, la preservación, ampliación y mejoramiento de las arboledas existentes en todos aquellos bienes”.

El artículo 2 es la *rara avis* de la ordenanza pues dispone que “serán responsables de la implantación, conservación, cuidado y reposición de árboles” los frentistas. Calificamos como inaudito el rudimento porque en general, todas las ordenanzas del país calificarán al árbol urbano, edificado por fuera de la línea del dominio privado, como de dominio público y responsabilidad del Municipio.

Hemos citado las sentencias vinculadas al Municipio de Pergamino, de La Plata, que incluso atribuyen responsabilidad a las comunas por daños provocados por estos árboles, por el escaso mantenimiento. Pues bien, en el Municipio de General Pueyrredón esta regla se relativiza porque se le atribuye responsabilidad al frentista por estos árboles. Para explicar este aspecto debemos recordar que la primera técnica urbanística al servicio de la ordenación de la ciudad es la “alineación”, que se podría conceptualizar como el “trazado y fijación de las líneas divisorias del espacio edificable y no edificable privado y público. Así, se dispone en las ciudades de la división entre el espacio privado y el público, los inmuebles y las veredas que ya son de dominio público. Naturalmente la ciudad expresa una comunidad de vida sobre un emplazamiento determinado que da lugar a una vida doméstica o íntima (casa) y una vida civil (calle, plazas, etc.)⁸⁴. Sujeto a esta división se encuentra el arbolado que puebla las ciudades. Así, el que crece dentro de los inmuebles será de dominio privado, y el que crece por fuera la línea de edificación municipal de dominio público. El primeo sujeto al poder de policía del municipio; el segundo sujeto al manejo de la comuna como dueña y responsable directa de su manejo.

Pues bien, la ordenanza 9784 relativiza esta división pues enumera los casos en que la responsabilidad se aloja en las autoridades municipales y los casos en que ella pasa al frentista. Dispone la responsabilidad del Municipio el inciso a) identificando los “parques, plazas, paseos, boulevard marítimo y demás espacios abiertos de *uso público u oficial*, como organizaciones o entidades culturales o educativas, el órgano competente de la Administración Municipal”. En cambio, el inciso b) dispone que “los ubicados en avenidas y calles de las zonas urbanizadas, los frentistas de las

⁸⁴ ver RECA RICARDO PABLO, cit. p. 28.

mismas, sean propietarios o no; en los edificios de propiedad horizontal se considerará responsable al consorcio correspondiente o a la administración del mismo o, a falta de éstos, al usufructuario del frente de la planta baja”.

La jurisprudencia ha interpretado este punto y ha dicho:

“La sana y correcta hermenéutica de la Ordenanza Municipal 9784 en el contexto general del ordenamiento jurídico, permite inferir que la Comuna tiene la guarda de las especies arbóreas que, en las calles y avenidas, pertenecen al dominio público. La intención de facilitar la "descentralización" en el cuidado y conservación de los árboles, que en sectores urbanizados se transfiere genéricamente al frentista, se hace limitando la actuación privada, al estricto control y supervisión por parte de la Municipalidad, a excepción de los casos de urgencia (art. 5 Ordenanza Municipal 9784)”.

(CC0102 MP 114005 RSD-499-00 S 30/11/2000 Juez ZAMPINI (SD)
Carátula: Tornese, Eliseo José c/Municipalidad de General
Pueyrredón s/Daños y perjuicios Magistrados Votantes: Zampini-
Dalmasso)

Finalmente, para esta explicación inicial, recordemos que la misma ordenanza dispone que “por excepción podrá autorizarse la eliminación o el cambio de uno o más ejemplares, previa autorización municipal fundada en razones de interés público o privado. La extracción se hace con un régimen de compensación. Pero estos aspectos serán analizados en el aporte específico referido a esta ordenanza.

7. La ley 12.704 de Paisaje Protegido y la figura del Espacio Verde de Interés Provincial.

Esta ley está enfocada en la figura del paisaje protegido, como figura complementaria de las áreas protegidas provinciales reguladas en la ley 10.907. En dicha ley se crea una figura interesante que es la de los Espacios Verdes de interés provincial. Los define en su artículo 3 como “aquellas áreas urbanas o peri urbanas que constituyen espacios abiertos, forestados o no, con fines ambientales, educativos, recreativos, urbanísticos y/o eco-turísticos”.

Estos espacios para ser declarados deberán contar con un “estudio ambiental previo elevado por cualquier persona física o jurídica, pública o privada y avalado por un profesional incumbente quien será responsable de la veracidad del mismo”.

Deberán contener como mínimo, sin perjuicio de aquello que establezca la reglamentación: a) Informe catastral; b) Una descripción general del área (fisonómica, biogeográfica, geomorfológica, etc.); c) Caracterización de las

comunidades biológicas naturales y/o artificiales; d) Descripción de las actividades antrópicas; e) Objetivos y fines perseguidos; f) Opinión y evaluación técnico-ambiental de la Autoridad de Aplicación, la que realizará un relevamiento previo funcional, espacial y social”.

Conforme el artículo 1 de la ley dichas áreas “deberán ser declaradas por ley”, “poseerán carácter de acceso público, tendiendo al bienestar común, con el fin de elevar la calidad de vida de la población y la protección del medio”.

Finalmente, la ley dispone de un artículo 5 que coordina las competencias de ambos órdenes jurídicos, tanto el municipal como el provincial. Allí se dispone que “las autoridades municipales establecerán las normas correspondientes a su jurisdicción y competencia, y arbitrarán los medios para la aplicación de la ley que declare el Paisaje Protegido o el Espacio Verde, procurando la armonización de las actividades desarrolladas por el hombre con el ambiente protegido”. Es decir que la provincia mediante esta ley regula aspectos mínimos para las figuras que ella crea, entre ellos la reserva de ley para la creación de las figuras, pero también obligando a los municipios a coordinar sus normas internas a las modalidades básicas que esta ley trae para cada figura.

Pero, además, dispone que las autoridades provinciales incumbentes otorguen “asesoramiento técnico necesario a fin de elaborar los planes de protección y conservación, así como los de monitoreo y control”.

Finalmente, para cuando existan aspectos de “competencia provincial”, la ley dispone que “los municipios coordinarán su accionar con las autoridades provinciales pertinentes”.

Además, se prevé que la figura se coordine con las áreas privadas que pueden pretender acceder a la figura. Dispone el final del artículo 5 “En aquellos casos en que el área sea de dominio privado, se deberá establecer un plan de manejo consensuado a fin de proteger el ambiente según los fines previstos”.

Como vemos, la provincia entonces posee en esta ley un interesante complemento a las carencias que la ley provincial 10.907 de áreas naturales protegidas. Esto implica un paso interesante del sistema, con un interesante grado de sofisticación en el nivel legislativo provincial.

8. Conclusión.

El derecho ambiental como estructura alberga dentro de sí componentes naturales que se agrupan en sistemas y son la base para que nuestro planeta conserve las condiciones que permiten la vida. El propósito de la disciplina es disponer de

herramientas jurídicas para evitar que los actos del hombre comprometan el devenir de la tierra.

Dentro de dichas realidades que podríamos pensar como sistema complejo, la vegetación cumple un rol importante, y dentro de ella podemos clasificar dos espacios: el de flora silvestre, y el de la flora doméstica o implantada. Dentro del último aparecen las especies que son plantadas en los caminos, plazas, parques, calles, ciudades, casa, patios, etc. Es el arbolado público, que además puede ser arbolado urbano, y se refiere a vegetación que cumple un rol diferente de aquel que integra el concepto de diversidad biológica. Este es el punto que interesa al presente caso.

Encontramos aquí dos grandes universos de regulación: en primer lugar, el derecho de fondo que regula la condición jurídica de los árboles, que en nuestro país siguen la condición de la superficie sobre la que se alojan. En segundo lugar, todo lo relacionado con la gestión y regulación de los árboles, arbustos y demás elementos del sistema flora. Aparecen aquí el derecho forestal que regula su utilización, el derecho ambiental direccionado a la protección del sistema flora, y dentro de estas lógicas, el derecho urbanístico que básicamente regula el ejercicio de derechos individuales de la ciudad para mejorar los intereses colectivos que son los que fundan la ciudad en sí misma y las restantes normas que regulan el arbolado público tanto de jurisdicción provincial como municipal.

Las normas que en cada provincia se han ido dando en favor de la protección del arbolado público son diversas. Las hay dirigidas a la regulación del arbolado, con instrumentos clásicos como el plan, los comités intersectoriales, o interministeriales, ordenamiento ambiental del territorio, evaluación de impacto ambiental para proyectos con fuerte incidencia sobre el sistema flora; a los que pueden agregarse medidas de mercado como incentivos para quienes protegen los árboles, y desincentivos para quienes planean sacrificarlos, como la plantación de varios ejemplares en su reemplazo. Otras medidas disuasorias que suelen aparecer son la limitación de los casos que justifican la quita de los ejemplares.

Existen normas más sofisticadas de arbolado urbano o público y son aquellas que incluyen la regulación de las reservas urbanas, áreas protegidas urbanas, y dentro de ellas, las reservas forestales. Este tipo de normas que sistematizan todo el sistema para los municipios son de un grado de sofisticación normativo más alto que las comunes reglas de derecho que sólo disponen de planes forestales.

Otro aspecto muy importante para considerar es el modo en que este tipo de regulación se adopta en el marco de los espacios provinciales y el respeto por las autonomías municipales. Decimos esto porque en muchos casos como el de la provincia de Buenos Aires, la norma general de ese nivel invade varios aspectos que

son resorte de la normativa municipal, que puede adoptar tales o cuales formatos de ordenanzas para su arbolado municipal. Podrá la provincia disponer de normas unificadas a nivel provincial, crear la figura de los planes, pero entendemos cualquier detalle o avance de normas provinciales sobre aspectos comunales puede comprometer la garantía que tienen los municipios en los artículos 5 y 123 CN.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, el indicador 1 se cumple a partir de la sanción de la ley 12.276 que regula la materia arbolado público y descentraliza en el espacio municipal la adopción de planes en relación a la gestión de dicha materia. (cuidado, manutención, etc.).

En el nivel 2 de complejidad, la provincia posee una mención en el artículo 3 de la ley 12.704 de Paisaje Protegido que crea la figura de “Espacio Verde de Interés Provincial”. Una figura interesante para la gestión que ha sido poco abordada y desarrollada en los espacios municipales.

CAPITULO II – LEGISLACIÓN COMPARADA

NORMATIVA DE LAS PROVINCIAS DE MENDOZA Y MISIONES

Por Juan Carlos Blanco

1. Introducción.

El objeto de esta revisión, es realizar un relevamiento jurídico en las provincias de Mendoza y Misiones sobre legislación vigente en materia de reservas forestales en general y la búsqueda de ordenanzas o proyectos de ordenanzas que legislen sobre reservas forestales urbanas con conglomerado humano conviviente y particularmente aquellas que pudieran incluir en su marco normativo, aspectos referidos a los derechos y obligaciones de los vecinos en materia de cumplimiento de toda aquella norma encaminada a la preservación y manejo sustentable de todos los agentes bióticos presentes en las reservas forestales, restricciones de uso, sustentabilidad del sistema y entre otros aspectos, un régimen de sanciones aplicables a potenciales infractores. También es objeto de estudio y relevamiento toda aquella normativa local referida a arbolado público.

2. Caso particular de la provincia de Mendoza.

2.1. Legislación provincial.

A nivel provincial, la **ley 6045 sobre Áreas Protegidas**⁸⁵, sancionada en 1993, legisla sobre “Normar que rigen las áreas naturales provinciales y sus ambientes silvestres”, la cual clasifica las distintas áreas naturales provinciales, identificando a las reservas forestales, pero sin legislar ni mencionar aquellas con conglomerado humano conviviente.

En el año 1996, se sanciona en la provincia de Mendoza la **ley 6394**⁸⁶ la cual declara al Parque General San Martín como área ambiental urbana protegida.

Es interesante en esta norma, la declaración del Parque General San Martín, como patrimonio natural y cultural, dentro de un contexto o criterio ambiental urbano protegido.

⁸⁵ Ley N.º 6045, *Normas que rigen las áreas naturales provinciales y sus ambientes silvestres*, Mendoza, 1993.

⁸⁶ Ley N.º 6394, *Declaración-parque General San Martín-área ambiental urbana protegida*, Mendoza, 1996.

Como particularidad de la norma, está la defensa del ambiente urbano del área central (gran Mendoza) por la incidencia del Parque General San Martín, como factor de preservación, conservación, defensa y mejoramiento del mismo, utilizando el concepto de “Área Ambiental Urbana Protegida” (A.A.U.P.), como un fenómeno cultural encaminado a reproducirlo en futuros modelos de proyectos de ordenamiento ambiental y de creación de otras A.A.U.P. para el sistema urbano de los oasis de Mendoza.

En su capítulo IV, cuenta con un régimen de sanciones a las infracciones a la presente ley y sus reglamentaciones, estableciendo penas de multas, apercibimientos, sin perjuicio de lo que regule al respecto el Código Penal y el Código de Faltas. Considerando, además, atenuantes de las penas fijadas, como así también causales de extinción de las acciones por infracción a la norma por parte de cualquier persona, permisionario o concesionario.

En el capítulo V, en lo referente a la Autoridad de Aplicación, en su artículo 28⁸⁷, esta norma hace un aporte importante al vedar al poder político de turno, la posibilidad de enajenar este bien patrimonial, condicionándolo a una evaluación ambiental previa de la Autoridad de Aplicación provincial.

De esta norma, por estar vinculada a un espacio territorial específico, (el Parque General San Martín de la ciudad de Mendoza), podrían extraerse conceptos y contenidos útiles para una futura ordenanza local que reglamente reservas forestales con conviviente humano permanente como es el caso del Bosque Peralta Ramos de la ciudad de Mar del Plata.

2.2. Legislación local.

2.2.1. Ordenanza 2805-12540/86⁸⁸ de la ciudad de Mendoza - Diversas medidas en defensa del arbolado público.

Esta ordenanza tiene por objeto proteger el arbolado público, reglamentando los requisitos técnicos y de trámite a que se ajusta la plantación, conservación, erradicación y reimplantación del mismo de la Ciudad de Mendoza.

⁸⁷ El texto dice: “queda prohibido al Poder Ejecutivo o al Poder Legislativo el efectuar donaciones o ventas totales o parciales a personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, de los terrenos o bienes que integran en la actualidad el Parque General San Martín, sin que previamente se realice una evaluación de impacto ambiental por parte del Ministerio de Medio Ambiente, urbanismo y vivienda, bajo pena de nulidad y de conformidad a lo establecido por la Ley General del Ambiente de Mendoza N° 5961 y sus reglamentaciones.”

⁸⁸ Ordenanza N° 2805-12540, *Medidas en Defensa del Arbolado Público*, Mendoza, 1986.

En su capítulo II, se fija la Autoridad de Aplicación para la implantación de especies en la vía pública, variedades permitidas, distancias entre plantas y otras variables.

En cuanto a la conservación, poda y eventual corte de alguna especie arbórea, sólo será llevada a cabo por personal de empresas autorizadas por la municipalidad. La Autoridad de Aplicación llevará un registro actualizado del arbolado público para su adecuada conservación y planificación.

Se prevé en situaciones de emergencia climática, un régimen especial de corte y poda.

En el capítulo IV, se detallan los requisitos para la erradicación de especies, las causas que la justifican y haciendo responsable al frentista por los costos de tales prácticas.

En el capítulo VI, fija un sistema de penalidades por infracciones a la norma comunal, que involucra no sólo valores monetarios, sino también la obligación de reposición de la o las especies extraídas sin autorización.

Por las características de esta ordenanza es una norma de *Nivel 2*.

2.2.2. Proyecto de ordenanza municipal del departamento de Malargüe⁸⁹.

Se ha podido acceder sólo a un proyecto de ordenanza correspondiente al departamento de Malargüe, cuyo objeto es establecer las normas que regirán los parques municipales departamentales y sus ambientes silvestres.

En líneas generales, este proyecto contempla planificaciones y funcionamiento de ambientes, categoriza los parques municipales a los fines de la administración y gestión, incluyendo entre otras, a las reservas de uso sustentable para desarrollar actividades económicas y sociales.

Fija criterios de conservación y preservación de flora y fauna. Sobre planificación y funcionamiento de ambientes, prevé un plan de manejo y una organización de su territorio en base al sistema de “zonificación” y regula las actividades de la administración oficial y los usuarios particulares, las permisiones y prohibiciones.

También en los aspectos de zonificación de parques municipales, prevé en algunas de las zonas, restricción o prohibiciones para actividades mineras y de explotación de hidrocarburos, caza, pesca comercial, etc.

⁸⁹ Proyecto de Ordenanza Municipal, *Sobre Parques Municipales Departamentales y sus Ambientes Silvestres*, Departamento de Malargüe, Mendoza.

En el capítulo sobre asentamientos humanos, fija restricciones y prohibiciones a los mismos en determinadas zonas de reserva y uso restringido. En su artículo 38, el referido proyecto, considera y fija un régimen y criterio a seguir en los casos de asentamientos humanos en alguna de las zonas de uso restringido, que fueran convivientes previos a la vigencia de la ordenanza.

En su artículo 39, legisla también, sobre la condición de personas física o jurídica, pública o privada, que estén dentro de algunos de los parques municipales en condición de “intruso”, facultando a la Autoridad de Aplicación para iniciar todas las acciones legales necesarias para poner fin a tales hechos, como así también para lograr el desalojo o expulsión de los intrusos.

En su capítulo V, se propone la Autoridad de Aplicación, sus funciones y misiones para el control del efectivo cumplimiento de la norma.

En el artículo 47, se prevé la creación de un Consejo Asesor en Parques Municipales. Así mismo, el proyecto crea un Fondo Permanente para la Gestión y Ordenamiento de los Parques Municipales.

Además, en el capítulo VII, establece un régimen de sanciones. Con medidas de apercibimiento, multas, inclusive de arresto, cuando la infracción sea de tal magnitud, que se considere como daño irreparable para al parque municipal y eventual decomiso de elementos, instrumentos, objetos y demás bienes utilizados por el infractor para la comisión de la trasgresión, debiendo la Autoridad de Aplicación darle a los mismos el destino que mejor convenga a los fines de la gestión y administración de los parques municipales.

El proyecto de Ordenanza mencionado precedentemente, por sus contenidos de planificación, zonificación y fomento, lo incluyo como de *Nivel 4*.

3. Caso particular de la provincia de Misiones.

3.1. Legislación provincial.

La **Ley de Bosques N XVI-7** del año 1977, es una ley en defensa de los bosques nativos y el fomento de la implantación de bosques y la industria forestal. A los fines de la aplicación de la norma, define a las reservas forestales como superficies fiscales, las que deberán estar sujetas a los principios básicos de la ordenación forestal para asegurar la producción de una renta sostenida y la permanencia a perpetuidad de este recurso natural en un todo de acuerdo al concepto de uso óptimo del bosque.

La norma contempla una clasificación de bosques protectores y permanentes con un criterio más conservacionista, los experimentales para estudios forestales, los

especiales pertenecientes a la propiedad privada para la protección u ornamentación de extensiones agrícola-ganaderas y, por último, aquellos bosques nativos o implantados, con fines produccionistas. Reglamenta que todo propietario o arrendatario de bosques nativos, no podrán iniciar trabajos de explotación sin previa autorización del plan por parte de la Autoridad de Aplicación.

Establece un sistema de concesiones por licitación pública para la explotación de bosques y tierras fiscales propiedad del Estado provincial, incluyendo un régimen de obligaciones a cumplir por parte de los concesionarios a los fines de la conservación de las especies sujeto de extracción y cumplimiento de la legislación laboral, social y previsional vigente.

En el Título XII de la ley, se prevé un régimen de infracciones y penalidades, en aquellos casos de falta de guía forestal, cualquier adulteración, falsa declaración, acto, u omisión relativos al contenido de las guías del material forestal, al pago de las tasas o aforos, o al transporte de madera, harán pasibles a los responsables de una multa de dos a ochenta (2 a 80) veces el valor del aforo, y del monto del derecho de inspección, de bosques fiscales y privados respectivamente, correspondiente a los productos forestales en infracción, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar.

A los fines de profundizar en aspectos de sustentabilidad de los recursos naturales, se legisló en regímenes de promoción de manejo sostenible.

La ley XVI-105 y su decreto reglamentario (PEP) 67/11⁹⁰, instrumenta en la provincia de Misiones, un manejo más sustentable de los bosques nativos y la plena vigencia de las exigencias en materia de estudios de impacto ambiental.

En su artículo 14, el citado decreto prevé las consultas a los pueblos originarios y sus organizaciones genuinas y representativas reconocidas por el Estado, en el caso de que los Planes de Manejo Sostenible, Planes de Conservación y/o de Aprovechamiento de Uso del Suelo afecten directamente a las mismas.

Tipifica los tipos de daños ambientales y las sanciones previstas para sus infractores.

En su artículo 21, el decreto establece que la Autoridad de Aplicación, convocará a audiencia pública u otros medios de participación pública, para el efectivo cumplimiento de los mecanismos de evaluación de impacto ambiental, para el caso de por ejemplo un plan de desmonte de bosque nativo.

También tipifica las infracciones a la ley, un sistema de penalidades con atenuantes y agravantes.

⁹⁰ Ley XVI-105 y su decreto reglamentario (PEP) 67/11, “*Régimen de los bosques nativos y de promoción de manejo sostenible*”, Misiones, 2011.

3.2. Legislación Local.

3.2.1. Ordenanza 091- 1989⁹¹.

La presente ordenanza tiene por objeto proteger el arbolado público, reglamentando los requisitos administrativos y técnicos a que se ajustara en lo sucesivo, la plantación, erradicación, poda y reimplantación de los mismos en la ciudad de Eldorado.

Fija una política de conservación, erradicación y de reposición de arbolado público.

En cuanto al régimen de penalidades por infracción a la norma, establece multas medidas en unidades tarifarias (U.T.), que parece ser un sistema más efectivo para mantener actualizados los montos a abonar en concepto de punitivos por incumplimiento de la legislación local.

Si bien la ordenanza establece que el Departamento Ejecutivo Municipal reglamentará este régimen por resolución, no se ha podido encontrar en las fuentes consultadas, la misma.

Esta Ordenanza la incluyo por sus contenidos en el *Nivel 2*.

⁹¹ Ordenanza 091 sobre “*Arbolado Público Eldorado*”, Misiones, 1989.

NORMATIVA MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

AZUL, PINAMAR Y MAR CHIQUITA

Por Otto Axel Wöhler

4. Introducción.

A continuación, se procederá a analizar los Municipios de Azul, Pinamar y Mar Chiquita, en función de evaluar la protección otorgada a su arbolado público y a las reservas municipales existentes. Para ello se han propuesto diversos indicadores, los cuales otorgan pautas de análisis, permitiendo estratificar las diversas ordenanzas contempladas. Recordemos que los mismos constan de cuatro niveles, que van gradualmente de menor a mayor protección, teniendo en cuenta la especificidad con la cual se aborda la protección de la forestación urbana. De esa manera, en el presente análisis, realizaremos un recorrido gradual, partiendo desde una base de protección mínima, llegando a normativas que demuestran una notable profundidad regulatoria.

5. Municipio de Azul.

Al analizar el municipio de Azul, vemos que la ciudad cabecera del partido desarrolla, desde hace algunos años, un proceso de recomposición y conservación de su parque histórico, el Parque F. Sarmiento. Este parque fue fundado en el año 1918, expandiéndose progresivamente con el correr de los años, y alberga un patrimonio paisajístico, artístico y forestal, de mucha importancia para la ciudad. Dicho proceso, pregona por restaurar y proteger no solo la flora, sino también el patrimonio artístico del parque poblado de esculturas y “jardines históricos” que embellecen el camino de los transeúntes, para lo cual, se seleccionaron ordenanzas contemporáneas, que constituyen el plan de manejo de dicho parque.

5.1. Ordenanza 3881/16.

La ordenanza declara de interés la recomposición del parque, buscando preservar tanto su patrimonio cultural, como así también los espacios verdes y el arbolado público. Su artículo 7º, dispone la creación de la Comisión Administradora del Parque, y la designación de su director, aclarando que se conformará un órgano colegiado de índole interdisciplinaria, conformado por “representantes de la Facultad de Agronomía de la UNICEN, Colegio de Arquitectos, Concejo Deliberante” y también por vecinos del municipio.

El artículo continúa diagramando las facultades del órgano, declarando su autonomía, pudiendo dictar su propio reglamento, colocándose como un ente de consulta ante diversas situaciones, ateniéndose a la conservación y mejora de los diversos sectores del parque. Ello conlleva un desprendimiento de la Comisión de Arbolado Público del Municipio, recomendando un trabajo en conjunto, pregonando por la unidad de criterios. Prosiguiendo, se dispone que dicho órgano, haciendo uso de su autonomía, se encontrará facultado para realizar las concesiones y licitaciones necesarias en busca de administrar los recursos de una manera acorde a la manutención y mejora del predio, como así también deberá elaborar un plan anual de trabajo, cuyo presupuesto deberá ser incorporado a la partida del Poder Ejecutivo Municipal.

Al adentrarnos en su capítulo tercero, referido a la “Forestación, Reforestación y Ordenamiento”, se dispone la creación de un vivero municipal dentro del parque, cuyo objetivo es dotar de nuevos ejemplares para expandir la forestación y suplantar aquellos que estén enfermos. En el artículo 11, dispone que el vivero, sumará una tarea educativa/científica, colocándose “como sitio de investigación donde se experimente con las especies nativas de interés”. Por otra parte, se declara en orden al cuidado de los ejemplares del predio, la necesidad de realizar tratamientos fitosanitarios, en miras de garantizar la sanidad de los mismos. Como se logra apreciar, diversos son los fines de la conservación del arbolado de este parque urbano, reflejando sucintamente las diversas funciones sociales que cumplen los espacios públicos, siendo, este caso, uno con diversidad forestal.

Abocándonos al análisis del poder de policía municipal que se desprende de la norma a través de prohibiciones, la ordenanza dispone un listado genérico, que refiere, entre otras acciones, a la extracción o el daño sobre los ejemplares, así como también prohíbe la poda y tala, habilitando la realización de estas tareas a la Autoridad de Aplicación, sólo pudiendo proceder en determinadas circunstancias detalladas. Recordemos que la presente norma regula las acciones a realizarse dentro del parque, de dominio público, sin intervención alguna en el ejercicio del derecho a la propiedad privada.

Cabe destacar que, en el año 2017, se promulga la ordenanza 3991/17, la cual, posee gran similitud con la ordenanza descripta ut-supra, esta vez, con un articulado más reducido, sin apartarse de las disposiciones genéricas referenciadas, respetando el diagrama regulatorio del parque, en su gran mayoría, sobre todo en materia de arbolado. Así es que, el presente cuerpo, vuelve a hacer referencia a la necesidad de nombrar al “responsable de la administración” como así también a la creación de la Comisión Administradora del Parque, aunque, curiosamente no se expide en relación a la autonomía de dicha comisión, como tampoco hace referencia alguna, en torno a las facultades específicas que diagramó la ordenanza del año anterior.

Dichas ordenanzas, conforman un organigrama que regula de manera sectorizada al Parque, en la búsqueda de implementar un plan de manejo, en donde, en referencia a la masa forestal, se diagrama una protección de contenido genérico.

Resultan destacables las facultades otorgadas por la ordenanza del año 2016, en referencia a la Comisión Administradora del Parque, escindiéndola de la Autoridad de Aplicación en materia de arbolado público municipal (aunque pregonando por un trabajo en conjunto), lo cual denota un compromiso del municipio de regular y conservar de manera específica la flora del predio. A pesar de ello, se desarrolla una protección basada en normas genéricas, en donde no se profundiza en un régimen disuasorio/sancionatorio, ni se especifica la forma y los agentes que llevarán a cabo la poda y tala de los ejemplares, sin referir a un listado de podadores, entre varias ausencias más.

Por ello, teniendo en cuenta los indicadores propuestos al inicio, a pesar de la regulación de manera diferenciada del Parque, en materia de protección forestal, ubicamos a las ordenanzas regulatorias del Parque Sarmiento de Azul dentro del *Nivel 1* de nuestra clasificación, basándose en un grado de protección mínimo, conformado por premisas protectorias de índole genérico.

6. Municipio de Pinamar.

El municipio de Pinamar, se encuentra ubicado dentro de la provincia de Buenos Aires, el cual linda con el océano atlántico. Dicha ciudad, ya en su origen, plasma un férreo vínculo entre naturaleza y la urbanización, dado que se adoptó el nombre de la compañía (Pinamar S.A.) que llevó a cabo al balneario proyectado como una “Ciudad Jardín”, priorizando cinturones vegetales alrededor de la ciudad.

Dentro de la jurisdicción del municipio, así como también a lo largo de la costa del partido, nos encontramos con postales conocidas por la vinculación de sus playas con los médanos y, a su vez, con los frondosos bosques costeros de pinos y acacias, los cuales fueron en su mayoría implantados con el objetivo de fijar las dunas, tarea muy habitual a comienzos y mediados del siglo XX. Existe un vínculo inalienable entre la naturaleza y el turismo, ya que uno es el motor del otro, y esto es lo que reflejan las diversas ordenanzas que buscan proteger tanto la forestación como en sí, toda la topografía del partido.

Siendo el escenario natural, el principal atractivo turístico del partido, es entendible que, en conjunto con la protección de la actividad económica, se pregone la protección natural. Y este vínculo se volcó, afortunadamente, en políticas ambientales que se encarrilan necesariamente bajo las directrices del desarrollo sostenible.

Acorde con ello, el municipio en el año 2006 sanciona la ordenanza 3342, la que provoca la adhesión de la municipalidad de Pinamar a la Red Federal de Municipios Turísticos Sustentables de la Argentina. Dicha adhesión provoca la participación del municipio en tareas coordinadas, destacándose loables objetivos como, por ejemplo, la participación conjunta en la creación de indicadores de sustentabilidad turística, que permitan dotar a los municipios, de atributos para medir sus procesos en los ámbitos económicos, ambientales, y socioculturales.

Es destacable la intención de buscar una coordinación municipal mediante acuerdos y convenios, los cuales permitan conciliar un eje político en búsqueda de respetar el desarrollo sustentable, principalmente en materia turística. Este enfoque particular, buscando el equilibrio entre naturaleza y turismo, ha teñido el esquema normativo municipal desarrollado a lo largo de los años.

A pesar de ello, ya en el año 1993, se publicó el Código de Faltas del Municipio de Pinamar, el cual abarca la regulación de diversas actividades, dentro de las cuales, en su artículo 2° inciso “h”, refiere específicamente a la multa correspondiente por la extracción o la poda sin permiso municipal. Además de especificar su sanción, alude también a la obligatoriedad de la reposición de los ejemplares, y, sumado a ello, con menor rigor, sanciona también a aquellos que, de alguna forma, dañen plantas o árboles de propiedad municipal. Ambos supuestos hacen referencia a aquellos especímenes ubicados exclusivamente dentro del dominio público municipal, siendo inmuebles por accesión a éste.

Por otra parte, el Código dispone en su inciso “k”, en torno a infracciones al Código de Ordenamiento Urbano, que será pasible de multa aquel que dañe, destruya o tale árboles, sin autorización municipal, ubicados éstos dentro de terrenos privados. Como vemos entonces, la mentada ordenanza, interviene también en el ámbito privado, desarrollando límites al dominio, en función de la conservación forestal. Esto constituye un intento directo de disuasión de actividades que puedan dañar el arbolado, aunque sin disposiciones de fomento, lo cual enmarca las intenciones municipales dentro del *Nivel 2* de los indicadores propuestos para el análisis.

6.1. Ordenanza 1589/94.

Continuando con el recorrido normativo, a mediados de los años noventa, emerge este cuerpo legal, de fuerte impronta conservacionista, encabezado por disposiciones genéricas que declaran como patrimonio natural y cultural al arbolado público, circunscribiendo dicha declaración a aquel ubicado dentro del dominio público municipal. El artículo 7° declara que “Todo proyecto de construcción, reforma edilicia o actividad urbana en general” deberá respetar el arbolado público, referenciando la obligación de obtener, de manera previa, una autorización

municipal. No se especifica si dicha autorización es requerida para las obras a ejecutarse dentro de terrenos privados, aunque se interpretaría por la afirmativa.

La ordenanza dispone también una lista de actividades prohibidas, tales como la erradicación, poda, o destrucción de los ejemplares (artículo 4°), y dispone el órgano que hará de brazo ejecutor de las disposiciones, siendo este la Dirección de Ecología y Medio Natural. El mismo, se encarga de diagramar la poda de los árboles, convocando a los podadores y jardineros que se inscriban en un padrón conformado al efecto (artículo 13). Además, está encargada de realizar un inventario del arbolado, de continua actualización, realizando inspecciones periódicas que releven información acerca del estado de salud de los ejemplares inventariados.

Acorde con lo expuesto, se puso a disposición el Vivero Municipal, con la finalidad de ser la fuente de producción de árboles, arbustos y herbáceas, que nutran al partido en búsqueda de mantener y ampliar su forestación. Así también, en los considerandos, se manifiesta la existencia de un laboratorio puesto en función de la investigación para la conservación del arbolado urbano, en manos de la mentada Dirección. La ordenanza determina que se llevarán a cabo, de manera anual, plantaciones en donde no solo intervendrá y coordinará el órgano municipal, sino que se convoca a la participación por parte de las escuelas del municipio de Pinamar. Por último, se destaca la creación de un registro de Árboles Históricos del partido que, en principio, gozarán de una especial atención en cuanto a la actualización de su cuidado.

En definitiva, se aprecia una ordenanza, que consta de una regulación más bien genérica, que no avanza con restricciones específicas al dominio privado, pero que posee notas de interés, sobre todo en la conformación de un poder de policía ambiental de facultades específicas, atinentes a la protección de la forestación, poniéndose el propio municipio, de esta manera, como protagonista principal en la tarea de una continua preservación forestal.

Avanzando al año 1998 se sancionó la ordenanza 2256, que se alinea con la búsqueda de objetivos ambientales que sigan moldeando un rumbo para la política futura. Este cuerpo precede a la Ley General del Ambiente 25.675, aunque consta de formulaciones genéricas, basadas en objetivos de política ambiental del partido, dentro de los cuales, acorde al sistema objeto de la presente investigación, propone, por ejemplo, “Proteger la flora asegurando la cobertura de especies promoviendo la forestación y reforestación”. Lamentablemente no se avanza más allá de disposiciones genéricas que disponen objetivos de política ambiental.

6.2. Ordenanza 3361/06.

Como se describió anteriormente, el abordaje de la protección sobre la forestación tiene enorme vinculación con la protección a la fuente económica por excelencia del partido, el turismo. Dicho vínculo se cristaliza en la ordenanza 3361/06, que busca reglamentar la regulación provincial de protección general del medio ambiente, a través de la ley 11723, particularmente adecuando los requisitos del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental a las necesidades del Parque Cariló, ubicado dentro del Partido de Pinamar.

Dicha ordenanza, además, busca regular la protección otorgada por la ley provincial 12099, la cual hace foco en la protección del paisaje fitogeográfico, geomorfológico y urbanístico de dicha localidad. Así es que, desde dicha órbita provincial, se pregona la búsqueda del ecoturismo, ubicando a los recursos naturales de la localidad dentro del concepto de paisaje protegido, pregonando por su conservación integral, compeliendo al Municipio a emplear los medios necesarios para su protección y requiriendo el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental para cualquier obra que ponga en riesgo el paisaje.

En virtud de dichas disposiciones provinciales, la ordenanza suplió la inobservancia de regulación que había mantenido el municipio, en materia de Evaluación de Impacto Ambiental. Ello fue consecuencia de una acción de amparo iniciada por la Sociedad de Fomento de Cariló contra el Municipio -con motivo del comienzo de una obra hotelera que alteró el paisaje protegido, sin tener la correspondiente habilitación ambiental- y que fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires⁹². Cafferatta indica que “La omisión del Municipio en dar cumplimiento a las leyes 11.723 y 12.099 hace necesario el amparo para impedir la devastación y el daño irreparable al medio ambiente, paisaje y desarrollo ecoturístico”⁹³.

Nos encontramos, en este punto, con una particularidad, la cual, en materia de protección jurídica, supera los niveles normativos aquí analizados, existiendo dentro de la órbita municipal un sector tutelado por una ley provincial (Parque Cariló), en donde la protección jurídica apunta a tutelar un elemento ambiental, el paisaje, el cual excede la tutela particular de los árboles existentes dentro de dicho sector provocando una regulación normativa que difiere significativamente con respecto a aquella que aborda la protección del arbolado público del municipio.

⁹² SC Buenos Aires, 29/05/2002, “Sociedad de Fomento de Cariló c. Municipalidad de Pinamar s/ Amparo”, Ac. 73.966

⁹³ CAFFERATTA, NÉSTOR A., *Tratado Jurisprudencial y Doctrinario de Derecho Ambiental*, Tomo I, La Ley, 2012, p. 155.

Aquí nos encontramos frente a un caso donde el arbolado urbano reviste de una importancia mayúscula, de una indudable trascendencia, ya que se incorpora como un componente paisajístico de relevancia, cuya afectación repercute directamente en la explotación turística y comercial de la zona del Parque Cariló. Por lo cual, tanto los árboles del sector, en conjunto con los demás elementos geográficos y la biocenosis (seres vivos del ecosistema implicado) gozan de una protección legal mucho más férrea, la cual decanta de la concepción amplia de ambiente, consagrada en el artículo 41 CN, que incorpora al recurso paisajístico dentro de su umbral protectorio.

Siendo que el desarrollo de dicha temática excede el objetivo del presente análisis, continuamos con el abordaje de la ordenanza 3361/06, la cual dispone la adecuación del Código de Ordenamiento Urbano, y de las demás normas que se dicten en consecuencia, imponiendo objetivos ambientales genéricos, concordantes con los principios de política ambiental dictaminados por la ley nacional 25.675, y reglamentando parámetros a tenerse en cuenta a la hora de construir y realizar distintos tipos de actividades que puedan vulnerar el paisaje.

En particular referencia a la protección de la masa forestal, el artículo 2 punto 4 sobre polución y degradación del medio ambiente, inciso “d”, dispone que en base a “desmontes en terrenos para construir: la extracción y/o tala máxima permitida en terrenos residenciales será del 25 % del lote; en terrenos comerciales será del 40%; y en terrenos hoteleros será del 40%. Se exigirá reposición de 3 árboles por cada uno talado” siendo la Autoridad de aplicación y el Consejo Asesor Permanente los responsables por el contralor de dicha actividad.

En torno al procedimiento a seguir por parte del emprendedor de la obra, la ordenanza regula el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, debiendo categorizarse de manera inicial a la obra, excluyéndose de dicha obligación a aquellas catalogadas como de mediano y bajo impacto. El contralor de las extracciones a realizarse, que deberán respetar los porcentajes máximos, estará a cargo de la Autoridad de Aplicación Municipal.

Se observa, entonces, la imposición de porcentajes máximos de tala permitida, disponiendo la reposición arbórea, pudiendo ubicar dicha disposición, dentro del Nivel 2 de los indicadores propuestos. Ello demuestra una interesante restricción al dominio, no solo al establecer un límite a la extracción, sino imponiendo acciones de fomento, al exigir la reposición de los árboles talados. A pesar de ello, se observa que no se ahonda en disposiciones referentes a las facultades del municipio en cuanto a la frecuencia con la que se harán las inspecciones. Aun así, resulta propicio destacar el enfoque particular de conservación, procediendo a enmarcarlo dentro del concepto de paisaje, cumpliendo con la reglamentación de las prerrogativas

ambientales que emanan de las Constituciones nacional y provincial, como así también de la ley provincial 11.723.

A lo largo de las disposiciones municipales recorridas, podemos palpar la forma a través de la cual el derecho recoge y plasma el vínculo fáctico que hay entre naturaleza y el hombre principalmente a través del turismo, siendo ello el motor principal de la protección al medio natural. De esa manera, se aprecia el compromiso del municipio de Pinamar en torno a resguardar su masa forestal, que es parte de su entramado urbano, pero su vínculo con el turismo genera un desarrollo legislativo más férreo en materia de protección ambiental.

7. Municipio de Mar Chiquita.

Al analizar la normativa del municipio de Mar Chiquita, nos encontramos con una intención loable del partido, en donde, en el año 2004 a través de la ordenanza 059/04, se reglamenta las creaciones de las Reservas Municipales a través de breves artículos, disponiendo que las mismas, se deberán declarar mediante ordenanza, y haciendo referencia al trámite para crear padrinazgos forestales. En el mismo año, se crea la Reserva Municipal del Barrio Atlántida, mediante ordenanza 071/04, la cual tiene como destacable, la necesidad de plantar cinco ejemplares por cada árbol extraído, previo permiso municipal. Además, refiere a la prohibición genérica de dañar, talar, destruir o retirar ejemplares, sea que los ejemplares se ubiquen en terrenos públicos o privados.

Este tipo de ordenanzas, de comienzo de siglo, reflejan el interés político por el cuidado de la forestación del partido, el cual, como veremos a continuación, se mantendrá y se irá plasmando paulatinamente de manera más específica e idónea con respecto a dichos objetivos conservacionistas.

7.1. Ordenanza 94/08.

Esta ordenanza muestra una protección específica, a través de la creación de una reserva de índole municipal sobre la localidad de Mar de Cobo. Dicha declaración abarca tanto terrenos públicos como también privados y cuya protección se basa, en su generalidad, en disposiciones de índole genérico, aunque posee algunas salvedades.

En referencia a las restricciones al dominio privado, evoluciona con respecto a las ordenanzas descriptas que le preceden, declarando en su artículo tercero, que cualquier extracción que se realice en terrenos privados, requiere una autorización previa, y disponiendo además que se deberán plantar dos ejemplares, cuyas especies deberán encontrarse autorizadas por el Municipio.

Posteriormente, remite en el artículo cuarto, a la protección de los ejemplares ubicados en terrenos públicos, apartándose del camino regulatorio de la ordenanza 071/04, que regulaba una prohibición genérica, detallando las acciones vedadas sobre especies que estén en cualquier tipo de terreno, sea público o privado. Así es que se prohíbe el daño, la tala, la destrucción, entre demás actos, y en el artículo séptimo, describe una serie de acciones específicamente prohibidas a realizarse, en función del cuidado del arbolado, aunque allí, no hace referencia a la ubicación de los ejemplares en terrenos públicos o privados, cuya incertidumbre podría interpretarse que recae sobre toda la forestación de manera indistinta, sin tener en cuenta su ubicación.

Por último, nos encontramos con su artículo 9º, el cual encomienda el padrinazgo forestal a dos instituciones educativas de la localidad, las cuales tendrán a su cargo una campaña constante de “educación popular en defensa de los árboles” así como también acciones de protección y fomento de prácticas de preservación. Además, dispone las tareas conjuntas de relevamiento de las necesidades forestales de la reserva, realizadas entre los padrinos forestales y el “departamento ejecutivo”, el cual sólo es mencionado a este efecto, no especificándose otras facultades al respecto.

Se resalta el avance con respecto a ordenanzas similares del año 2004, en donde se especifican las acciones prohibidas, y además se incluyen disposiciones de fomento que reparan particularmente en las especies a plantar, motivo de la reposición de los ejemplares extraídos. Teniendo en cuenta los indicadores propuestos para el presente análisis, se ubica la presente ordenanza dentro del *Nivel 2* de protección.

7.2. Ordenanza 36/14.

Continuando con el análisis, se destaca la ordenanza 36/14, la cual, en materia protectoria, demuestra un notable avance en el esquema normativo del municipio. El presente cuerpo legal, consta de una disposición gradual, que inicia con disposiciones de índole genérico, profundizando en los diversos capítulos a lo largo de su estructura.

Dentro de una clara búsqueda de practicidad en cuanto a su aplicación, se destacan dentro de su articulado, la especificidad contenida en materia de poda (art. 8), detallando los métodos y formas, por ejemplo, especificando el tipo de producto a aplicarse en las ramas cortadas, pregonando por realizar una “poda selectiva”, habilitándose sólo en determinados casos detallados, al parecer, de manera taxativa. Sumado a ello, se hace especial referencia a los sujetos que la realizarán, los cuales deberán estar instruidos, y conforme el artículo 39, deberán constar en un Registro de Podadores. En materia de plantación y reposición (artículo 9º), también se refleja la especificidad con la que se aborda la protección, por ejemplo, haciendo específica

referencia a las especies a plantar, buscando que sean al menos el 50% especies autóctonas, y determinando las épocas para hacerlo, entre varias especificaciones más.

Siguiendo el análisis del articulado nos encontramos con el artículo 15, que se titula “Promoción de la Forestación en Veredas”, determinándose que el municipio se comprometerá a brindar al precio de costo o a través de una donación, según las posibilidades del momento, ejemplares para que los vecinos puedan forestar su frente. Se observan aquí disposiciones vinculadas al indicador *Nivel 3*, reflejando una política de fomento con respecto a la forestación.

Posteriormente, encontramos a partir del artículo 16 hasta el 21, la regulación los recaudos a tener en cuenta, al realizar obras en espacios públicos arbolados, donde se requiere la solicitud de un informe de impacto previo a realizarla, otorgado por la autoridad de aplicación (Área de Arbolado y Espacios Verdes). Además, se faculta a este órgano, a inspeccionar a lo largo del proceso, a fin de constatar el cumplimiento del plan de protección de la masa arbórea existente en el sector, buscando su restauración una vez culminada la obra (artículo 19).

Avanzando hacia el artículo 22, nos encontramos dentro del capítulo segundo “Bienes de Propiedad Privada”, donde vemos reflejada la postura proteccionista en restricciones al dominio. Si bien, en cuanto a la poda, la misma está a cargo del propietario, con una “recomendación” de realizarse de manera selectiva, la ordenanza realiza una clasificación según la ubicación de los mismos, teniendo en cuenta si están, o no, bajo el marco de una Reserva Municipal.

En aquellos casos en que existan árboles en terrenos de dominio privado, que no se encuentren dentro de una Reserva Municipal, la autoridad de aplicación tendrá potestad para intervenir, por un lado, en materia de vecindad, cuando existan especies de gran porte, que puedan ocasionar riesgo para el propietario o para terceros, pudiendo compeler a su extracción, debiendo de soportar el costo el mismo propietario del terreno. Además, el municipio restringe el ejercicio de la propiedad privada disponiendo, primero, que la plantación de nuevos ejemplares debe realizarse a 2,5 metros del límite del terreno, y determinando imperativamente que los nuevos ejemplares deberán ser, únicamente, alguna de las especies detalladas en el Anexo I.

Las restricciones al dominio aumentan considerablemente si los terrenos, a pesar de ser de dominio privado, se encuentran en el marco de una Reserva Municipal, ya que cualquier intención de poda deberá realizarse con una autorización previa otorgada por la autoridad de aplicación, pero además la misma deberá ser a través de un podador autorizado, y aquí si disponiéndose obligatoriamente el sistema de poda selectiva, en las circunstancias enumeradas en el artículo 8°.

Es destacable el artículo 27 que dispone el trámite que deberán atravesar todos los propietarios a la hora de edificar en un terreno que este ubicado dentro de una Reserva Municipal. Allí se aprecia una restricción muy importante, ya que se dispone que, para cualquier construcción a realizar, se requiere una autorización previa otorgada por el órgano de aplicación, el cual realizará un análisis de factibilidad el proyecto, a fin de buscar la menor afectación posible de la forestación. Para ello, cualquier emprendedor deberá presentar el proyecto de obra especificando la ubicación, altura, y especie de cada árbol existente en el predio a construir. El órgano municipal podrá entonces analizar lo presentado y tendrá la facultad de rechazar el proyecto, solicitando una readecuación del mismo. Así mismo, el organismo podrá inspeccionar el desarrollo de la obra, evaluando el cumplimiento del proyecto presentado.

El artículo 35 desarrolla el régimen sancionatorio, detallando el rango de multas a aplicar correspondiente a cada una de las obligaciones que se desarrollan a lo largo del articulado. Sumado a ello, en el artículo 34, el Área de Arbolado y Espacios Verdes deberá difundir año a año, un instructivo referido a la poda, plantación, y demás acciones y datos de interés “procurando la mayor accesibilidad para todos”, adecuándose a los parámetros de política ambiental que emanan de la Ley General del Ambiente, en esta oportunidad, a través de la información ambiental, para procurar la efectividad de las disposiciones desarrolladas a lo largo del articulado.

A través del análisis de este último cuerpo legal, encontramos un importante compromiso municipal reflejado en la mentada ordenanza, de una importante impronta conservacionista, la cual se plasma desde sus mismos considerandos, al realizar una clasificación de los diversos beneficios motivo de la conservación de los árboles, manteniéndose a lo largo del articulado, culminando con la diagramación específica de un anexo, con especies arbóreas “sugeridas” para forestar. Así es que la presente ordenanza aborda aspectos de regulación genéricos, como declaraciones de interés (art. 1), reglamentación de la constitución de padrinazgos (artículos 28 a 33) y regulaciones para la constitución de reservas forestales municipales (artículos 24 y 25), todo ello asociado al indicador *Nivel 1*, genérico, pero, por otra parte, denota una búsqueda de practicidad sumamente notable, tal es así que llega al punto de demandar por ejemplo, en su artículo 42, un plazo ambicioso de adecuación de 60 días, entre varias especificaciones más.

En el descripto artículo 27, vemos plasmada la intención clara de intervenir restrictivamente en el derecho de propiedad privada, en la búsqueda de proteger la forestación, principalmente dentro de las Reservas Municipales del partido. Si bien no estamos frente a una acción de fomento, nos encontramos frente a un compromiso sumamente importante en torno a cuidar cada uno de los especímenes por parte del municipio, efectuando un importante despliegue de facultades, con

respecto al órgano de aplicación, que superaría al indicador *Nivel 2* basado en normativas de contenido disuasorio.

En definitiva, se observa que nos encontramos frente a un cuerpo legal ambicioso, que busca brindar un marco general, regulador de las Reservas Forestales Municipales existentes, y de aquellas por venir, así como también apuntar a la protección del arbolado en general, pero ello sin perder la búsqueda de un impacto práctico profundo, a través de la especificidad de las directrices que fuimos analizando. Lo general y lo particular se conjugan armónicamente dentro del presente cuerpo legal, lo cual demuestra férreos intereses desde la política ambiental, con respecto al cuidado del arbolado público, y a las reservas forestales, que permiten clasificarla dentro del *nivel 4* de los indicadores de análisis estratificados.

BAHÍA BLANCA Y LA PLATA

Por María Florencia Armándola

8. Introducción.

Como ya venimos viendo, cuando nos toca analizar el sistema de arbolado público en la Provincia de Buenos Aires encontramos varias dicotomías, ya sea el arbolado como objeto público o privado, o como bien provincial y municipal, encontrando en esta última varias críticas que ya hemos tratado. Asimismo, se deja ver cómo al momento del planeamiento urbano los árboles son vistos algunas veces como indeseables, descartables y otras veces como seres indispensables para el desarrollo urbano y humano ya que su relevancia recae en ser unos de los principales medios para satisfacer el derecho consagrado en el artículo 41 de la CN a un ambiente sano para los habitantes de las distintas zonas urbanas del país⁹⁴.

A continuación, nos enfocaremos en dos grandes municipios de la Provincia de Buenos Aires, analizando cual es el enfoque que los mismos le dan al arbolado público y como es que articulan el mismo con la Ley provincial 12.276. Teniendo en cuenta a manera particular la existencia de ordenanzas específicas sobre arbolado, el contenido ambiental de las mismas y la existencia de medidas disuasorias o de promoción de la protección de sujetos arbóreos.

9. El Sistema de Arbolado Público en el Municipio de La Plata.

El Municipio de La Plata cuenta con diez ordenanzas relativas al arbolado público, entre ellas se encuentra el Plan Regulador Trienal el cual se ajusta a lo ordenado por la ley provincial de Arbolado Público 12.276. Analizaremos cada una de ellas cronológicamente.

La **ordenanza 3076**, promulgada en 1964, propone la creación del “Arboretum Municipal” dependiente del Vivero Municipal. Este “Arboretum” tiene como función la formación de distintas especies de árboles, así como el cuidado de los mismos en las primeras etapas de su crecimiento, los cuales posteriormente serán utilizados por el municipio para la forestación y reforestación de calles, plazas y parques de la ciudad. Aquí vemos al municipio en un claro rol de promoción de la ornamentación municipal y puede que, sin saberlo en esa época, un método de enriquecimiento ambiental.

⁹⁴ OLVEIRA RIAL, ALBERTO, "Ambiente, comunas y descentralización: Competencias y gestión del arbolado público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"; en AA.VV., Cuestiones de Derecho Urbano, Ed. ADA Ciudad — LEP, Buenos Aires, 2016, ps. 351 y ss.

La **ordenanza 5705**, promulgada en 1984 establece el “censo forestal permanente” en todo el radio del partido, mediante el cual se recabarán datos del estado forestal que luego serán volcados a la elaboración de un plan de forestación y reforestación de toda la zona.

A efectos de la elaboración del censo se deberá tener en cuenta la identificación de las especies, el estado y edad de los ejemplares, los tratamientos fitosanitarios y los sectores sin forestar.

Dicha ordenanza faculta y promueve la realización de convenios interdisciplinarios con entes municipales, provinciales o nacionales, tales como la Facultad de Agronomía, para la colaboración profesional, técnica y económica.

La **ordenanza 6741**, promulgada en el año 1987 establece la figura del “Padrinazgo Forestal”. Esta figura promovida por el municipio está destinada a personas físicas o jurídicas, ya sean de la esfera pública o privada. La Dirección de Espacios Verdes se encargará de relevar las necesidades forestales del partido y elaborar un proyecto para cada caso, de entre los cuales aquellos postulados para ocupar la figura de Padrino Forestal elegirán uno y serán responsables de su ejecución y mantenimiento por el término de un año. Dentro de esta figura, el Municipio será encargado también de la difusión de los proyectos llevados a cabo por los Padrinos Forestales, con el fin de publicitar los proyectos realizados entre la sociedad promover nuevos postulantes.

La **ordenanza 8960**, promulgada en el año 1998 propone la creación de un Fondo de Reforestación y Mantenimiento del Arbolado Público con el fin de restablecer especies arbóreas y mejorar las existentes. Este instituto cuenta con un especial tinte ambiental ya que la ordenanza prescribe que dicho restablecimiento o mejoras deben realizarse siguiendo los principios forestales históricos. Asimismo, establece la afectación de un 1.5% de lo recaudado en concepto de Tasa por Servicios Urbanos Municipales para la sustentación del Fondo de Reforestación y Mantenimiento.

La **ordenanza 9011**, promulgada en el año 1998 prevé la creación de la Comisión Municipal del Árbol que tiene como función principal dictaminar todo aquello relevante al arbolado publico municipal, forestación y reforestación en el ámbito del municipio.

La Comisión tiene una formación multidisciplinaria y profesionalizada. La encabezara un funcionario elegido por el Departamento Ejecutivo el que deberá poseer título de ingeniero forestal o agrónomo, un representante por cada bloque de concejales, un representante de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, un representante de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, un representante de la Facultad de Ciencias Naturales y un representante por cada ONG registrada legalmente que se encuentren vinculadas a la defensa o promoción del medio

ambiente. Por último, componen esta comisión un representante de la Federación de Instituciones Culturales y Deportivas de La Plata. La Comisión ejecutará mediante periódicas reuniones un programa anual con propuestas. Realizará asimismo dictámenes vinculantes y obligatorios que serán ejecutados por la Subsecretaría de Planeamiento y Desarrollo Urbano a través de la Dirección de Políticas Ambientales. Sus dictámenes versarán sobre extracción de ejemplares arbóreos, tratamientos de despunte, podas, fertilización de los ejemplares, tecnologías y oportunidad de las intervenciones, cualquier cambio de diseño o remodelación sobre parques plazas o plazoletas.

Esta Comisión se encuentra facultada para la elaboración de campañas culturales y actividades para la promoción de actitudes positivas de la sociedad hacia el arbolado.

La **ordenanza 9620**, promulgada en el año 2003, aprueba la creación de un corredor verde, un pulmón verde en una zona periférica al centro de la ciudad, siguiendo lo planteado por el plan de forestación del municipio.

La **ordenanza 10908**, promulgada en el año 2012, tiene un claro tinte de promoción del medio ambiente y la consciencia sobre el arbolado público en la comunidad. Crea el programa “un nacimiento, un árbol”, por el cual el municipio se compromete a la plantación de un árbol de la especie preponderante en la zona donde se realice la plantación, por cada niño nacido en el municipio. Asimismo, se proponen como días claves para llevar a cabo dichas plantaciones el 05 de junio en conmemoración del día internacional del medio ambiente y el 21 de septiembre en honor al día nacional de la primavera.

La **ordenanza 10940**, aprobada también en el año 2012, establece un área como ambiente natural protegido por su presencia de *casuarinas*, árbol autóctono de la zona. Se crea un Foro de Preservación comprendido por agentes de la Comisión de Medio Ambiente, Concejo Deliberante y representantes de la comunidad vecinal. Como medida precautoria se prohíbe en la zona el tránsito de vehículos por encima de los 20 km/h a una distancia no menor de 2.5 m de los ejemplares; se prohíbe el tránsito de vehículos que superen los 5.000 kg y los 2.4 m de altura. Todos aquellos vehículos que transiten por la zona tienen prohibido asimismo mantener los motores encendidos si los vehículos no se encuentran en movimiento.

Todas estas ordenanzas referidas a arbolado público en el Partido de La Plata encuentran un denominador común en el Plan Regulador de Arbolado Público, creado por primera vez en 2012 con la ordenanza 11014 en adecuación a la ley provincial.

9.1. Plan Regulador de Arbolado Publico del Municipio de La Plata.

Creado mediante la ordenanza 11.610 del 2018, se aprueba el Plan Regulador periodo 2018/2022. Este plan que se renueva cada tres años da respuesta a lo establecido por la ley provincial. El Plan actualmente vigente aporta relevantes datos sobre el estado de la situación en el municipio, y plantea objetivos y metas para los próximos tres años en materia de arbolado público.

De los datos recabados se concluye que el municipio de La Plata cuenta con aproximadamente 282.000 ejemplares arbóreos, ubicados tanto en zonas urbanas como rurales o complementarias; en un terreno compuesto por plazas, paseos, Jardín Botánico y Jardín Zoológico, entre otros, lo que componen algo de 340 hectáreas.

El Plan realiza un análisis en primera medida del clima, relieve, suelo y componentes poblacionales del terreno comprendiente al municipio (zonas tanto urbanas, como rurales o complementarias). También especifica aquellas áreas de trabajo del municipio afectadas, en varios niveles, al cuidado y preservación del arbolado público.

Como *objetivo general* el Plan busca adecuar su sistematización de arbolado a la ley provincial, así como mantener y mejorar el patrimonio forestal. Plantea a su vez *objetivos específicos* tales como capacitaciones a operarios y vecinos, con el fin de evitar caídas o desprendimientos en ejemplares. Propone como meta lograr la antigua planificación de la ciudad de una especie arbórea por calle o avenida.

Esta capacitación cuenta con distintas etapas en la que se ven cuidados específicos, fitosanitarios y de poda de las especies más relevantes de sector.

Si bien el Plan Regulador, es completo y puede pecar de ambicioso, ni en él ni en las distintas ordenanzas analizadas se encuentran normas que hagan referencia a los pasos a seguir por los ciudadanos en referencia a actividades de poda o extracción. Del análisis del Plan Regulador queda en claro que la potestad para realizar estas actividades queda en cabeza del municipio, pero en ningún momento se ve plasmada su poder de policía respecto de estas actividades, así como tampoco se ven normas que prevean medidas disuasorias específicas.

9.2. Conclusiones.

De lo expuesto hasta el momento, podemos concluir que dentro del municipio de La Plata encontramos ordenanzas respecto del arbolado municipal que actúan dentro de los *Niveles 1 a 3* de los indicadores propuestos al comienzo de este libro. Se encuentran referencias respecto del cuidado, manutención y promoción del arbolado, mayormente dentro del *Nivel 3*. Pero también, si bien en menor medida, encontramos ordenanzas con medidas disuasorias, indicador típico del *Nivel 2*.

10. El Sistema de Arbolado Público en al Municipio de Bahía Blanca.

El municipio de Bahía Blanca cuenta con tres ordenanzas relativas al arbolado público, siendo la ordenanza 16.859 del año 2012 (modificatoria de la 15.523) la más importante ya que crea el Plan Regulador del Municipio, el cual se aplica conjuntamente con el Plan Director de Arbolado Urbano que da las directivas de las especies arbóreas a plantarse por zona y/o calle.

El camino del municipio comienza en 1990 con la ordenanza 5785 que es la creadora de la Comisión para la Protección y Desarrollo del Arbolado Publico, la cual se integrara con un representante del Ejecutivo municipal y un representante del Concejo Deliberante, y dando lugar a participación del entre otros entes La Universidad Nacional del Sur y la UTN regional.

La función principal de esta Comisión es el asesoramiento al municipio sobre la actualidad de las disposiciones sobre arbolado público, la resolución de presentación y reclamos de entidades públicas y privadas, y la elaboración de los proyectos de forestación. Así mismo están encargados de la realización de medidas de promoción tales como cursos, ejecución de censos, campañas de forestación, entre otras.

En 2010 se promulga la ordenanza 12.535 que tiene una clara función de promoción ambiental y se materializa con la creación del “Padrino de los Espacios Verdes Públicos”, figura destinada a personas y/o entidades privadas que deseen preservar y desarrollar espacios verdes públicos asumiendo la responsabilidad de su mantenimiento y embellecimiento; siguiendo las indicaciones dadas por el Departamento de Parques Municipales al respecto.

10.1. Ordenanza 16859 de Arbolado Urbano y Espacios Verdes: El Plan Regulador.

Promulgado en 2012, el Plan Regulador es la joya de la corona del municipio en materia de arbolado público, previendo objetivos claros a abarcar, autoridades de aplicación del mismo, delimitación de espacios verdes y obligaciones y derechos del frentista, así como un régimen sancionatorio particular.

Los *objetivos* principales del Plan Regulador se basan en la defensa, mejoramiento, ordenamiento, conservación, protección, ampliación y desarrollo de los espacios públicos y fija los requisitos para el arbolado público municipal, el cual junto con los espacios verdes son considerados bienes de dominio público y de una especial utilidad ambiental.

El Departamento de Parques Municipales es la autoridad de aplicación de la ordenanza, y su labor más importante es la creación del Plan Regulador Anual y el Plan Director, a través de los cuales se proyecta la plantación, reposición y

sustitución de ejemplares arbóreos. Ello, teniendo en consideración las especies autorizadas por el Departamento para cada arteria o sector del Municipio, buscando la uniformidad del arbolado urbano. Este Plan Anual será informado a los viveros o forestadores de la zona.

De la decisión del Departamento y la ejecución del Plan Regulador dependen los frentistas para la plantación de especies en sus veredas, las que serán indicadas por la autoridad de aplicación. Queda bajo el deber del frentista también, a pedido del municipio la creación de recintos para el alineamiento del arbolado.

Los frentistas no pueden realizar ningún tipo de intervención en los ejemplares sin la autorización municipal previa. Y la extracción o poda de los mismos queda en la exclusiva cabeza del área municipal correspondiente, quienes solo podrán intervenir los ejemplares cuando estos impidan u obstaculicen la obra pública; sea necesaria para resguardar la seguridad de la población o sus bienes; cuando sean especies no aptas para el arbolado público; o cuando por su condición fitosanitaria no sean recuperables.

El frentista es el *guardián por excelencia* de los ejemplares colocados en su frente, y ante cualquier proyecto de construcción que desee encarar deberá respetar el arbolado y sus planos deberán ser adecuados a las exigencias municipales sobre el tema.

La ordenanza prevé prohibiciones especiales para los espacios verdes o espacios edificar: tránsito por los mismos ya sea a pie o con algún tipo de vehículo; arrojar o depositar objetos o residuos; extraer agua indebidamente; cazar, pescar o prender fuego; instalar construcciones o fijar anuncios; extracción de materiales; y/o realizar cualquier alteración en el medio ambiente.

10.2. Sistema sancionatorio

En el marco de la ordenanza de Arbolado Urbano y Espacios Verdes, se consideran faltas la tala o destrucción total o parcial de ejemplares arbóreos; daño de magnitud en los mismos; erradicación clandestina de ejemplares; la poda sin autorización; y la reincidencia en alguna de estas conductas.

Las sanciones por la comisión de alguna de estas conductas son de multas correspondientes de 1 a 5 módulos dependiendo de la antigüedad del ejemplar y el daño causado al mismo; estas sanciones conllevan una pena accesoria de reparación del daño.

Todo lo recaudado mediante el sistema sancionatorio se destina a un Fondo de Recuperación y Mantenimiento del arbolado público y los espacios verdes.

Este sistema se vio reforzado en 2014 por la ordenanza 17.676 que declara la emergencia en materia de arbolado público y busca el relevamiento urgente del estado de los ejemplares arbóreos y la intervención de los mismos por parte del Ejecutivo si es que presentan algún tipo de riesgo para la población o para las instalaciones que los rodean. Asimismo, se crea dentro de ese marco el Fondo de Emergencia de Arbolado Publico que busca reforzar el financiamiento de los Programas de Arbolado Publico mediante la utilización de partidas presupuestarias especiales, asignaciones de fondos especiales de nación o provincia, préstamos, o donaciones.

10.3. Conclusiones

A diferencia del municipio de La Plata, en Bahía Blanca encontramos un sistema ordenatorio claramente ubicado en el *Nivel 2* de análisis, ya que predominan las normas sancionatorias y disuasorias. Asimismo, encontramos en las ordenanzas 5787 y 12535 indicadores de promoción y cuidado del arbolado característicos del *Nivel 1* de análisis propuesto.

BALCARCE Y OLAVARRÍA

Por Nagma Robles Pellegrini

11. Balcarce.

Actualmente se encuentra vigente la ordenanza 35/09, que consta de 25 artículos y se divide en tres capítulos: “sobre la plantación”, “sobre podas y extracciones”, y “figura del padrinazgo”.

En los considerandos establece que la Dirección de Plazas y Paseos, dependiente de la Municipalidad, considera la **necesidad de adhesión** a la ley provincial 12.276, y posteriormente efectúa un desarrollo del articulado casi idéntico al de la ley provincial, a pesar de existir algunas modificaciones en el orden en que se presenta cada disposición.

En el artículo 1 declara de interés municipal la **defensa y protección** del arbolado público del Partido de Balcarce, *“entendiéndose por tal el conjunto de especies vegetales leñosas o arbustivas plantadas en lugares y paseos destinados al uso público existentes a la fecha o que se incorporen en el futuro”*.

Por disposición del artículo 2 se crea un Área de Arbolado Urbano, en adelante AAU, perteneciente a la Dirección de Plazas y Paseos, cuyas funciones son, en orden, las dispuestas en los incisos c), a), e), g), i) y j) del artículo 6 de la ley 12.276. Asimismo, dicho artículo dispone que el AAU estará a cargo preferentemente de un Ingeniero Agrónomo o Ingeniero Forestal, tal como dispone el artículo 4 de la ley provincial.

El capítulo “sobre la plantación” abarca los artículos 3 a 11 de la ordenanza, disponiendo en el primero de ellos que el AAU relevará las necesidades forestales de la ciudad, y de acuerdo a dichas necesidades elaborará el proyecto forestal, disponiendo, además, según el artículo 7, qué especies son las más aconsejables para formar parte del arbolado público.

En dicho capítulo queda establecido además que la plantación de árboles en todos los espacios públicos será realizada por la Dirección de Plazas y Paseos, y que la conservación y reposición estará a cargo, el primer año de plantación por dicha área, y a partir del segundo año por el frentista. Sin embargo, efectuar el hoyo de plantación es a cargo de los frentistas (artículo 9), y cada 10 metros de lote de frente corresponde la plantación de un árbol. Vemos en este caso la presencia del *Nivel 1* ya explicado, es decir que el contenido ambiental de este capítulo está vinculado con el cuidado y manutención de los árboles que componen el arbolado urbano en dicha localidad.

Por otro lado, el artículo 10 dispone que cuando se trate de una obra nueva se deberá presentar, en el proyecto de construcción, la ubicación del árbol, ante la Dirección de Obras Privadas del Municipio.

Por último, el artículo 11 establece que los frentistas que vivan en las cuadras que componen el microcentro, y en cuyas aceras tengan canteros, deberán mantenerlos en buen estado de conservación, caso contrario, *“la Municipalidad dispondrá las sanciones correspondientes”*. Nuevamente vemos un contenido ambiental vinculado al cuidado y conservación del arbolado urbano (*Nivel 1*).

El capítulo “sobre podas y extracciones” abarca los artículos 12 a 20 de la ordenanza.

A diferencia del capítulo anterior, en el que se delegan algunas responsabilidades al frentista, en este caso la poda y extracción están a cargo exclusivamente de la Municipalidad (artículo 12). En contadas excepciones podrá la misma delegar la ejecución de la poda a empresas privadas debidamente autorizadas. Si bien, como se ha dicho, hay una mención expresa en el artículo 12 respecto a la exclusividad que le compete a la Municipalidad para podas o extracciones, nuevamente en el artículo 14 se refuerza esta disposición al estipular que *“queda terminantemente prohibida la poda por parte del frentista”,* y que *“no se consideran motivos suficientes para realizar podas: -la necesidad de un mayor barrido de aceras y calzadas por la caída de las hojas o frutos. -el pretendido mayor vigor que la poda brindaría a las especies, tal como es la errónea creencia popular. -para que sea visible una construcción, a excepción de que se trate de un bien de interés patrimonial”*.

En el artículo 13 se exponen las razones por las cuales se puede proceder a la poda, siendo las mismas: cuando las ramas obstaculicen la circulación de peatones y vehículos; interfieran con el suministro de un servicio público; cuando provoquen inconvenientes en fachadas edilicias o en techos y canaletas, siguiendo en parte lo dispuesto por el artículo 5 de la ley provincial.

El artículo 15 establece que toda extracción obligará al debido reemplazo, dentro de los 60 días de efectuada la tarea, en el mismo lugar o en uno próximo a él, y de no ser así se dará intervención al Juez Municipal de faltas, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 12 de la ley provincial. Vemos en este artículo una medida disuasoria coherente con el *Nivel 2*, ya que sin importar cuán justificada se encuentre la extracción, es obligatorio su reemplazo dentro de un plazo determinado.

En el artículo 16 se establece que se permitirá la extracción de árboles en caso de estado de decrepitud; deficiente estado sanitario; representen un peligro para personas y bienes públicos y privados; afecten la realización de obras o la prestación de servicios públicos; cuando se trate de especies que la experiencia demuestre que no son aptas para el arbolado público; o cuando se encuentren fuera de la línea del

arbolado, siendo coincidente con lo dispuesto en el artículo 5 de la ley provincial, si bien no se encuentran incluidas las siguientes justificaciones para extracciones dispuestas por esta última: cuando interfieran en obras de apertura o ensanches de calles; cuando la inclinación del árbol amenace su caída o provoque trastornos al tránsito de peatones o vehículos; cuando por mutilaciones voluntarias o accidentales de diversa índole no se pueda lograr su recuperación; o cuando interfiera u obstaculice la prestación de un servicio público.

El artículo 20 de la ordenanza dispone que el Tribunal de Faltas Municipal deberá informar anualmente en el mes de diciembre el total de actas labradas y el monto total de las mismas, siendo concordante con lo dispuesto en el artículo 13 de la ley provincial.

El último capítulo establece la figura del “padrinazgo”, la cual no se encuentra contemplada en la ley provincial. Los artículos 22 y 23 disponen que podrán ser aspirantes a padrinos forestales las personas físicas o jurídicas, instituciones públicas o privadas con o sin fines de lucro, y que dicho aspirante deberá elegir entre los proyectos existentes, haciéndose cargo del mantenimiento del lugar, así como de intermediar entre los vecinos y la Dirección de Plazas y Paseos.

Se puede concluir que en esta ordenanza se contemplan varias responsabilidades puestas en cabeza del particular, en cuanto a plantación, conservación de canteros, reposición en caso de extracción, y la previsión de sanciones en caso de que el frentista no cumpla con lo dispuesto en la presente ordenanza. Hay un seguimiento casi lineal de las nociones delineadas en la ley provincial.

Es necesario destacar, además, que existe actualmente un nuevo proyecto de ordenanza de regulación del arbolado urbano para la localidad de Balcarce. El mismo consta de 33 artículos y se divide en los siguientes títulos: “sobre la plantación”, “sobre podas”, “sobre extracciones”, “ejemplar histórico”, “procedimiento”, “figura del padrinazgo” y “residuos de poda”.

Desde los considerandos ya se puede divisar una línea coherente con el *Nivel 1* ya desarrollado previamente, ya que el anteúltimo párrafo reza “...es de vital importancia determinar una política ambiental que permita el desarrollo de las especies arbóreas, sin que estas puedan llegar a ocasionar algún peligro a los vecinos de Balcarce”, y que “es un deber del municipio conservar, preservar, mejorar y fomentar el arbolado público en el ejido urbano”. (Nuevamente contenido ambiental basado en el cuidado y conservación del arbolado).

A lo largo de los primeros artículos, introductorios, se declara de interés municipal la defensa y protección del arbolado público del Partido de Balcarce (artículo 3), y se dispone la creación de un Área de Arbolado Urbano (AAU) dentro de la Dirección de Plazas y Paseos (artículo 4), cuyas funciones, enumeradas en el mismo

artículo, son coincidentes con las dispuestas en el artículo 6 de la ley provincial 12.276.

El Capítulo 1, “Sobre la plantación”, dispone, entre otras cosas, que la plantación de los árboles en todos los espacios públicos será efectuada por la Dirección de Plazas y Paseos (artículo 6), así como también le corresponderá la plantación en veredas, salvo que el frentista tenga autorización y asesoramiento del AAU para hacerlo él mismo.

El artículo 9 establece que el AAU *“decidirá y difundirá de acuerdo a la experiencia qué especies son aconsejables para formar parte del arbolado público...”* (en virtud de esto, el Anexo 1: “Plan regulador del arbolado urbano del Partido de Balcarce” establece lo pertinente, siguiendo la línea esbozada en el artículo 7 de la ley 12276), disponiendo, en su parte final, que es aconsejable el *“...follaje caduco para permitir el asoleamiento en invierno y proveer de sombra en verano, rústico en cuanto a sus necesidades climáticas y edáficas, tolerante a la contaminación ambiental y de una magnitud conveniente para el diseño urbanístico”*.

También, el artículo 11 establece que es obligación de los frentistas efectuar el hoyo de plantación, y que *“cada 10 metros de lote de frente corresponde la plantación de un árbol”*.

Finalmente, el artículo 13 prohíbe la fijación a los árboles de cualquier elemento extraño (clavos, alambres, hierros, ganchos, etc.), así como también prohíbe encalar, barnizar y/o pintar ramas o árboles pertenecientes al arbolado público. Este artículo se encuentra claramente direccionado a impedir cualquier intervención que sea contraria al correcto cuidado y conservación del arbolado (*Nivel 1*).

Continuando con el capítulo 2, “sobre podas”, el artículo 14 establece que la poda estará a cargo de la Municipalidad por ejecución directa, o por terceros debidamente capacitados. Al igual que en la ordenanza vigente, este proyecto dispone la prohibición de la poda por parte del frentista.

Mediante el artículo 16 se crea un Registro Permanente de Podadores Urbanos Artesanales del Partido de Balcarce, que dependerá del AAU.

En el artículo 19 están definidos los casos en que se encuentra permitido realizar la poda, siendo los mismos los dispuestos en los incisos c), f) e i) de la ley provincial, a los que este proyecto agrega además: cuando provoquen inconvenientes en fachadas edilicias; cuando se trate de ramas secas; cuando las ramas interfieran en la correcta visualización de los semáforos; y la poda de acortamiento de copa estará permitida cuando provoque inconvenientes en techos y canaletas.

El artículo 20 dispone que las empresas prestatarias de servicios públicos solicitarán autorización para realizar la poda o erradicación del arbolado cuando afecte líneas, tendidos o conductos correspondientes a estos servicios, y que todo nuevo tendido, subterráneo o aéreo, como así también las obras vinculadas a los mismos deberá proyectarse de forma tal que no afecte al arbolado público existente. De comprobarse que se llevan a cabo tareas que afecten al arbolado público sin que haya tomado intervención el Departamento Ejecutivo, se podrá ordenar la inmediata paralización de las mismas, sin perjuicio de las sanciones correspondientes. Todo un concepto que no se encuentra contemplado en la ley provincial.

Los artículos 21 y 22 disponen que en situaciones excepcionales de emergencia que impliquen la necesidad de intervenir el arbolado público para evitar peligros a personas o bienes o para restablecer servicios esenciales, se podrá realizar dicha intervención sin autorización, pero la empresa se encuentra obligada a informar a la Municipalidad dentro de los dos días posteriores al suceso; y que en todos los casos de intervención de empresas públicas en el arbolado, deberá observarse el “arte en caso de poda” específico para cada especie, de manera de no alterar el normal funcionamiento de los ejemplares (nuevamente una medida acorde al cuidado del arbolado).

Finalmente, el artículo 23 establece que no se considerarán motivos suficientes para realizar podas: la necesidad de un mayor barrido de aceras y calzadas por la caída de hojas o frutos; y el pretendido mayor vigor que la poda brindaría a las especies, tal como es la errónea creencia popular, lo cual es concordante con lo dispuesto en el artículo 14 de la ordenanza vigente.

El capítulo 3, “sobre extracciones”, se extiende desde el artículo 24 al 26, en los cuales se repiten algunos conceptos ya tratados en el capítulo de poda: exclusividad en las extracciones a favor de la Municipalidad, prohibición de extracciones para el frentista.

Artículo 25: *“Toda extracción obligará al debido reemplazo por parte del frentista, dentro de los 60 días de efectuada la tarea, en el mismo lugar o en uno próximo a él...”*. También en este artículo se manifiesta una medida disuasoria concordante con el Nivel 2, obligando al frentista a conservar la cantidad de unidades luego de una o varias extracciones.

En el artículo 26 se contemplan los casos en que está permitido proceder a las extracciones, siendo los mismos idénticos a lo dispuesto por los incisos a), c), d) g) e i) del artículo 5 de la ley provincial, agregando, además: deficiente estado sanitario y “toda otra razón que la AAU estime pertinente, por lo que se otorga a este organismo una facultad bastante amplia.

El capítulo 4 consta de un solo artículo (27), en el que se establece que el Honorable Concejo Deliberante puede determinar el o los ejemplares individualizados como “ejemplar histórico” para el Partido de Balcarce”, sujetos al cuidado, atención y manutención del Departamento Ejecutivo Municipal.

El capítulo 5 establece el procedimiento para la aplicación de multas por infracciones cometidas a la ordenanza (proyecto en este caso).

El capítulo 6 “figura del padrinazgo”, se encuentra redactado de idéntica forma que su análogo en la actual ordenanza.

Por último, el capítulo 7 refiere que los instrumentos básicos para la gestión adecuada de los residuos de poda y jardinería, “*con el objeto de garantizar las condiciones de higiene de la vía pública y la protección del medio ambiente*”, serán los establecidos por el artículo 15 de la ordenanza 154/16.

12. Olavarría.

La ordenanza vigente en Olavarría es la 3379/10. Consta de tan sólo 5 artículos. En el primero se dispone la adhesión a la ley 12.276, con aplicación en todo el Partido de Olavarría.

El segundo artículo establece que la Dirección de Plazas y Paseos, dependiente de la Secretaría de Infraestructura, Obras, Servicios y Espacio Público tendrá las funciones mencionadas en el artículo 6 de la ley 12.276.

Mediante el artículo 3 se dispone la creación de una comisión Ad-Hoc dependiente del Honorable Concejo Deliberante que se denomina “Consejo del Arbolado Público” con sus facultades, deberes y obligaciones de conformidad con el artículo 9 de la Ley Provincial.

Finalmente, el artículo 4 reza “*facúltase al Departamento Ejecutivo Municipal a realizar todos los hechos y actos jurídicos, administrativos y contables, suficientes y necesarios al cumplimiento de lo normado en la presente Ordenanza*”.

Se trata de una adhesión completa y total a la Ley Provincial sobre Arbolado Público.

TRES ARROYOS Y LOBERÍA

Por Florencia Cheruse

En este apartado analizaremos los sistemas normativos de arbolado urbano de otros municipios costeros de la provincia de Buenos Aires. Haremos referencia en primer lugar a las normas del Partido de Tres Arroyos para pasar luego al análisis del Partido de Lobería, describiendo en ambos casos las disposiciones más relevantes y haciendo las correspondientes correlaciones con la ley provincial 12.276, cuando ello fuere pertinente. Por último, indicaremos dentro de cuál de los indicadores planteados al inicio de esta obra queda comprendida la normativa de cada municipio.

13. Tres Arroyos.

Este municipio cuenta con varias ordenanzas que conforman su sistema de arbolado. A los fines de ordenar el análisis, dividiremos las normas en dos grupos según su fecha de sanción. Dentro del primer grupo incluiremos aquellas ordenanzas dictadas con anterioridad a la ley provincial 12.276 de 1999; y en el segundo, las que fueron dictadas con posterioridad, que reflejan la adaptación de la normativa municipal a los preceptos provinciales.

Dentro de la primera etapa, encontramos la **ordenanza 3120** de 1990, cuyo propósito principal es la realización de un inventario forestal que abarque todas las localidades del municipio, describiéndose detalladamente pautas y requisitos para su confección (artículos 1° a 4°). La finalidad del inventario la encontramos descripta en el artículo 5°, que dispone que, una vez obtenidos los datos, se podrá emprender un programa racional de forestación y reforestación, para el que se utilizarán las variedades de plantas más aptas para cada una de las zonas a intervenir.

Recién a partir de la segunda mitad de la ordenanza es donde podemos identificar algunos de los contenidos que luego se verían incorporados a la ley provincial. Así, en el artículo 6° encontramos de forma expresa la prohibición de poda y/o extracción de plantas, que solo será autorizada por la autoridad competente, de forma excepcional en los supuestos mencionados en el artículo 7°, entre los que se menciona: poda ornamental; poda sanitaria; cuando se atente contra el cableado de servicios; cuando peligre la libre circulación de peatones o vehículos; entre otros. A grandes rasgos podemos decir que estas excepciones son coincidentes a las establecidas en la ley provincial. Asimismo, el artículo 9° dispone la obligación indefectible de reponer los ejemplares que deban ser extraídos, corriendo siempre los costos de ello por cuenta del frentista; o institución o empresa prestataria de servicio. Es dable aclarar que no se indica una cantidad determinada para la

reposición, por lo que debe entenderse que basta con un solo ejemplar por cada árbol extraído.

Otra ordenanza comprendida dentro de este primer grupo es la **3854** de 1994 que, de forma escueta, en tan solo cuatro artículos, dispone normas para la poda de plantas en el partido, limitándola a la eliminación de ramas para evitar inconvenientes a peatones (artículo 1º, inciso a); y para evitar la visión adecuada de señalizaciones y semáforos (artículo 1º, inciso b).

Luego de esta breve descripción, debemos decir que las ordenanzas de este primer conjunto sitúan al municipio dentro del *Nivel 1* de protección, conforme los indicadores de análisis propuestos. Ello, porque solo hemos encontrados normas referidas al arbolado con referencias a su cuidado, pero sin existencia de medidas de disuasión o bien promoción.

Pasemos ahora al análisis de la segunda etapa, donde incluimos aquellas disposiciones dictadas con posterioridad a la entrada en vigor de la ley provincial 12276. Dentro de este grupo encontramos en primer lugar la **ordenanza 5095** de 2002 denominada de “Preservación del arbolado público y espacios verdes públicos” en la que hallamos una sola referencia a la ley provincial en el Capítulo X de las Sanciones (artículo 22) al que brevemente referiremos más adelante. Sin perjuicio de ello, puede verse en la norma un notable avance respecto de las ordenanzas anteriores, cuyas disposiciones continúan aún vigentes por no haber sido derogadas.

En su primer capítulo, denominado “Objetivos”, se puede identificar claramente no solo su objeto (artículo 1º); sino también la declaración como Servicio Público y Patrimonio Natural que se le otorga al arbolado urbano y a los espacios verdes del municipio (artículo 2º). Esta proclamación es reafirmada en la reglamentación que se hace de la ordenanza, con una añadidura interesante ya que declara como “delito ambiental” cualquier tipo de ataque contra el arbolado. Llama la atención una declaración de estas características en una norma municipal, en violación a las normas constitucionales, ya que la tipificación de conductas delictuales es competencia exclusiva del Poder Legislativo Nacional.

Volviendo al texto, en el artículo 3º se crea, en consonancia con lo establecido en la ley provincial, el “Fondo de Fomento, Recuperación y Mantenimiento del Arbolado Público y Espacios Verdes”, disponiendo la reglamentación las partidas que lo conformarán.

A continuación, en los capítulos III y IV, se establecen las definiciones de Espacio Verde Público y Arbolado Urbano Público (artículo 6º), conceptos luego ampliados y desmenuzados en la reglamentación de la ordenanza, y se disponen las pautas para la forestación de calles y espacios públicos del Partido (artículo 7º).

En el capítulo V, “De la Conservación”, encontramos la prohibición general para efectuar cortes, despuntes, podas, talas o erradicaciones del arbolado, quedando esas tareas solo habilitadas para personal especializado del Departamento de Paseo Públicos o personal idóneo (artículo 8°). Se establece asimismo la realización de un registro actualizado del arbolado público (artículo 9°), en concordancia con lo dispuesto en la Ordenanza n° 3120 de 1990 comentada más arriba. Seguidamente, se determinan los procedimientos a seguir en casos de afectación de líneas de cableados y para las autorizaciones de obras nuevas, que compatibilizan con las pautas de conservación del arbolado (artículos 10 a 13). Por último, se dispone, en el artículo 14, las causales que justifican la erradicación de ejemplares; en el artículo 15, el procedimiento para su autorización y el establecimiento de un arancel que grava la extracción de especies, arancel que integrará el Fondo creado en el artículo 3°; y en el artículo 16, la obligación para la autoridad de aplicación de desarrollar actividades tendientes a lograr la conservación de las forestaciones existentes.

En el capítulo VII encontramos las obligaciones de la autoridad de aplicación (artículo 17) y de los frentistas (artículo 18), ampliadas por el decreto reglamentario. En el capítulo VIII, en los artículos 19 y 20, hallamos disposiciones que apuntan esencialmente a la participación comunitaria, con instrumentos como la cooperación de vecinos, entidades vecinales, instituciones y escuelas en los planes de forestación, y mecanismos de difusión de los aspectos contenidos en la ordenanza.

Llegando al final, en el capítulo IX se establecen las acciones prohibidas (artículo 21), entre las que se enumera: la extracción de especies, salvo en los casos justificados por la ordenanza; daños o lesiones a las especies; poda indiscriminada sin autorización; plantación por parte de particulares en lugares públicos que no sean aptos; plantación de árboles en contraposición con las disposiciones de la ordenanza, entre otras.

Por último, en el capítulo X, se establece el sistema de sanciones para las infracciones, tanto a la ordenanza, como a la ley provincial. Cabe destacar, tal como ya dijéramos, que es en este capítulo, concretamente en el artículo 22, el único lugar donde se menciona de forma expresa a la ley provincial. Corresponde, sin perjuicio de ello, una breve referencia al segundo párrafo del artículo 22, en el que se establece que todas aquellas infracciones que no se encuentren reglamentadas en el código contravencional, serán sancionadas de acuerdo a lo que establezca la regulación de la ordenanza. Siguiendo este lineamiento, el decreto reglamentario establece en sus artículos 25 a 30 los montos de las multas a aplicarse. Al respecto debe decirse que es de dudosa validez la imposición de una pena, como la multa, mediante un decreto municipal, debiendo para ello cumplirse indefectiblemente con el principio de legalidad, establecido en la Constitución Nacional.

Otra ordenanza que debemos incluir en esta etapa es la 5327 de 2004, que establece la reglamentación para el cuidado de especies arbóreas, su extracción o tala. En sus disposiciones básicamente se establecen requisitos para las autorizaciones de obras nuevas, refacciones y/o ampliaciones, para las que se disponen pautas que atienden al mantenimiento y localización de árboles y especies vegetales. Se exige que los ejemplares existentes no podrán ser afectados por las obras, sin contar con la previa autorización de la autoridad municipal.

Resultan interesantes las disposiciones de los artículos 4° y 5°. El primero de ellos exige para los casos en que sea inevitable la supresión de ejemplar, la consulta a la autoridad de aplicación para que esta indique el tipo y número de ejemplares a implantar en compensación, siempre a cargo del propietario. Dispone también el precepto los criterios a ponderar, debiendo procurarse la elección de especies similares a las extraídas, que garanticen una rápida recuperación de las condiciones originales de sombreado, humedad y anidado de fauna. El segundo de los artículos citados determina como estándar de remplazo la cantidad de tres especies, no menores de tres (3) años, por cada árbol que se extraiga. Se agrega que, en caso de no ser posible la implantación de todos los ejemplares en el lugar de la extracción, las especies deberán ser entregadas a la autoridad de aplicación, quien determinará el lugar de plantación dando preferencia a zonas cercanas al mismo.

Otra disposición destacable es la del artículo 6° que permite, para aquellos casos de ejemplares de significación histórica, paisajística o ambiental, el traslado de estas, previa autorización de la autoridad de aplicación, o bien, el establecimiento de una compensación mayor, equivalente a las características del caso. El artículo 8° asimila a la tala todo acto que atente contra la vida del árbol en forma intencional, ya sea por un medio químico o físico. Finalmente, en el artículo 11, se establece que, por todo incumplimiento a más de la obligación de reposición ya comentada, se aplicarán las sanciones previstas en el Código Contravencional.

Por último, cabe mencionar la **ordenanza 5882** de 2008, que implementa el Programa de Padrinazgo de Espacios Públicos que permite a empresas privadas, asociaciones vecinales, fundaciones, asociaciones civiles, ONGs y/o cualquier persona jurídica apadrinar plazas y paseos públicos, mediante la realización de actividades de mantenimiento, conservación, limpieza, mejoras. Según el artículo 4°, los derechos y obligaciones de la entidad apadrinadora y la Municipalidad de Tres Arroyos serán fijados por Convenios de Padrinazgo, cuyos caracteres son fijados en los artículos 5° a 8°.

A modo de cierre, vemos cómo este segundo grupo de ordenanzas, en las que incluimos aquellas dictadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley provincial, avanza sobre la regulación y protección del arbolado urbano del partido, regulándolo de forma más amplia e integral. Por ello es que podemos incluir las

normas de esta segunda etapa dentro de los dos primeros indicadores planteados. Dentro del *Nivel 1* porque encontramos disposiciones específicas referidas al arbolado urbano, destinadas principalmente a su protección; y dentro del *Nivel 2* ya que, si bien no hay contenidos referidos a reservas, si encontramos medidas con un claro objetivo disuasorio en relación a la poda o extracción de ejemplares (por ejemplo: la obligación de plantar tres árboles por cada uno que se extraiga).

14. Lobería.

El segundo municipio que analizaremos en este apartado es el de Lobería, que cuenta con cuatro ordenanzas que refieren de forma directa al arbolado urbano del partido. Examinaremos a continuación cada una de ellas, de forma cronológica, describiendo sus aspectos principales y estableciendo, si fuere pertinente, las relaciones existentes con la norma provincial.

La primera ordenanza a la que debemos referirnos es la **31** dictada en 1993, con anterioridad a la ley 12276. Los primeros artículos presentan una disposición que llama la atención. En primer lugar, se dispone la prohibición para todo el partido para la extracción, poda y pintura del arbolado público (artículo 1º), definiéndose el concepto de “arbolado público” con posterioridad, en el artículo 2º, circunscribiendo el término a las especies, ya sea leñosas u ornamentales, que se encuentren en lugares destinados al uso público. Seguidamente, se establece qué debe entenderse por poda (artículo 3º). De la lectura de estos tres preceptos es posible identificar, a grandes rasgos, algunos puntos de contacto con la norma provincial, por ejemplo, si bien no son idénticas, encontramos coincidencias en las definiciones de arbolado público.

A continuación, se establecen los supuestos en los que se puede autorizar tanto la extracción como la poda de ejemplares (artículo 4º). Entre ellos se enumera: el estado de decrepitud de los árboles o deficiencias en su conformación o estado sanitario; cuando causen daños o importen peligro para personas, bienes o servicios; cuando se afecte la salud pública; cuando se obstruyan accesos a garajes, cocheras o estaciones de servicios, siendo obligatorio en este último caso la reposición del ejemplar en el lugar más cercano a la extracción, quedando los gastos siempre a cargo del vecino solicitante. Nuevamente vemos aquí que las causales enumeradas concuerdan en su mayoría con las dispuestas en la ley provincial.

Como consecuencia de la extracción, se establece a continuación el deber de reponer de forma inmediata el árbol extraído por ejemplares de la misma u otra especie (artículo 5º). No se especifica cantidad para el remplazo, pero al usarse el plural en la palabra “ejemplares” debe interpretarse que deben ser por lo menos dos.

Seguidamente, la ordenanza establece normas que reglamentan las solicitudes para extracción y/o poda (artículo 6º) y la obligación para los frentistas de comunicar a la autoridad de aplicación toda mutación que se produjere en las especies arbóreas (artículo 7º). Por último, se dispone la aplicación de multas para los casos de extracción y poda realizados en contravención a las disposiciones de la ordenanza, de acuerdo al Código de Faltas Municipal (artículo 8º).

La segunda norma que analizaremos fue dictada con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley provincial. Nos referimos a la **ordenanza 679** del año 2000, cuyas disposiciones vienen a sumarse a las de la ordenanza anterior, ya que la misma no fue derogada.

En su texto, lo primero que advertimos es la declaración de la implantación, desarrollo, defensa, mejoramiento, ordenamiento y recuperación del arbolado de todo el distrito, como de interés público y objetivo primordial del municipio (artículo 1º). Seguidamente se define el concepto de arbolado público (artículo 2º), reiterando, aunque no de forma textual, lo dispuesto en la ordenanza 31/93, ya comentada. Asimismo, se disponen los objetivos de la ordenanza, que giran principalmente en torno a proteger, preservar, estudiar e impulsar la plantación de ejemplares arbóreos (artículo 3º).

A continuación, con el fin de preservar los espacios verdes y las especies vegetales, se dispone una serie de prohibiciones, entre las que se enumera la extracción; las lesiones de la anatomía que puedan afectar su aspecto, fisionomía y morfología; la fijación de anuncios; la aplicación de cualquier técnica química, biológica, física o fisiológica sobre las especies; las alteraciones o cambios en inmuebles que afecten directamente el arbolado (artículo 4º).

Respecto de la autoridad de aplicación, la norma declara que será la Municipalidad de Lobería, estableciendo sus atribuciones (artículo 5º) y obligaciones (artículo 6º). Entre las primeras se lista como potestad principal la de determinación de oportunidad y tecnología a aplicar para el ordenamiento, mantenimiento, preservación, conservación, reposición e implantación de las especies vegetales, atendiendo los aspectos técnicos tales como podas, raleos, despuntes, plantación, siembra, extracción, reposición, control de plagas, fertilización, etc. Entre las segundas, se enumera: manejar el arbolado público atendiendo a su poda, fertilización, despunte, raleo, corte de raíces, etc.; extraer los árboles secos, mal desarrollados, en estado insalvable o que represente un peligro para la comunidad; llevar un catastro actualizado de especies arbóreas; desarrollar actitudes y promover acciones positivas hacia los espacios verdes y arbolado público; entre otros.

Subsiguientemente, se dispone de qué forma será financiada la implementación y desarrollo de los programas contenidos en la ordenanza (artículo 7º) y se crea el

Fondo de Recuperación y Mantenimiento del Arbolado Público y Espacios Verdes del Partido de Lobería (artículo 8°) que está compuesto por fondos aportados por vecinos frentistas, organismos públicos o privados, entidades, instituciones, etc. y por ingresos en concepto de multas, infracciones y/o cualquier otra sanción aplicada por contravenciones a lo dispuesto en la norma. Por último, se regula el sistema de faltas o contravenciones, las que serán sancionadas conforme lo establecido en el Código Contravencional del partido, así como por demás disposiciones de aplicación supletoria.

La tercera ordenanza que examinaremos es la **1185** del año 2006, que consta solo de tres artículos y que simplemente dispone la adhesión de la Municipalidad de Lobería a la ley provincial 12276 y a su decreto reglamentario 2386/2003. Respecto de esta norma debemos aclarar que, tal como ya se explicara, al ser la ley provincial directamente operativa en toda la provincia, no es necesaria la adhesión por parte de los municipios.

Por último, nos encontramos con la **ordenanza 1339** del 2007 de creación del Consejo del Arbolado Público como comisión Ad Hoc del Honorable Concejo Deliberante de Lobería con todas las facultades, deberes y obligaciones de acuerdo a la ley 12276 (artículo 1°). Seguidamente dispone la convocatoria para su creación a las entidades de bien público registradas ante el municipio (artículo 2°) y se dispone que será integrada por un representante de cada Bloque Político, uno del Departamento Ejecutivo Municipal, y uno de cada una de las entidades de bien público que deseen participar (artículo 3°).

Para concluir, diremos que el sistema normativo del partido de Lobería referido a la protección del arbolado urbano se subsume dentro del primer indicador propuesto, es decir que nos encontramos ante el *Nivel 1* de protección, implicando ello la existencia de ordenanzas con referencia específica al arbolado público, pero sin existencia de medidas disuasorias ni promotoras.

SAN ANTONIO DE ARECO

Por Juan Francisco Acosta

15. Introducción.

El municipio bonaerense de San Antonio de Areco cuenta con cuatro ordenanzas relativas al arbolado público, siendo las ordenanzas 1854/1996 y 2173/1999 las más importantes debido a que la primera de ellas declara de interés y utilidad pública la defensa, mejoramiento, ampliación y recuperación de todos los componentes de los espacios verdes y del arbolado público y establece los principios para la conservación y plantación de ejemplares, mientras que la segunda crea un plan regulador a nivel municipal en consonancia con lo establecido por la ley 12.276.

En el año 2002 se sanciona la ordenanza 2490, que luego fue modificada por la ordenanza 3018/2006, por medio de la cual se creó el Consejo del Arbolado Público de San Antonio de Areco a fin de garantizar la participación ciudadana, mientras que en el año 2004 se sancionó la ordenanza 2775 por la cual se creó el Padrinazgo de Espacios Verdes a fin de que personas físicas o jurídicas asuman la responsabilidad de mantener y embellecer determinados espacios verdes asignados, sin retribución alguna, pero con derecho a que la comuna le autorice la instalación en dichas áreas de carteles que individualicen a la persona o entidad protectora.

16. Aspectos relevantes de la legislación municipal.

16.1. Ordenanza 1854/1996.

La citada norma establece el régimen para la preservación, conservación, recuperación, reposición y/o mejoramiento en todo lo atinente al arbolado público que forma parte constitutiva o complementaria de los parques, plazas, plazoletas, veredas, jardines, rutas y/o caminos de Partido de San Antonio de Areco.

Asimismo, declara de interés y utilidad pública la defensa, mejoramiento, ampliación y recuperación de todos los componentes de los espacios verdes y del arbolado público que conforman el patrimonio del Partido de San Antonio de Areco y le asigna el carácter de servicio público al arbolado ubicado en las calles y espacios verdes. Califica arbolado público, sujeto a las previsiones de la referida ordenanza, a todos los ejemplares arbóreos y arbustivos existentes en lugares pertenecientes al dominio público municipal: calles, caminos, plazas, plazoletas, jardines, Parque Criollo y Museo Gauchesco Municipal y demás cauces naturales o artificiales de dominio público.

Define “poda correctiva” la que se aplica a las especies arbóreas de los espacios públicos del partido y que consiste en la conducción del desarrollo de la masa arbórea a fin de lograr de que preste su más eficaz función en compatibilidad con el resto de los servicios.

En cuanto a la autoridad de aplicación la ordenanza analizada designa a la Secretaría de Obras y Servicios Público de la comuna, facultándola a contar con un Organismo Técnico propio, ajeno a la estructura municipal, a fin de poder ejecutar sus funciones. La citada Secretaría es la encargada de cumplir con las tareas e implementar las medidas de prevención y control con la colaboración de las demás áreas municipales.

En lo referente a la conservación del arbolado público, prohíbe expresamente la eliminación, erradicación y/o destrucción, podas y/o cortes de ramas y/o raíces, realizar cualquier tipo de lesión a las ramas y raíces, fijar cualquier tipo de elemento extraño y disminuir, restringir y/o eliminar la porción de tierra donde estos se hallan emplazados. Por otro lado, con expresa autorización previa, se encuentra permitido la extracción, poda, cortes de ramas o raíces por las siguientes razones: por su estado fitosanitario no se posible su recuperación; cuando obstaculice o impida el trazado o realización de obras públicas; cuando sea necesario garantizar la seguridad de personas y/o bienes, la salud de la comunidad, y la conservación y recuperación del propio arbolado público circundante.

Se establece como obligación del frentista reemplazar el árbol extraído conforme con la especie que indique la autoridad de aplicación.

Es importante señalar que la ordenanza examinada dispone que la autoridad de aplicación podrá ordenar el retiro, acondicionamiento y traslado para su trasplante de árboles ubicados en veredas particulares que reciba en donación el municipio que su carácter específico, antigüedad o valor histórico, merezcan ser preservados como patrimonio natural y cultural.

16.2. Ordenanza 2173/1999.

Esta norma se dictó con el objeto armonizar la legislación ambiental municipal en la materia con los lineamientos establecidos en la ley 12.276. En tal sentido, lo más relevante es que en sus considerandos expresamente menciona la necesidad de dejar de lado la directriz asignar el carácter de servicio público al arbolado municipal.

En dable mencionar que esta ordenanza establece determinadas modificaciones a su antecesora, pero sin derogarla en forma expresa.

Se modifica la calificación del arbolado público, definiéndolo como las especies arbóreas o arbustivas instaladas en lugares del área urbana o rural municipal, en el

ejido municipal y que estén destinadas al uso público, sin tener en cuenta quién y cuándo las hubieren plantado.

Por otro lado, confirma nuevamente como autoridad de aplicación a la Secretaría de Obras y Servicios Públicos municipal, la que tiene a su cargo el cumplimiento de la normativa y le asigna funciones específicas, entre las que figura elaborar un plan regulador del arbolado público y administrar los recursos del fondo de reforestación, para el manejo y conservación del arbolado público.

Se establece el deber del frentista de cuidar de la especie arbórea.

Por último, crea en el seno de Honorable Concejo Deliberante y de conformidad con prescripto por el artículo 8° de la ley 12.276, el Consejo del Arbolado Público.

16.3. Ordenanza 2490/2002.

Esta disposición regula las funciones del Consejo de Arbolado Público del Partido de San Antonio de Areco, determinando que el mismo deberá colaborar en la protección de las especies arbóreas y arbustivas que conforman el arbolado público.

Específicamente, establece que debe coadyuvar con la autoridad de aplicación en supervisar las áreas de plantación, mantenimiento y protección del arbolado, en crear condiciones normativas para facilitar que el anejado del arbolado público se efectúe con todas las garantías técnicas aconsejadas y elaborar un plan regular de arbolado público con las siguientes pautas: 1) arbolado existente que debe conservarse; 2) arbolado que debe recambiarse; 3) lugares desprovistos de arbolado; 4) listas de especies arbóreas por calles y barrios; y 5) tareas de manejo y conducción necesarias.

En cuanto a la composición del referido Consejo, la ordenanza determina que estará compuesto por instituciones relacionadas con la protección del medio ambiente, con la flora y fauna y por profesionales y técnicos especializados en la materia.

16.4. Ordenanza 2775/2004.

Esta normativa creó en el ámbito del Partido del San Antonio de Areco el denominado “Padrinazgo de Espacios Verdes”, el cual puede estar conformado por personas o entidades que asuman la responsabilidad de hacerse cargo del mantenimiento, embellecimiento y/o construcciones de tales espacios pertenecientes a la comuna.

Se autoriza al Ejecutivo municipal a suscribir convenios personas físicas o jurídicas, con o sin fines de lucro y entidades educativas del distrito, gubernamentales o no, a fin de asuman, sin derecho de retribución, el cargo honorífico de Padrinazgo de Espacios Verdes.

Si bien la colaboración se efectúa a título gratuito, no habiendo derecho a retribución, se establece como compensación que el municipio proveerá de carteles que junto con el nombre de la plaza individualice a entidad protectora.

17. Conclusión.

Como puede advertirse de la reseña legislativa municipal el municipio de San Antonio Areco posee normativa específica en la materia de arbolado público.

En cuanto al nivel de protección del arbolado público puede advertirse que el mismo es de *Nivel I*, ya que el municipio descentralizó la gestión en su autoridad de aplicación, la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, y estableció normas de contenido ambiental, tales como “poda correctiva” y legisló específicamente en los supuestos de prohibiciones (vgr. realizar cualquier tipo de lesión en ramas o raíces) y de autorizaciones (vgr. cuando obstaculice el trazado o la prestación de servicios públicos) para la conservación del arbolado público.

Es importante mencionar que crea el Consejo de Arbolado Público en el ámbito del Honorable Concejo Deliberante y que establece, en consonancia con la ley 12.276 un plan regulador del arbolado público. Asimismo, crea la figura del Padrinazgo de Espacios verdes a fin de que los propios vecinos pueden colaborar en el mantenimiento y embellecimiento de espacios públicos municipales.

Por otro lado, de la legislación examinada no surge que exista ordenanza con algún tipo de contenido específico relacionado con reservas forestales, áreas protegidas o reservas naturales con planificación de manejo, ni tampoco medidas disuasorias, ni de promoción, desgravación impositiva para la protección del arbolado.

De todo lo expuesto se concluye que el grado de protección del arbolado público en el Partido de San Antonio de Areco es bajo y precisaría de una ordenanza que establezca medidas de promoción y disuasorias para la conservación del arbolado municipal.

CAPITULO III – MUNICIPIO DE GENERAL PUEYRREDON

NORMATIVA MUNICIPAL

Por Natalia P. Martinez Preciado

18. Introducción.

El presente capítulo es un trabajo de recopilación, identificación, selección y análisis de las ordenanzas más relevantes en materia de arbolado urbano del Partido de General Pueyrredón. Con ese objeto, nos proponemos la siguiente estructura metodológica: de manera preliminar presentaremos la norma en análisis, en segundo término, evaluaremos sus aspectos más notables y por último la clasificaremos según los indicadores seleccionados para el estudio del material normativo, a saber:

- *Nivel 1:* ordenanzas referidas a arbolado público descentralizando la gestión en el municipio con algún tipo de contenido ambiental relacionado al cuidado, manutención.
- *Nivel 2:* ordenanza con algún tipo de contenidos específicos relacionados a reservas forestales.
- *Nivel 3:* ordenanza con algún tipo de contenido de medidas de promoción, desgravación impositiva para protección del arbolado.
- *Nivel 4:* ordenanzas específicas de áreas protegidas o reservas naturales forestales municipales con planificación para el manejo.

Las fuentes para la realización de nuestro aporte han sido la página de internet y la biblioteca del Honorable Concejo Deliberante de General Pueyrredón⁹⁵.

Esperamos que el presente trabajo sea de utilidad para quien se acerque a esta obra colectiva y logre disfrutar tanto como lo hemos hecho nosotros al realizar esta tarea.

19. Normativa de base: Ordenanza 9784⁹⁶.

La ordenanza 9784 -código de preservación forestal- con las modificaciones introducidas por las ordenanzas 9956, 18.173 y 19.346 resulta ser la normativa de

⁹⁵ La biblioteca del Honorable Concejo Deliberante de General Pueyrredón funciona en la calle Hipólito Irigoyen nro. 1627 Segundo Piso Ala Derecha de la Ciudad de Mar del Plata – Contacto telefónico: 4996331/87 – Vía correo electrónico: biblioteca@concejomdp.gov.ar.

⁹⁶ Sanción: 14/12/1994 - Promulgación: 29/12/1994 - Publicación: 31/01/1995

base, medular en torno a la preservación, ampliación y mejoramiento de las arboledas existentes tanto en inmuebles de dominio público o privado de la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón y el dominio privado de los particulares. Asimismo, declara de interés público la implantación de árboles en los inmuebles antedichos (conforme artículo 1).

El artículo 2 refiere a los bienes de dominio municipal y escinde responsabilidades en relación a la implantación, conservación, cuidado y reposición de árboles según se trate de: a) los ubicados en parques, plazas, paseos, boulevard marítimo y demás espacios abiertos de uso público u oficial, como organizaciones o entidades culturales o educativas, el órgano competente de la Administración Municipal y b) los ubicados en avenidas y calles de las zonas urbanizadas, los frentistas de las mismas, sean propietarios o no; en los edificios de propiedad horizontal se considerará responsable al consorcio correspondiente o a la administración del mismo o, a falta de éstos, al usufructuario del frente de la planta baja. En el artículo 3 se hace una enumeración que entendemos meramente enunciativa de las acciones prohibidas: “(...) dañar, talar, destruir o retirar árboles, plantas, canteros o elementos de protección de los mismos ubicados en bienes del dominio público o privado de la Municipalidad”.

Es dable mencionar que la norma establece que únicamente se podrá permitir la eliminación o el cambio de uno o más ejemplares sólo por vía de excepción -con previa autorización municipal- cuando concurren “razones de interés público o privado”. Ello conforme lo regla el artículo 4 de la ordenanza en análisis (el que ha sido modificado en el año 2009 por ordenanza 19.346⁹⁷).

En el segundo párrafo del artículo 4 se regla la metodología para la extracción de un árbol que será la siguiente: deberá ser compensada por el solicitante del permiso respectivo, con la implantación de un nuevo ejemplar de la misma especie en el frente y la entrega de un segundo ejemplar a la Municipalidad, para su incorporación a la forestación urbana. Sólo se admitirán excepciones a esta regla de entrega del segundo ejemplar, fundadas únicamente en razones técnicas o de disponibilidad de ejemplares o en la situación económica del solicitante.

En los casos de árboles que -por causa de deformación o edad, a consecuencia de accidentes o enfermedades, o por cualquier otro motivo comprobado- representara un peligro para personas o bienes, deberá ser retirado y reemplazado, previa inspección y autorización del Departamento respectivo; este último trámite puede obviarse en caso de urgencia (conforme artículo 5).

⁹⁷ Expediente D.E.: 128817-09 - Expediente H.C.D.: 1602-U-09 - N° de registro: O-13642 - Fecha de sanción: 10-09-09 - Fecha de promulgación: 24-09-09 - Decreto de promulgación: 2097-

En el artículo 6 (modificado en el año 1995 por ordenanza 9956⁹⁸) se regla la poda de árboles o plantas comprendidas en el capítulo 1 referido a “bienes de dominio municipal” estará a cargo de la Municipalidad, por ejecución directa o por terceros, en todos los casos, supervisada por personal técnico especializado.

Asimismo, se instituye como sistema de poda el denominado “poda selectiva”, el que correspondiere exclusivamente al corte de ramas, en los siguientes casos: a) Cuando interfieran con el tendido de cables de energía eléctrica, telefónicos y/o televisión. b) Cuando provoquen inconvenientes en techos y balcones. c) Cuando interfieran con el servicio de alumbrado público. d) Cuando se trate de ramas secas. e) Cuando estén bajas, esto es a una altura aproximada de dos metros e interfieran en la circulación de peatones y vehículos.

En el artículo 7º se establece el modo en que se debe realizar la plantación o reposición de árboles en las avenidas y en las calles no exceptuadas expresamente de la obligación de forestar, esto es: con ejemplares de las especies correspondientes a la zona, según la reglamentación de la ordenanza. Indica además que, cuando la variedad implantada no se ajustara a lo indicado, la Municipalidad procederá a intimar a quien resultare responsable, al retiro de las plantas declaradas como no aptas para la zona y su sustitución por otra variedad autorizada, siempre que los ejemplares existentes no tengan más de diez centímetros de diámetro a la altura de un metro, contado desde el solado o tengan menos de veinticuatro meses de implantados.

Luego, en el artículo 8º se establece: “El frentista que desee cambiar las especies arbóreas existentes por otras que no correspondan a una variedad autorizada para la zona, deberá presentar una solicitud a la Municipalidad que explique los motivos del cambio. La autoridad municipal podrá solicitar aclaraciones o elementos de juicio complementarios antes de autorizar o denegar el pedido”

El artículo 9 regla los periodos en que deberá hacerse la plantación y el artículo 10 refiere que deberán observarse estrictamente las normas del Reglamento General de Construcciones a fin de no afectar la plantación, desarrollo o reposición de árboles, las marquesinas, toldos, carteles y objetos similares.

Con muy buena técnica legislativa, el artículo 11 se establece la prohibición con relación a los árboles y plantas comprendidos en este capítulo:

- a. depositar cualquier tipo de objetos junto a ellos;
- b. fijar letreros sobre los mismos;

⁹⁸ Expediente D.E.: 23912-0-94 Alc. 1 - Expediente H.C.D.: 1363/95 - N° de registro: O-4160
- Fecha de sanción: 18/05/1995 - Fecha de promulgación: 06/06/1995

- c. colgar de ellos banderolas o cualquier otro objeto extraño;
- d. pintarlos, salvo por motivos técnicos de forestación.

En el capítulo II se establecen las normas referidas a los bienes de propiedad privada, en particular destacamos el artículo 14 que establece que: “Los árboles visibles desde la vía pública (existentes en los distritos en los que haya cercos reglamentarios opacos sobre la línea municipal o paralelas a ella, que no excedan de cincuenta centímetros 50 cm de altura, o verjas o tejidos artísticos o cercos vivos que alcancen mayor altura) no deberán ser removidos, talados o afectados, salvo que perjudiquen la edificación existente o proyectada en cuanto a su asolamiento, iluminación o seguridad” de modo que según este artículo está prohibido remover, talar o afectar los árboles visibles desde la vía pública salvo que perjudique la edificación existente o proyectada en cuanto a su asolamiento, iluminación o seguridad.

De lo referido hasta aquí podemos decir que es una ordenanza que se ubica en el Nivel 1 de nuestro análisis ya que descentraliza la gestión en el municipio con contenidos ambientales relacionados a la preservación, ampliación y mejoramiento de las arboledas.

El capítulo III está dedicado a las “reservas forestales”, el que podríamos incluir en el Nivel 2 de nuestro examen –ello en cuanto a que esta sección de la ordenanza tiene contenidos específicos relacionados a reservas forestales-. La ordenanza la define en el artículo 16 del siguiente modo: “Denominase “reserva forestal” al terreno en el que existan especies arbóreas que, por la cantidad y calidad de sus ejemplares, formen un bosque cuyo valor natural justifique la conservación y preservación. Es dable decir en este punto que su declaración se efectuará por ordenanza, la cual deberá establecer su delimitación (reglado en el artículo 17).

En el artículo 18 se establece que “El Departamento Ejecutivo reglamentará, en cada caso, las normas de protección, cuidado y conservación de la ‘reserva forestal’, sin perjuicio de lo establecido por el Código de Ordenamiento Territorial⁹⁹ y el Reglamento General de Construcciones”¹⁰⁰.

⁹⁹ Basado en la Ordenanza 13.231 Su fecha de sanción es: 30/03/2000 y de promulgación es: 11/04/2000 - Publicación: 13/07/2000. Rige el Ordenamiento del territorio del Partido de General Pueyrredón y regula el uso, la ocupación, la subdivisión y el equipamiento del suelo; la preservación de sus ámbitos arquitectónicos y paisajísticos y todos aquellos aspectos que tengan relación con el ordenamiento territorial.

¹⁰⁰ El Reglamento General de Construcciones. Su fecha de sanción es 04/12/1987 y la de promulgación es: 15/12/1987. Rige en todo el ámbito del Partido de General Pueyrredón. Alcanza a los asuntos que se relacionan con: -la construcción, demolición, refacción,

Hay un punto interesante de la ordenanza que es el siguiente: a través de su artículo 26 crea -por modificación de Ordenanza 19.346¹⁰¹ del año 2009 -un consejo de arbolado público que es una Comisión ad-hoc dependiente del Honorable Concejo Deliberante que se denominará “Consejo del Arbolado Público” para colaborar con el organismo competente de la Municipalidad y prestar su apoyo a la difusión de conocimiento, concientización y todo lo que contribuya al desarrollo del Plan de Arbolado. Dicha Comisión se integrará con representantes del Departamento Deliberativo, vecinos que manifiesten interés sobre el tema, representantes de instituciones y profesionales de la materia. Estará facultado para interceder ante el Ejecutivo Municipal a fin de asegurar la asignación de las partidas presupuestarias y el cumplimiento del Plan al cual están asignadas.

En cuanto a la capacitación y asesoramiento el artículo 28 establece que estará a cargo del Departamento Ejecutivo al establecer la realización de los siguientes actos:

1. Creación de un Registro de Asesores Comunitarios ad-honorem para la Protección del Patrimonio Forestal, 2. Creación de un Registro de Prácticos en Implantación y Preservación de Árboles. 3. Realización de un curso anual intensivo sobre Capacitación en el manejo de árboles y arbustos, y 4. Edición de un Manual de Instrucciones para la Implantación y Preservación de Árboles. En torno a este punto se completa el esquema con lo reglado en el artículo 29 al establecer las diferentes funciones; a saber: asesorar, a los vecinos e instituciones que lo soliciten, sobre los procedimientos adecuados para el mantenimiento de árboles y arbustos, según las normas y prácticas permitidas y recomendadas por la Municipalidad. Por su parte, los artículos 32 y 33 regulan lo vinculado al curso de capacitación -al que hemos referido ya en el artículo 28 inciso 3-. Dicho curso estará a cargo del Departamento Ejecutivo que lo organizará y estructurará.

A efectos de regular los controles y sanciones la ordenanza en análisis ordena al Departamento Ejecutivo a constituir con carácter permanente un cuerpo de inspectores forestales quienes ejercerán el control del cumplimiento de la normativa. Su actuación deberá ajustarse al procedimiento prescripto en el Título IV, Capítulo II, arts. 35, 36 y 38 a 44, del Decreto-Ley 8751/77 (t.o. dec. 8526/86), cual es, el Código de Faltas Municipales.

El referido Código se aplicará al juzgamiento de las faltas a las normas municipales dictadas en el ejercicio del poder de policía y a las normas nacionales y provinciales cuya aplicación corresponda a las Municipalidades, salvo para las dos últimas cuando para ello se hubiera previsto un procedimiento propio.

ampliación o modificación de edificios, estructuras e instalaciones. -El uso, mantenimiento o inspección de construcciones.

¹⁰¹ Ordenanza nro. 19.346 - Fecha de sanción: 10-09-09 - Fecha de promulgación: 24-09-09.

En particular en los artículos de referencia: 35, 36 y 38 a 44 establecen lo relativo a: i) la promoción de una acción pública por falta oficio o por simple denuncia verbal o escrita ante la autoridad municipal o directamente ante el Juez de Faltas (conf. Art. 35); ii) obligación de denuncia por parte funcionario o empleado municipal que, en el ejercicio de sus funciones adquiera el conocimiento de la comisión de una falta deberá hacerlo dentro del plazo de 48 h (conf. Art. 36); iii) Contenido del acta que deberá labrar el funcionario, a saber: a.-El lugar, la fecha y la hora de la comisión del hecho u omisión punible; b.- La naturaleza y circunstancia de los mismos y las características de los elementos empleados para cometerlos; c.- El nombre y domicilio del imputado, si hubiera sido posible determinarlo; d.- El nombre y domicilio de los testigos que tuvieran conocimiento del hecho; e.- Disposición legal presuntamente infringida; f.- La firma del funcionario interviniente con aclaración del nombre y cargo. (conf. Art. 38); iv) procedimiento a llevarse a cabo en el acto de la comprobación (conf. Art. 39); v) carácter de declaración testimonial del acta para el funcionario interviniente y consecuencias de su alteración maliciosa (conf. Art. 40); vi) carácter de plena prueba de las actas labradas por funcionario competente, en las condiciones enumeradas en el artículo 38 y que no sean enervadas por otras pruebas. (conf. Art. 41); vii) facultad del funcionario para requerir orden del Juez de Faltas o Intendente, para la detención inmediata del imputado cuando así lo exigiere la índole y gravedad de la falta, su reiteración o por razón del estado en que se hallare quien la hubiere cometido o estuviere cometiendo. (conf. Art. 42); viii) secuestro por parte del funcionario interviniente de los elementos comprobatorios de la infracción cuando las circunstancias lo justifiquen. Así como también podrá disponer transitoriamente la clausura del local en que se hubiere cometido, si ello fuera necesario para la cesación de las faltas o cuando sea presumible que se intentará eludir la acción de la justicia. (conf. Art. 43); ix) elevación de las actuaciones al Juez de Faltas o Intendente, dentro de las veinticuatro (24) horas de labradas las actas, y puesta a disposición de éste a las personas que se hubieren detenido y a los efectos que se hubieren secuestrado. (conf. Art 44).

De lo expuesto en esta sección se sigue que la ordenanza 9784 -código de preservación forestal- con las modificaciones introducidas por la ordenanzas 9956, 18.173 y 19.346 como normativa de base, medular en torno a la preservación, ampliación y mejoramiento de las arboledas existentes tanto en inmuebles de dominio público o privado de la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón y el dominio privado de los particulares se encuadra en los Niveles 1 y 2 -según los indicadores seleccionados para el estudio del material normativo-

20. Ordenanza 13.410¹⁰².

La ordenanza 13.410 declara reserva forestal a los espacios públicos y privados del Partido de General Pueyrredón que detalla en el artículo 1, a saber: Parque Camet - Barrio El Tejado -Barrio Las Margaritas - Barrio La Florida -Sierra de Los Padres - Bosque de Peralta Ramos -Barrios Parque Montemar y El Grosellar - Barrio El Sosiego -Barrio Las Dalias -Barrio Santa Rosa del Mar - Barrio Alfar -Barrio Parque Bosque Alegre - Sector comprendido por las calles Italia, Rodríguez Peña, vías del FF.CC y Avda. Juan B. Justo, excluyéndose las parcelas frentistas a esta avenida pertenecientes al "Distrito Urbano Ie –Barrio Los Acantilados y Costa Azul - Sector comprendido por las calles Avda. Mario Bravo, J. Vucetich, B. Lynch, Mosconi, G. Lorca, A. Einstein, Puán, F. Alcorta, Sicilia y Avda. Edison" -Barrio Los Acantilados y Costa Azul -Barrio Parque Camet - Barrio Colina Alegre.

La ordenanza 13.410 se ubica en el Nivel 2 del análisis normativo, ello en cuanto a que lleva el contenido específico relacionado a reservas forestales al declararlas como tal.

21. Ordenanza 9717¹⁰³.

La ordenanza 9717 modificada en su artículo 1 por la 13.410 -al ampliar la nómina de barrios declarados reserva forestal- establece en su artículo 2º que "(...) en las áreas declaradas precedentemente, por cada árbol que se extraiga de lotes de propiedad privada con el correspondiente permiso, deberán reponerse dos, pertenecientes a las especies autorizadas por la repartición municipal competente. El Departamento Ejecutivo por disposición fundada, podrá eximir de lo establecido, en casos de imposibilidad física".

Asimismo, en el artículo 3 se establece que "La Municipalidad tendrá el poder de policía, el que podrá ejercer por sí o por terceros, en las reservas forestales declaradas en el artículo 1º, para hacer cumplir en las mismas el "Código de Preservación Forestal". Esto tiene una implicancia enorme en la práctica ello toda vez que el municipio a través de sus órganos será el encargado de velar por el cuidado del ambiente. Por su parte, el artículo 4 establece que el Departamento Ejecutivo confeccionará oportunamente un plan de obras para mejorar la

¹⁰² EXPEDIENTE HCD: 2000/1216 - ACTO: ORDENANZA 13410 - Expediente D.E.: 1999/2/1328 cpo. 1-Sanción: 29/06/2000 - Promulgación: 14/07/2000 - Publicación: 01/08/2000.

¹⁰³ Expediente D.E.: 22551/6/94 - Expediente H.C.D.: 1532/94- N° de registro: O-3888 - Fecha de sanción: 24/11/1994 - Fecha de promulgación: 16/12/1994

infraestructura de acceso a estas reservas, permitiendo un fluido tránsito de vehículos y personas.

De lo contenido en la Ordenanza 9717 podemos observar que la misma se ubica en el Nivel 1 de los indicadores bajo examen. Ello, en virtud de que se descentraliza la gestión en el municipio de las acciones ejecutadas en las reservas forestales.

22. Ordenanza 10.192¹⁰⁴.

La ordenanza 10.192 del año 1995, afecta a espacio verde del dominio público los bienes inmuebles del dominio privado municipal que se encuentren situados dentro del sector denominado "Bosque de Peralta Ramos" y que no tuvieron ya asignado a la fecha de sanción de la norma, finalidad o destino alguno. Con ese objeto el artículo 2 establece que: "El Departamento Ejecutivo realizará un relevamiento de los lotes afectados por el artículo anterior y dispondrá su anotación y señalización, dando intervención a las áreas competentes".

La ordenanza 10.192 se ubica en el Nivel 2 del análisis normativo. Ello toda vez que la norma refiere de modo indirecto a una de las reservas forestales declaradas por ordenanza 13.410, cual es "Bosque de Peralta Ramos" y afecta a espacio verde del dominio público a aquellos bienes inmuebles del dominio privado municipal que se encuentren situados dentro de aquel.

23. Ordenanza 14.256¹⁰⁵.

Esta ordenanza establece el régimen municipal de promoción y desarrollo forestal.

Con ese propósito, en el artículo 1 instituye un Régimen Municipal de Promoción y Desarrollo Forestal, con el objeto de fomentar el incremento de la cantidad y superficie de áreas boscosas, las actividades económicas derivadas de la implantación, el mantenimiento y explotación racional de las mismas, así como el consecuente mejoramiento de la calidad ambiental. El artículo 2 contiene una declaración de interés público y municipal respecto a: los proyectos, planes, programas y acciones en general que se implementen en el territorio del Partido de General Pueyrredón, destinados a la defensa, conservación, mejora, ampliación y creación de bosques.

¹⁰⁴ Expediente D.E.: 19351/9/95 - Expediente H.C.D.: 1321/95 - Fecha de sanción: 09/11/1995 - Fecha de promulgación: 22/11/1995.

¹⁰⁵ Expediente D.E.: 15206-3-2001 - Expediente H.C.D.: 1526-U-2001 - N° de registro: O-8486 - Fecha de sanción: 18-09-2001 - Fecha de promulgación: 02-10-2001.

Los beneficiarios del régimen aparecen en el artículo 3: las personas físicas o jurídicas titulares de los emprendimientos que desarrollen actividades vinculadas con el objeto de la norma, de acuerdo con las condiciones y requisitos que se establezcan reglamentariamente y en concordancia, en caso de corresponder, con otros regímenes instituidos por el Estado provincial y nacional. El artículo 4 es claro al establecer las condiciones exigidas para lograr el acceso a los beneficios establecidos por la ordenanza, a saber: a) las empresas deberán contratar al menos un 80% de mano de obra local y; b) con residencia mínima comprobable de dos (2) años en el Partido de General Pueyrredón -este requisito no se exigirá en la medida en que el emprendimiento se realice con personal preexistente en la empresa-.

Las actividades comprendidas son todas las que se visualizan en el artículo 5: la implantación, mantenimiento, investigación y desarrollo de los bosques, así como el aprovechamiento de la madera y su industrialización, siempre que se trate de emprendimientos forestales o foresto-industriales integrados y se asegure el mantenimiento o incremento de las superficies y calidad de las masas boscosas.

A través del artículo 6 se incorpora un glosario y se definen: bosque, bosque protector, bosque permanente, bosque implantado o cultivado y manejo sustentable. Veamos:

Entiéndase por:

- *Bosque*: a toda formación leñosa natural o artificial con los distintos estratos vegetales que lo integran incluyendo el herbáceo que, por su contenido o función, sean declarados por las autoridades competentes en función de la presente, clasificándose en protectores, permanentes, experimentales, montes especiales y de producción.
- *Bosque protector*: es aquel que por su ubicación es necesario para proteger el suelo, caminos, riberas de arroyos, canales y lagunas, regular el régimen de las aguas, fijar médanos y dunas, contrarrestar la acción del viento, agua y otros elementos; asegurar condiciones de salubridad pública y proteger especies de la flora y fauna.
- *Bosque permanente*: es aquel que por su constitución, destino o formación de su suelo y arboleda debe mantenerse, en particular el que forma plazas, paseos, parques, áreas de reservas naturales y montes anexos a caminos; o el que tuviese especies cuya conservación se considere necesaria.

- *Bosque implantado o cultivado*: el obtenido mediante siembra o plantación de especies maderables nativas y/o exóticas adaptadas ecológicamente al sitio, con fines diversos, pero principalmente comerciales o industriales, en tierras que, por sus condiciones naturales, ubicación y aptitud sean susceptibles de forestación o reforestación, siempre que la creación o ampliación de los mismos no implique la destrucción de masas arbóreas nativas o bosques permanentes o protectores.
- *Manejo sustentable del bosque*: es la utilización controlada del recurso forestal para producir beneficios a perpetuidad, con el objetivo básico del mantenimiento permanente de la cobertura arbórea y la reserva de superficies destinadas a la protección de la biodiversidad y la calidad ambiental.

Es interesante lo contenido en el artículo 7 en que se establece que los bosques deberán desarrollarse mediante el uso de prácticas enmarcadas en criterios de sustentabilidad de los recursos naturales renovables. Todo proyecto forestal o forestoindustrial cuya superficie supere las 100 hectáreas deberá incluir un estudio de impacto ambiental. En los casos de menor superficie, quedará a criterio de la dependencia competente en materia ambiental la presentación de este requisito.

El título II referido a las “medidas de promoción” se inicia con el artículo 9 que establece que: “La Municipalidad del Partido de General Pueyrredón adhiere a la ley provincial 12.443, por la cual se aplica en el territorio de la provincia de Buenos Aires el Régimen de Inversiones para Bosques Cultivados, establecido por la ley nacional 25.080 y su decreto reglamentario 133/99” Recordemos que la ley provincial 12.443.

El artículo 10 incluye la nómina de exención impositiva para los inmuebles donde se desarrollen las actividades forestales comprendidas en el régimen. En un ochenta (80) por ciento durante los primeros cinco (5) años, y en un cincuenta (50) por ciento hasta el octavo año:

- *Tasa por Conservación, Reparación y Mejoramiento de la Red Vial Municipal*. En caso de tratarse de emprendimientos que no comprendan la totalidad de una fracción catastralmente identificada, el beneficio será porcentual a la superficie efectivamente ocupada con el mismo.
- *Tasa por Alumbrado, Limpieza y Conservación de la Vía Pública*. El beneficio se aplicará a los predios donde existan bosques nativos o bosques cultivados, así como a los inmuebles donde se desarrollan emprendimientos foresto-industriales, siempre que los

mismos cumplan con los requisitos enunciados por la norma en cuanto a superficies y condiciones mínimas y las que establezca la reglamentación respecto a cuestiones de seguridad respecto al entorno urbano. En caso de afectación parcial de inmuebles catastralmente identificados, se procederá en forma similar al inciso precedente.

Seguidamente, la norma enumera los beneficios de que gozarán las actividades forestales comprendidas en este título II:

- *Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene.* Las empresas titulares de los establecimientos forestales y/o foresto-industriales que desarrollen simultáneamente actividades exentas y no exentas, deberán discriminarlas contablemente, a fin de individualizar los respectivos montos imponibles. El incumplimiento de esta obligación hará decaer el beneficio otorgado, siendo aplicadas las sanciones establecidas en el artículo 29 de la norma en análisis. La desgravación otorgada no exime a la empresa beneficiaria del cumplimiento de las obligaciones formales emergentes del desarrollo de su actividad.
- *Derechos de Oficina.* El beneficio se otorgará con referencia a todos los servicios administrativos y técnicos que preste la Municipalidad vinculados con las actividades comprendidas en el Régimen.
- *Estabilidad fiscal.* Los emprendimientos comprendidos en el presente régimen gozarán de estabilidad fiscal por el término de veinte (20) años contados a partir de la fecha de aprobación del proyecto respectivo. La estabilidad fiscal significa que las personas físicas o jurídicas sujetas al marco de la presente, no podrán ver incrementada la carga determinada al momento de la presentación como consecuencia de aumentos en las tasas o derechos, cualquiera sea su denominación, o la creación de otros nuevos que los alcancen debido a la actividad promocionada. Esta disposición no alcanza a las exenciones previstas para las Tasas por Conservación Reparación y Mejoramiento de la Red Vial Municipal, por Alumbrado, Limpieza y Conservación de la Vía Pública y por Inspección de Seguridad e Higiene.

El artículo 12 establece: “El Departamento Ejecutivo promoverá y fomentará la instalación de secaderos y aserraderos, así como la radicación de establecimientos industriales dedicados al procesamiento de madera, especialmente de aquellos que

manufacturen productos con alto valor agregado, tales como placas y papel, siempre que los mismos utilicen materia prima obtenida de los bosques de la región implantados o cultivados con fines de producción. A tal efecto, se impulsará la instalación de empresas de este tipo en el Parque Industrial General Manuel Savio”.

Asimismo, el artículo 13 regla que: “Se otorgará apoyatura municipal preferencial a todos los proyectos forestales, tanto explotaciones silvícolas como emprendimientos industriales, que impliquen la creación de mayor cantidad de puestos de trabajo y, especialmente, a aquellos que desarrollen sus actividades mediante sistemas cooperativos o de gestión con su personal técnico y obrero”.

El título III referido a “planes forestales municipales” se destacan los artículos 16 a 19. Se establece en el artículo 16° que la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón adhiere al Plan de Incentivos a la Generación de Bosques de Producción, establecido por la ley provincial 12.662. Asimismo, el artículo 17 expresa que la autoridad de aplicación solicitará a las dependencias competentes del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, la provisión de material de plantación para forestaciones y reforestaciones.

Por su parte el artículo 18 expresa que “El material vegetal mencionado será destinado prioritariamente para su empleo en la creación, preservación, regeneración y/o reforestación de bosques protectores y permanentes, implantando los plantines de las especies que correspondan en espacios públicos y en fracciones de tierra de dominio municipal que se estime conveniente. El Parque Camet, la Reserva Integral Laguna de los Padres, así como la Reserva Turística y Forestal Paseo Costanero Sud serán, entre otras áreas, objeto de estudios a tal fin. Seguidamente el artículo 19° refiere a los planes de forestación de tierras fiscales al decir que: “Con el objetivo de aprovechar las facilidades establecidas por los planes de incentivos para el desarrollo de bosques cultivados y de producción, las dependencias municipales competentes, en especial el Vivero Municipal, desarrollarán un plan de forestación de tierras fiscales aptas para dichos emprendimientos”.

En el título IV encontramos las disposiciones generales. El primero de los artículos establece la superficie mínima en una (1) hectárea de las fracciones de tierra afectadas a emprendimientos forestales privados del tipo de los enunciados por el presente Régimen que se encuentren en áreas rurales o complementarias de acuerdo con el Código de Ordenamiento Territorial. Similar superficie mínima se exigirá cuando se trate de proyectos de preservación o desarrollo forestal situados dentro del ejido de Mar del Plata o en áreas urbanas extraejidales del Partido de General Pueyrredón. El artículo siguiente establece: “A los efectos de lograr la mejor y más amplia aplicación del Régimen establecido por la presente Ordenanza, el Departamento Ejecutivo invitará a integrar una Comisión Asesora con carácter ad honorem a representantes de las siguientes entidades públicas y privadas: Instituto

Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Facultad de Ciencias Agrarias – Universidad Nacional de Mar del Plata, Colegio de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires – Distrito II, Sociedad Rural de Mar del Plata, Unión del Comercio, la Industria y la Producción (UCIP), Bolsa de Comercio de Mar del Plata, Cuerpos de Bomberos, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación - Delegación Mar del Plata.

El artículo 26 establece que “La autoridad de aplicación habilitará un Registro en el cual se inscribirán todos los titulares de los emprendimientos beneficiados con el presente Régimen, especificándose en el mismo las características generales de los proyectos presentados”. Por su lado el artículo 27 regla un plazo máximo de ocho años por el que se otorgaran los beneficios acordados en el régimen a todos los emprendimientos aprobados. Es dable resaltar que el plazo será contado a partir de su promulgación.

También es de destacar el artículo 28 que establece pautas concretas de exclusión de los beneficios para aquellas empresas que, al momento de la presentación del proyecto de inversión, tuvieren deudas impagas exigibles con la Municipalidad de General Pueyrredón, ni hayan sido sancionados administrativa o judicialmente por defraudación al fisco nacional, provincial o municipal, a la fecha de otorgarse los beneficios. El artículo 29 contiene las sanciones para el caso de infracción a la Ordenanza y su reglamentación. Y expresa: “(...) será sancionada en forma acumulativa con: Caducidad total o parcial de los beneficios otorgados; Pago de las tasas y derechos no abonados, con más sus intereses, en función del presente Régimen; Multas que oscilarán entre un cincuenta (50) y hasta un cien (100) por ciento del monto resultante del punto anterior.

Es interesante lo contenido en el artículo 33 en relación a que establece que: “La autoridad de aplicación promoverá la formación y conservación de montes especiales, entendiéndose como tales a las formaciones leñosas, nativas o exóticas, ubicadas en inmuebles privados y destinadas a la protección y ornamentación de explotaciones agropecuarias.

Entre las acciones acordadas al Departamento Ejecutivo encontramos las de promoción del Régimen establecido por la ordenanza, haciendo conocer sus beneficios así como los incentivos de carácter provincial y nacional vigentes con similares objetivos (artículo 34) y la difusión a nivel general de la población y, en particular, en los establecimientos educativos de su dependencia, la importancia de los bosques nativos y cultivados, tanto para la protección y el mejoramiento de los ecosistemas, como para el desarrollo económico sustentable del municipio y la consecuente generación de empleo (artículo 35). Asimismo, el artículo posterior establece que “El Departamento Ejecutivo invitará a las asociaciones vecinales de fomento, a las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección del

medio ambiente y entidades vinculadas a las actividades agropecuarias en general, a sumarse y apoyar el desarrollo forestal del municipio”

La ordenanza 14.256 se configura dentro del indiciador *Nivel 3*, ello porque de modo manifiesto observamos una serie de contenidos referidos a promoción y desgravación impositiva para la protección del arbolado.

24. Ordenanza 22.425¹⁰⁶.

La ordenanza 22.425 oficializa el nomenclador toponomástico -llamado circunscripción IV sección JJ distrito residencial r7b1- de calles, plazas, sitios y accidentes geográficos naturales y creados por intervención del hombre en el Barrio Bosque de Peralta Ramos que forma parte de la presente como Anexo I. En el mismo se establece la nomenclatura, toponimia y el marco conceptual del barrio bosque de Peralta Ramos. El artículo 2 expresa: “Impónense los nombres a las calles, plazas, sitios y accidentes geográficos naturales en el Barrio Bosque de Peralta Ramos que fueran oficializados por el artículo anterior”.

25. Ordenanza 16.037¹⁰⁷.

La ordenanza 16.037 de solo tres artículos busca preservar la forestación. De ese modo, establece en el artículo 1 que el Departamento Ejecutivo podrá autorizar, en todos los distritos urbanísticos del Partido, tipologías edilicias alternativas, con el objeto de preservar la forestación, en tanto el estricto cumplimiento de las mismas implique extracción de ejemplares arbóreos de singular valor histórico, cultural o ambiental. Las exigencias impuestas para el logro de las autorizaciones son establecidas en el artículo 2, a saber: a) contar con un dictamen técnico positivo de las áreas de arbolado urbano y obras privadas y b) no deberán variar los límites establecidos en el Código de Ordenamiento Territorial en cuanto a FOT y plano límite.

La ordenanza 16.037 encuadra en el indiciador de análisis *Nivel 1*, ello porque es una ordenanza referida a arbolado público que busca preservar la forestación en el área de General Pueyrredón.

¹⁰⁶ Expediente D.E.: 13668-0-2015 - Expediente H.C.D.: 63-NP-15 - N° de registro: O-16738 - Fecha de sanción: 08/10/2015 - Fecha de promulgación: 23/10/2015 - Decreto de promulgación: 2915-15

¹⁰⁷ Expediente HCD: 2003/1992 - Acto: Ordenanza 16037 - Expediente D.E.: 2004/6/5902 Sanción: 15/04/2004 Promulgación: 28/04/2004 -Publicación: 03/09/2004

26. Ordenanza 14.118¹⁰⁸.

A través de la ordenanza 14.118 se crea el "Programa Manos Verdes" que propicia la participación comunitaria en el cuidado de los parques, plazas, espacios verdes y arbolado urbano, a través de organizaciones intermedias. El artículo expresa en qué consiste la participación comunitaria enumerando una serie de acciones, a saber:

- Orientación, colaboración y supervisión de las tareas de jardinería realizadas en los sitios mencionados en el artículo anterior, tales como: trasplante, repique, riego, elaboración del compost, etc.
- Propuesta de diseño de aquellos sectores que lo requieran, a poner en consideración del Departamento Ejecutivo.
- Propuesta y/o realización de mejoras en el equipamiento y en el material vegetal del lugar a intervenir.
- Periodicidad en la tarea, para alcanzar las metas de aprehensión del espacio público, a través de su cuidado y mejoramiento continuo.
- Asesoramiento y supervisión del correcto uso del equipamiento y las áreas verdes por el resto de la comunidad.
- Asesoramiento en tareas de poda de árboles y arbustos.
- Integración de los vecinos a través del asesoramiento en el cuidado de sus jardines particulares y propiciando la participación directa de los mismos en el mantenimiento y embellecimiento del espacio común como la plaza o parque del barrio.
- Tareas de extensión y difusión de diferentes aspectos relacionados con la jardinería, el paisaje y el medio ambiente

La ordenanza 14.118 refuerza la participación comunitaria y forma parte del indicador Nivel 1 de nuestra clasificación. Ello en cuanto descentraliza la gestión en el municipio con contenidos ambientales relacionados al cuidado de los parques, plazas, espacios verdes y arbolado urbano.

¹⁰⁸ Expediente D.E.: 11433-1-2001 - Expediente H.C.D.: 1316-AM-2001 - N° de registro: O-8345 - Fecha de sanción: 28-06-2001 - Fecha de promulgación: 17-07-2001 - Decreto de promulgación: 2124

27. Ordenanza 9584¹⁰⁹.

La ordenanza 9584 crea la “Comisión para la Protección y Desarrollo del Arbolado Público y Áreas Verdes en el ámbito del Partido de General Pueyrredón”. La misma, estará constituida en forma permanente por un representante del Departamento Ejecutivo y por un representante designado por el H. Cuerpo. El Departamento Ejecutivo invitará a participar de la misma a un representante de: a) Universidad Nacional de Mar del Plata, b) Dirección de Vialidad Nacional, c) Dirección de Vialidad Provincial, d) Entidades Ecologistas, e) Consejo Escolar. Se podrá solicitar la participación de representantes de otros organismos municipales, provinciales y/o nacionales, empresas privadas y especialistas en el tema.

En el artículo 3 se establecen las funciones, a saber: a) Asesorar al Departamento Ejecutivo en todo lo atinente a: actualización de las disposiciones relacionadas con la preservación del arbolado existente en calles públicas, parques, plazas y otros espacios verdes, dentro de la jurisdicción municipal. Resolución de presentaciones y/o reclamos efectuados por organismos públicos o privados, como así también de vecinos frentistas, relacionados con problemas derivados del arbolado público. Elaboración de proyectos o planes de forestación y reforestación en calles, avenidas, accesos, parques, plazas, etc., del Partido de General Pueyrredón; b) Colaborar con el Departamento Ejecutivo en las campañas de forestación y reforestación en calles y espacios verdes, coadyuvando a mantener en las mejores condiciones los árboles implantados; c) Colaborar con el Departamento Ejecutivo en la organización y realización de campañas de difusión en escuelas, colegios, centros culturales, medios de comunicación social, etc., tendientes a concientizar a la comunidad sobre la necesidad de defender el arbolado público y las áreas verdes; d) Brindar colaboración al Departamento Ejecutivo en la programación, organización y realización de cursos, seminarios, charlas técnicas, etc., relacionadas con las especies forestales a utilizar en el arbolado público, sus características y exigencias, plantación, labores culturales (poda) y cuidados; e) Recuperar espacios verdes para el uso público mejorando en cantidad y calidad el stock verde urbano; f) Colaborar con el Departamento Ejecutivo en la organización y ejecución de censos de arbolado urbano y espacios verdes y en la difusión de sus resultados.

La ordenanza 9584 se enrola en el Nivel 1 en virtud de que el Municipio tendrá a su cargo, a través de la Comisión la protección y desarrollo del arbolado público y áreas verdes en el ámbito del partido de General Pueyrredón.

¹⁰⁹ Expediente D.E.: 16469/5/94 - Expediente H.C.D.: 1136/94 - N° de registro: O-3699 - Fecha de sanción: 25/08/1994 - Fecha de promulgación: 07/10/1994

CASOS JURISPRUDENCIALES: ANÁLISIS DE LAS RESPONSABILIDADES ATRIBUIDAS AL MUNICIPIO Y A LOS FRENTISTAS

Por Leonardo Molina

28. Introducción.

La ley provincial 12.276 establece el régimen legal del arbolado público en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.

En su artículo 1º establece que se entiende por *“arbolado público, las especies arbóreas y arbustivas instaladas en lugares del área urbana o rural, municipales y provinciales, sitas en el ejido del Municipio y que están destinadas al uso público, sin tener en cuenta quién y cuándo las hubieren implantado”*.

En lo que respecta al Partido de General Pueyrredon, la ordenanza 9784 en su artículo 2º pregona que *“Serán responsables de la implantación, conservación, cuidado y reposición de árboles quienes se enumeran a continuación: a) De los ubicados en parques, plazas, paseos, boulevard marítimo y demás espacios abiertos de uso público u oficial, como organizaciones o entidades culturales o educativas, el órgano competente de la Administración Municipal. b) De los ubicados en avenidas y calles de las zonas urbanizadas, los frentistas de las mismas, sean propietarios o no; en los edificios de propiedad horizontal se considerará responsable al consorcio correspondiente o a la administración del mismo o, a falta de éstos, al usufructuario del frente de la planta baja.”*

Dentro de este marco jurídico es entonces donde prima la necesidad de analizar la responsabilidad que atañe por un lado al estado municipal en su función de contralor y dentro de su potestad de ejercer el “poder” de policía, y por otro al ciudadano común -administrado-.

En este aspecto, es oportuno traer a colación algunos fallos donde se pretende la reparación por los daños causados a cosas y/o personas por la caída de árboles que se encontraban plantados en el ejido urbano de algunos municipios.

29. Jurisprudencia dentro del ámbito del Municipio de General Pueyrredon.

29.1. Causa “De Cecco” n° 2.658 (CCAMDP, Sentencia del 17/IV/2011).

El proceso fue iniciado a causa de la caída de un árbol de grandes dimensiones que se encontraba en la vía pública, en un día de un gran temporal en la ciudad de Mar

del Plata, y que produjo grandes daños en el automóvil del actor. La acción se interpuso por ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo N° 1 del Departamento Judicial de Mar del Plata.

Los accionados fueron la Municipalidad del Partido de General Pueyrredon, el Ente Municipal de Vialidad y Servicios Urbanos –EMVISUR, hoy EMSUR- y el propietario frentista de la propiedad donde el árbol se encontraba plantado.

La responsabilidad endilgada a los demandados yacía por un lado respecto de la comuna como “dueña del árbol”, del EMVISUR en su carácter de “encargado del cuidado y mantenimiento de los árboles en la vía pública” y del propietario de la vivienda en su carácter de titular del dominio del inmueble donde la especie estaba implantada.

En primera instancia, la acción fue rechazada respecto del propietario de la vivienda, en atención a que “sólo sería responsable en la medida que la caída del árbol ubicado sobre la vereda se produjera por la falta de conservación o cuidado del mismo”, situación que no fue comprobada en autos, y sino rebatida por la prueba producida – el árbol a simple vista no estaba ahuecado y aparentaba estar en buen estado-.

Respecto del municipio, no se consideró responsable, en virtud de que las cuestiones relativas al arbolado público y la Ordenanza 9784 son de competencia del ente descentralizado municipal que también había sido demandado en autos.

Por último, respecto del codemandado EMVISUR, cabe recordar que el actor le imputaba responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones, afirmando que omitió el ejercicio de su "poder de policía" como "responsable del cuidado y mantenimiento de los árboles en la vía pública". Es decir, le reprochó el incumplimiento de una función de control que es típicamente administrativa, y en el caso se trata de la "policía" que tendría por objeto preservar la seguridad de los transeúntes.

El juzgador de primera instancia, concluyó que conforme la Ordenanza citada, la comuna tendría la guarda jurídica de las especies arbóreas que ubicadas en las calles y avenidas pertenecen al dominio público. Para aseverar ello cito la doctrina del fallo “Tornese” de la Cámara Civil y Comercial de Mar del Plata, Sala 2 (sentencia del 30-11-2000), en la cual se acentuó que la intención de facilitar la "descentralización" en el cuidado y conservación de los árboles, que en sectores urbanizados se transfiere genéricamente al frentista, se hace limitando la actuación privada, al estricto control y supervisión por parte de la Municipalidad.

Es decir que, sin perjuicio de la responsabilidad que le cabe al frentista, la municipalidad conservaría el poder de dirección y control respecto del cuidado y conservación de las especies pertenecientes al dominio público municipal. El

reproche que cabría formularle al estado municipal –en su caso- sería por no haber efectuado el control debido lo que generaría la obligación de responder.

En el caso puntual, por prueba pericial se comprobó que la especie arbórea en cuestión ("Acer Negundo") tiene como rasgo característico el ahuecamiento de su tronco. En virtud de ello, el juez consideró que dicha peculiaridad puede no ser conocida por los neófitos en la materia (los frentistas en general lo serían), pero ello no puede escapársele al organismo con competencia específica –el ente descentralizado-. Como consecuencia de ello, hizo lugar a la demanda contra el ente accionado, atenuando en un 50% su responsabilidad entendiendo como concausa el temporal que azotó a la ciudad el día del hecho dañoso y que gestaría la caída del árbol.

Dicho fallo fue recurrido por ambas partes. Elevada la causa a la Excm. Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en Mar del Plata, dicho Tribunal luego de hacer un análisis de los hechos acaecidos y de la normativa aplicable decidió rechazar el recurso interpuesto por el EMVISUR e hizo lugar parcialmente al interpuesto por el actor, endilgando la responsabilidad del ente en un 100% (eliminando el factor climático como concausa del hecho dañoso).

El mencionado Tribunal destacó en su fallo que “...si bien no se desconoce que el arbolado público existente en el entramado urbano de la Ciudad de Mar del Plata posee en la actualidad una extensión y variedad propia de la realidad verificable en los grandes conglomerados urbanos, tal circunstancia no conlleva una irremontable dificultad de relevamiento sistemático de las especies arbóreas que presentan características que las hacen propensas a enfermedades que las debilitan. Obsérvase que la propia Ordenanza 9784 crea un cuerpo permanente de inspectores forestales -dotado de personal con conocimiento técnico en la materia- y que mediante una adecuada planificación de sus tareas, bien podría llevar un censo de los lugares donde aquellas especies se encuentren implantadas, lo que le permitiría efectuar el correlativo y oportuno seguimiento de su estado fitosanitario...”.

A todas luces la Cámara remarca la responsabilidad del ente descentralizado, rechazando los argumentos blandidos para evitar una condena a su cargo. Es más, como se dijo anteriormente no solo el Tribunal confirmó el fallo de primera instancia en dicha parcela sino que determinó que la causa adecuada del suceso dañoso no han sido las condiciones meteorológicas reinantes al momento de producción del suceso, excluyó la concausalidad atribuida por el a quo y declaró la procedencia in totum del resarcimiento a condenar.

29.2. Causa “Tellez” n° C-7601-MP1 (CCAMDP, Sentencia del 7/XI/2017).

En este proceso la actora demandó al Municipio del Partido de General Pueyrredon debido a que durante los días 24 y 25 de mayo de 2009, la ciudad de Mar del Plata sufrió un temporal que provocó que un pino ubicado en la calle se quebrara y cayera sobre la vivienda de su propiedad, la cual en esa fecha se hallaba en construcción.

Imputó responsabilidad a la comuna debido a su condición de dueña y "guardiana" del árbol emplazado en la vía pública, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 1113 del Código Civil, y aduciendo que el municipio omitió tomar las medidas de vigilancia y control destinadas a evitar las consecuencias dañosas, ya que -conforme indicó- con anterioridad al hecho que originara este pleito se habría denunciado el estado del árbol.

La comuna demandada, como defensa, sostuvo que no existió responsabilidad de su parte por cuanto no es legitimada pasiva de la acción deducida. Para sostener su postura argumentó que la actora pretendió atribuirle responsabilidad sin perjuicio de que a la fecha en que ocurriera el accidente objeto del juicio, el mantenimiento y vigilancia del arbolado estaba a cargo del Ente de Obras y Servicios Urbanos (ENOSUR), persona jurídica funcional y materialmente distinta y diferenciada de la municipalidad (conf. Ordenanza 19.019).

El sentenciante comenzó tratando la responsabilidad endilgada al municipio como “dueño o guardián de la cosa”, y remarcó que los árboles que se hallan implantados a la vera de una calle o avenida, integran el dominio público del estado municipal por accesión.

Asimismo, destacó la diferencia entre propiedad de un bien de dominio público de un bien de dominio privado, citando para ello un precedente de la S.C.B.A. donde se sostuvo que *“el dominio público es el ejercicio del derecho de todos y para todos, y representa algo más que el ejercicio de un derecho particular, por eso el régimen y el sistema normativo debe ser distinto al de propiedad particular”* (conf. SCBA, doct. causa B. 58.326, “Ikelar S.A.”, sent. del 03-IX-2008) (sic).

Siguió su análisis descartando la posibilidad de que se aplique en la especie el concepto de dueño al que se refiere el artículo 1113 del Código Civil, ya que este lo sería en el campo del derecho privado, y, por ende, incompatible con el concepto de dominio público (noción en la que se aplicaría el derecho administrativo).

A continuación de ello el juez se abocó a determinar si existió una actuación u omisión por parte del sujeto público encargado del bien, es decir pasó a verificar la responsabilidad por el cumplimiento irregular en el ejercicio del deber de policía respecto del arbolado público.

En ese análisis resolvió que el Ente Municipal de Obras y Servicios Urbanos (ENOSUR) es quien tiene la función de controlar el cumplimiento de la ordenanza 9784: que se realice en forma correcta la conservación y cuidado de las especies arbóreas. Por tal motivo, no teniendo la comuna responsabilidad alguna en el evento dañoso desestimó la demanda impetrada contra el municipio.

En dicho fallo, el juez destacó la necesidad de ratificar que las cuestiones relativas al arbolado público y la ordenanza 9784 son de competencia del ente descentralizado, y que dicha circunstancia no puede ser desconocida por el accionante. En el caso de autos el ENOSUR sería el titular de la relación jurídica sustancial que motivara la pretensión, y no el municipio.

La actora interpuso recurso de apelación por ante la Excma. Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo a fin de revertir el fallo de primera instancia.

Arribados los autos a la alzada, en primer lugar, consideró que *“en reiteradas oportunidades y a partir del criterio sentado por mayoría de votos al pronunciarse en la causa C-2658-MP1 “De Cecco” (v. sent. del 17-04-2012), ha descalificado la aplicación del art. 1113, 2da. parte, 2do. párrafo del Cód. Civil a los efectos de responsabilizar al Estado en aquellos eventos dañosos ocurridos en lugares alcanzados por el concepto de bienes del dominio público según la enumeración formulada por el art. 2340 del Cód. Civil”*. Para arribar a tal conclusión resaltó que en el precedente analizado en el punto anterior (“De Cecco”) efectuó un examen del conjunto de antecedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Así las cosas, el Tribunal determinó que el fallo de primera instancia había acertado respecto a la falta de legitimación pasiva de la comuna, y en cuanto a que el sujeto público que hubiera podido ser responsabilizado por las consecuencias dañosas, no fue traído a juicio.

30. Jurisprudencia dentro del ámbito de otros municipios de la Provincia de Buenos Aires.

Si bien la ley 12.276 es una norma provincial, la gran mayoría de los municipios bonaerenses han regulado mediante diversas Ordenanzas las cuestiones atinentes al mantenimiento y conservación del arbolado público, reservas forestales, áreas protegidas, entre otras.

Tan es así que los órganos judiciales competentes se han expedido respecto de las responsabilidades que les caben a las autoridades municipales por su actuación u omisión en el cumplimiento de la normativa aplicable.

Es preciso recalcar que, a diferencia del Municipio de General Pueyrredón, la mayoría de los municipios bonaerenses no establecen una responsabilidad especial al frentista en sus normativas locales.

Para ello, considero importante hacer mención a algunos fallos donde se ha fijado cierto criterio a la actuación de las autoridades competentes.

30.1. Causa “Paez” n° 11.240 (CCALP, Sentencia del 28/04/2011).

En este caso el actor promovió demanda contra el Municipio de La Plata pretendiendo el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de una presunta responsabilidad estatal por un accidente acaecido con una rama arbórea en la vía pública.

Al relatar los hechos el actor indicó que, al arribar en la madrugada a su domicilio, luego de una jornada laboral nocturna, golpeó su rostro contra una rama de grueso espesor perteneciente a un árbol que se encontraba ubicado en la vereda y frente a su vivienda alegando que no pudo evitarla al no advertir su presencia. El accidente le habría producido la pérdida de la visión total del ojo derecho y parcial del ojo izquierdo.

Al endilgarle responsabilidad a la comuna sostuvo que la misma sería responsable directa del accidente producto a la omisión del deber de poda, mantenimiento y protección del arbolado público impuesto por la ley 12.276.

Al emitir su defensa, el municipio alegó que el actor por su propio accionar imprudente y desaprensivo se infringió la lesión acusada. Sostuvo que la rama del árbol se encontraba en la propia vereda del actor y mantuvo la postura de la culpa de la víctima.

En primera instancia, el juez resolvió rechazar la acción detallando entre otras cuestiones que, sin perjuicio de las indudables obligaciones que tiene en municipio en la materia, las normas contenidas en la legislación específica no bastan por sí mismas para generar responsabilidad en cabeza de la demandada.

Para arribar a tal solución advirtió que no se verificó una situación particular que suscite la responsabilidad de la demandada, toda vez que **sería sumamente cuestionable pretender extender el poder de policía sobre los bienes de dominio público hasta tal punto en que se llegue a comprometer la responsabilidad por no haber advertido la presencia de una rama a baja altura en una zona periférica del casco urbano** (el resaltado me pertenece).

Frente a la sentencia en cuestión se alzó el actor e interpuso recurso por ante la alzada. La Excm. Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata comenzó señalando que no existió relación de causalidad

adecuada entre la omisión antijurídica enrostrada al Municipio y los daños acusados por la actora, toda vez que la falta de servicio endilgada no fue suficiente como para poder importar los mismos al estado municipal. Asimismo, añadió que el obrar imprudente en el accionar del actor fue la causa principal del daño provocado y rechazó el recurso interpuesto.

El Tribunal sostuvo que erró la parte actora cuando pretendió darle al ejercicio de dicha policía un alcance omnicomprendivo, de contenido abstracto, que excedía toda pauta o atisbo de razonabilidad.

Es preciso señalar también que la cámara al interpretar la ley 12.276, estableció que surgiría ínsito de dicha normativa no solo la pauta de razonabilidad con que debe exigirse el cumplimiento del deber supuestamente omiso -por ejemplo, limitaciones presupuestarias-, sino también las causales de cuando una solicitud de poda o erradicación de una especie estaría justificada.

Esta cuestión reafirma la mención de que hay que estarse a cada caso en particular, y determinar qué posibilidad de actuación pudo tener la autoridad comunal competente a los fines de determinar si tuvo o no un obrar omiso en cuanto a las facultades y deberes que le corresponden.

30.2. Causa “Godoy” n° 16.569 (CCALP, Sentencia del 23/02/2016).

En el presente caso el actor reclamaba que una rama que se había desprendido de un árbol situado en unas calles de la ciudad de La Plata cayó sobre su automotor provocando roturas en el capot, óptica y guardabarros.

La responsabilidad que se le imputó al Municipio de La Plata –único demandado- se debió a que la misma no habría cumplido con el ejercicio del poder de policía a fin de implementar medidas preventivas en el marco de las obligaciones impuestas por la ley 12.276 y la ordenanza 8440/94.

La ordenanza a la que hizo referencia la actora estableció que es deber del municipio adoptar las medidas de seguridad y cuidado del arbolado público de la ciudad. Asimismo, determinó que el municipio sería responsable en su carácter de “dueño y guardián” del arbolado de los paseos o parques de uso público.

En primera instancia, la juez del Juzgado en lo Contencioso Administrativo n° 2 del Departamento Judicial de La Plata hizo lugar a la demanda y condenó a la municipalidad de la Plata al pago de una suma en concepto de indemnización.

Habiéndose formulado recurso de apelación, la Excma. Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata destacó que conforme surgió de la prueba obrante en la causa, el estado de decrepitud en que se encontraba el árbol

configuró un elemento gravitante que demostró a la vez la existencia de razonable peligro de caída.

El Tribunal consideró que corresponde atribuir responsabilidad a la comuna por incumplimiento en su deber de prevención en materia de arbolado público, así como también en su carácter de dueño y guardián del arbolado como accesorio de dominio público. Por dicho motivo rechazó el recurso formulado y confirmó el fallo de primera instancia.

30.3. Causa “Rossi” n° 6079-2017 (CCASM. Sentencia del 14/VII/2017).

Para concluir con las referencias a fallos emitidos por órganos judiciales provinciales, considero oportuno mencionar un caso del Partido de General San Martín.

El presente proceso fue iniciado por el actor a fin de obtener una indemnización por los daños y perjuicios que le ocasionó la caída de una rama de un árbol sobre la casa de su propiedad. Para ello le imputó responsabilidad a la comuna demandada, en atención al cuidado y mantenimiento del arbolado público, así como también de las medidas de seguridad correspondientes.

El municipio demandado centró su defensa en la circunstancia de que la caída de la rama del árbol fue producto de fuertes vientos que soplaron en la zona el día del siniestro, e intentó configurar un caso fortuito por el que no debería responder.

En primera instancia, la jueza del Juzgado en lo Contencioso Administrativo n° 2 del Departamento Judicial de San Martín hizo lugar a la demanda y condenó a la comuna. En sus considerandos sostuvo que, sin perjuicio de que al momento del hecho se hallaban en proceso lluvias y bajas temperaturas, no pudo afirmarse que la caída de la rama del árbol que provocó la ruptura del techo de la vivienda del actor se debió exclusivamente a dicha situación climática.

Asimismo, consideró que el hecho que motivó la litis resultaba previsible y pudo ser evitado si la comuna, en cumplimiento de su deber de preservar la vía y el arbolado público, hubiera procedido en forma inmediata a la poda de los árboles en cuestión, conforme fuera requerido por el actor en diversos reclamos.

El sentenciante desestimó la culpa de la víctima endilgada, sosteniendo que el mantenimiento del arbolado público era una obligación impuesta por la ley que recaía sobre el municipio, más no sobre los vecinos que residían en él –aquí vemos la clara diferencia con lo normado en el Partido de General Pueyrredón-.

Interpuesto el recurso de apelación, la Excma. Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en San Martín resaltó que la zona donde se

encontraba el inmueble es la denominada Barrio Suhr Horeis de la localidad de José León Suarez y que fue declarada Paisaje Protegido de Interés Provincial por lo que sería de aplicación la ley especial 12.290.

De la citada norma surge que se encuentra en cabeza del municipio el cuidado y conservación del arbolado ubicado en el ejido municipal, resultando la comuna responsable por los daños que el mismo pudiese ocasionar a los ciudadanos o sus bienes.

En atención a ello, y a que de los autos surgieron los reclamos efectuados por vecinos debido al peligro que representaba el estado de algunos árboles e incluso denunciando la caída de varias ramas, consideró que no se pudo determinar la “imprevisibilidad” del caso fortuito alegado por el municipio.

Finalmente, la alzada entendió que el municipio incumplió sus deberes relativos al “mantenimiento y protección del arbolado público”, máxime cuando la zona goza de una protección especial por la ley 12.290, y rechazó el recurso impetrado.

31. Conclusiones

De los fallos que se han mencionado anteriormente se puede concluir que el estado municipal, en el marco de la ley 12.276 y de las ordenanzas dictadas en la materia, resulta ser responsable del mantenimiento y conservación del arbolado público.

Sin perjuicio de cada caso en particular, el estado tiene la obligación de actuar frente a los reclamos formulados por los ciudadanos, y más aún en el ejercicio de la función de policía que detenta. En este aspecto debe velar por el cumplimiento de las normas con el objeto de preservar la seguridad de los ciudadanos.

Más allá de dicha normativa, no obsta a que por las especiales características de los hechos se pueda determinar la culpa de la víctima y/o la imposibilidad de actuación de la comuna, por ejemplo, al considerar que para el caso el ejercicio del poder de policía sería omnicompreensivo o abstracto excediendo los límites de la razonabilidad (me remito a lo resuelto en el fallo “Páez” descripto anteriormente).

Esto último me lleva a pensar que muchas veces la suerte del reclamo puede quedar supeditada a la interpretación –amplia o restringida- que el juzgador haga sobre el ejercicio de la función de “policía” que compete a la comuna.

El deber de responder del municipio ante la demanda planteada por los accionantes se fundamenta en no haber efectuado el control debido lo que generaría la obligación de responder. De este modo se le reprocharía al estado la omisión de realizar intimaciones a los frentistas al reemplazo y/o modificación de la situación del árbol que se encontraría en peligro de caída, la realización de podas urgentes de especies

que puedan generar cierto riesgo para los transeúntes, dar inmediata respuesta a los reclamos formulados por los vecinos, entre otras acciones que determinan el cumplimiento de sus deberes y potestades.

Incluso tal obligación se refuerza cuando existe una ley que determina una protección especial de la zona donde las especies arbóreas se encuentran implantadas.

Es preciso resaltar que en el Partido de General Pueyrredon, por medio de ordenanzas, se determinó descentralizar la competencia del municipio en entes con funciones, activos, obligaciones y compromisos legales, económicos y financieros propios. En consecuencia, es indispensable seleccionar al demandado correcto a los fines de formular un reclamo y/o imputar responsabilidades para evitar una falta de legitimación pasiva.

Asimismo, y particularmente en este municipio se ha determinado que el frentista es responsable de la implantación, conservación, cuidado y reposición de árboles colocados. En normativas locales de otros municipios, que también fueron de aplicación en los fallos enunciados, no se vislumbra esta determinación y en su mayoría el estado es el único demandado.

Respecto de la responsabilidad que le cabe al frentista en el ámbito del Partido de General Pueyrredon, es importante destacar que –a diferencia de la responsabilidad que asiste a la comuna- sería determinante que el hecho dañoso se produjera por la falta de conservación o cuidado del árbol, y que el estado del mismo sea visiblemente deteriorado, pudiendo representarse sin ser un especialista en el asunto, que la consecuencia inmediata será caída de la especie.

Responsabilidad del estado por omisión, responsabilidad del frentista o responsabilidad compartida, en fin, será determinante para cada caso el resultado de la prueba producida en el marco del proceso, más allá de la invocación y la aplicación de la normativa que rige la materia.

CONCLUSIONES

“La felicidad anida más en la
nobleza de un bosque que en el
lujo sin verde”

(Carlos Thays)

Si un objetivo inicial tiene el presente aporte él ha sido integrar dos aspectos que para el lego parecieran inescindibles, el derecho ambiental y el arbolado urbano, pero que a poco de andar no resultan de tan fácil asimilación. Su unión y coordinación ha sido entonces una de los principales desafíos de la presente obra.

El derecho ambiental nace para inhibir los actos humanos (el derecho no se ocupa de los actos de la naturaleza) que provocaran la crisis del planeta tierra y de los sistemas que son base para sostener las condiciones que permiten que se desarrolle la vida en él. A partir de allí aparecerán el sesgo “ecocentrista” o “antropocentrista”, en tanto esa protección se dispense para sostener la vida de la naturaleza, o del hombre. De todos modos, siempre existirá un elemento común: la protección de la “vida” la que aglutina ambas tesis. Pues bien, el arbolado de las ciudades en apariencia no tiene demasiado que hacer en esa lucha ciclópea contra esos grandes “jinetes del apocalipsis” que pueden representarse por el cambio climático a escala global, la extinción de biodiversidad a tasas altísimas, la crisis del agua consumible para las especies que pueblan el planeta. Fines más humildes persigue este tema, modesto, de las ciudades, de las urbes que eligen los seres humanos para morar.

Pero existe un enlace, y tiene que ver con aquel espíritu que movilizaba al gran maestro Thays: “para qué sostener la vida si no vale la pena vivirla” podríamos decir nosotros. Emerge entonces la noción de *calidad de vida*, la que construye el puente entre ambos contenidos. Nuestra Constitución nacional no menciona este concepto expresamente, pero sí lo hace la ley general del ambiente en su artículo 2.b que incluye como objetivo de la política ambiental nacional el “promover el mejoramiento de la *calidad de vida* de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria”. En nuestra provincia el concepto aparece expresamente enumerado entre los principios que deben desarrollar la Provincia y los Municipios cuando se dispone en el artículo 5 ley 11723 “El Poder Ejecutivo Provincial y los municipios garantizarán, en la ejecución de las políticas de gobierno la observancia de los derechos reconocidos en el artículo 2, así como también de los principios de política ambiental que a continuación se enumeran: (...) “e) El Estado Provincial promoverá la formación de individuos responsables y solidarios con el medio ambiente. A tal efecto la educación ambiental debe incluirse en todos los niveles del sistema

educativo, bajo pautas orientadas a la definición y búsqueda de una mejor *calidad de vida*".

El presente trabajo hace pie en esa vinculación y por este motivo, da inicio a la faena con una descripción potente de toda la estructura de derecho ambiental argentino. De ese modo se construyen los aspectos esenciales que se requiere saber en nuestra ciudad para comprender que existen normas que protegen el ambiente, y que ellas provienen de la constitución nacional, del ámbito nacional, y del ámbito provincial.

En una segunda aproximación al tema se describe el concepto de flora, desde los aspectos más esenciales como cosa en el derecho civil, pasando por las normativas de bosques nativos, y arbolado.

A posterior se emprende por el grupo de análisis de la Facultad de Derecho de una panorámica sobre la normativa comparada provincial y municipal a la luz de una serie de indicadores, que sirven como propuesta para conocer el modo en que esas normas pueden verse desde el punto de vista del derecho ambiental. Si observamos los mismos, ellos tienen foco en conocer si existe algún tipo de contenido ambiental en las ordenanzas o leyes de arbolado, sean instrumentos generales o específicos, como medidas disuasorias (como "por cada árbol que se quita se colocan tres", etc.). También se consideran aspectos como medidas de promoción, desgravación impositiva para protección del arbolado, llegando el grado de mayor sofisticación para aquellas normas que incluyan figuras como "áreas protegidas" o "reservas naturales forestales municipales", o planes de manejo del arbolado urbano.

Desde ese tipo de proposición, se realiza un copioso análisis respecto a numerosos escenarios, de otras provincias, de otras ciudades de la Provincia de Buenos Aires, tomando las más importantes, pero también otras localidades de menor cantidad de habitantes. Esto permite conocer el grado de heterogeneidad en el desarrollo de las normas referidas a la temática, siempre desde el prisma del derecho ambiental, enfocado en la *calidad de vida*.

Vale la pena en este punto recordar a Thays cuando llega a Buenos Aires en días de la intendencia de Torcuato de Alvear (luego de su exitoso paso por Córdoba donde diseña el Parque Sarmiento al que le dispone su impronta con la plantación de especies autóctonas). En ese momento las ideas francesas que movilizan al intendente cuajaban perfectamente con el espíritu del "jardinero mayor", dado que el perfil que la capital tenía aún era el de una ciudad de la colonia, con calles irregulares, plazas secas, que se utilizaban para mercado y apostadero de carretas; lo que se pretendía cambiar. Fue en esa Presidencia de Sarmiento y con la impronta de Alvear y Thays que se comienza a pensar en tres aspectos centrales que al día de la fecha parecen innovadores: el arbolado en las calles, los parques y la trama urbana.

Todo ello pensando en el solaz; la calidad de vida y el respeto por la flora del lugar, que será la que mejor se adapte a esas condiciones de vida.

Decía Thays “El hombre, sobre todo el que trabaja, necesita distracción y ¿acaso hay alguna cosa más sana, más noble, más verdadera, cuando se sabe apreciarla, que la contemplación de los árboles, de las hermosas flores, cuando son dispuestas con gusto? El espíritu entonces descansa, las penas se olvidan momentáneamente por lo menos, y el aspecto de lo bello, de lo puro, produce un efecto inmediato sobre el corazón”.

Este espíritu naturalista es el que debe readaptarse hoy, para avanzar en normas con un grado más alto de sofisticación en relación al arbolado urbano, que permitan planificar las diversas tramas de las localidades de Argentina.

Del trabajo surgen varios aspectos que rodean la mejor manera de considerar una política en materia de arbolado urbano:

1. Respeto por las especies autóctonas;
2. Combate y erradicación de especies exóticas sobre todo las invasoras;
3. Planificación con diverso grado de intensidad del arbolado: con fuerte presencia de parques, espacios verdes, plantas en todas las calles;
4. Reivindicación del valor del árbol y el pastizal (sombra, recipiendario de gases efecto invernadero) mediante campañas y educación ambiental.
5. Creación de reservas naturales municipales con el objeto de proteger aspectos locales, y garantizando la calidad de vida y educación ambiental.
6. Política de reservas municipales con el objetivo de protección de la biodiversidad (rol de las áreas protegidas provinciales o nacionales) desde que la presencia de especies autóctonas sirve al desarrollo de más especies de esa calidad.
7. protección de la trama urbana, histórica, paleontológica, paisajística en plena simbiosis con el arbolado urbano de calles y parques.
8. Adopción de mecanismos como los “inventarios” de especies, auditorías por barrios, control y fiscalización de actividades clandestinas.
9. Mecanismos de guías y trazabilidad para evitar la actividad clandestina y sin control.
10. Sistema de sanciones en los espacios sobre los que se planifica una política forestal fuerte.

Son muchos los instrumentos y normativas de derecho ambiental que pueden ser trasladados a nuevas ordenanzas que regulen el arbolado urbano. Hemos visto en el recorrido que esto ha sucedido en varias experiencias. Las figuras de otras comunidades se pueden utilizar en cualquier futuro desarrollo que al respecto pueda pretender la ciudad. Mar del Plata necesita pensar una nueva ordenación de su

arbolado, con fundamento técnico, una visión ambiental y con foco en la conservación de su historia, arquitectura.

El espíritu debe seguir siendo el mismo que aquel que forjaran los fundadores del arbolado en el país. Su obra lo dice todo: ellos estuvieron presentes en el desarrollo de los Parques Nacionales como Iguazú, sabiendo que allí había que poner énfasis en los aspectos de conservación más estricta. Pero también fundaron las plazas y parques e Córdoba, de Buenos Aires, porque sabían que la calidad de vida para el habitante de la ciudad era esencial.

Ese espíritu en nuestra ciudad se encuentra corporizado en una de sus más grandes obras: “La casa sobre el arroyo”, de Amancio Williams, conocida popularmente como “Casa del Puente”. Si se indaga un poco sobre dicha monumental construcción moderna, el objetivo de Williams fue la construcción de un conjunto “arquitectónico, cultural y paisajístico indivisible”. Las especies que se plantaron en ese jardín tenían una función visual, auditiva, para cada época del año, entre otros aspectos. Es decir, se pensó en una vivienda, en plena simbiosis con la naturaleza si ese término cabe para una porción de una gran ciudad.

En definitiva de eso se trata, de recordar lo natural a cada paso que damos en nuestras ciudades, para reconocer de dónde venimos en lo histórico, en lo natural, todo ello para darle sentido a nuestros días.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALMUNI, “La cuestión federal argentina”, ponencia presentada en las VII Jornadas Nacionales de Derecho Agrario, Santa Fe, 1978.
2. BEATRIZ AREÁN, *Curso de Derechos Reales*, Editorial Hammurabi (2 vol.), Buenos Aires, 6ta. edición, 2003.
3. BERTALANFFY LUDWING VON, *Teoría general de los sistemas*, Primera edición en inglés 1968, Primera edición en español 1976, Fondo de Cultura Económica, Universidad de México DF 1976.
4. BILLÓN, F. “El agua, pequeña enciclopedia práctica de química industrial”, publicada bajo la dirección de BAILLY BAILLIÈRE, Madrid, Editorial, p. 43.
5. BJORN LOMBORG, *El ecologista escéptico*, Editorial Espasa 2008
6. BRAÑES RAÚL, *Manual de derecho ambiental mexicano*, Editado por la Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y el Fondo de Cultura Económica, México, 2004
7. BREBBIA FERNANDO P., MALANOS NANCY L., *Derecho Agrario*, Editorial Astrea, Buenos Aires 2007.
8. CAFFERATTA NÉSTOR, “Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, interpretada y concordada, DJ, 2002- 3, pág. 1133
9. CAFFERATTA NÉSTOR, “Orden público y paradigma ambiental”, en *Suplemento de Derecho Ambiental de la revista El Derecho*, del 6/2/2007, ps. 1/2.
10. CAFFERATTA NÉSTOR, *Tratado jurisprudencial y doctrinario de derecho ambiental*, La Ley, Buenos Aires, 2012.
11. CANOSA USERA RAÚL, *Constitución y medio ambiente*, con Prólogo de Lucas Verdú, y presentación y selección de jurisprudencia a cargo de Susan Ynes Castañeda Otsu, Jurista editores, Lima, Perú, 2004.
12. CATALANO EDMUNDO F., BRUNELLA MARÍA ELENA, GARCÍA DÍAZ CARLOS J. (H.), LUCERO LUIS E., *Lecciones de derecho agrario y de los recursos naturales*, Editorial Zavalía, Buenos Aires, 1998.
13. CONGHOS EDUARDO, GONZÁLEZ ANDREA, LORENZETTI PABLO, MARCHESI GUILLERMO, RINALDI GUSTAVO, ROMANO MARTÍN, RUSSO JUAN PABLO, SALERNO ANA Y ZONIS FEDERIVO, “Estado actual de la Protección de Bosques Nativos en la Argentina”, en *Dossier Medio Ambiente*, en *Cuadernos de investigación*, 2011, Editado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, p. 9.
14. COUSILLAS MARCELO “El régimen de evaluación de impacto ambiental en el Uruguay”, en *Revista de Política y Derecho Ambientales en América Latina y el Caribe*, Editado por FARN y el PNUMA, Volumen I nro. 3 1994
15. ESAIN JOSÉ ALBERTO y GARCÍA MINELLA GABRIELA, JIMÉNEZ EDUARDO P., “La cuestión de la tutela ambiental antes y después de la

- reforma constitucional de 1994 [Un análisis crítico del artículo 41 de la Constitución Nacional]”, en GARGARELLA ROBERTO, *Teoría y crítica del derecho constitucional*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008.
16. ESAIN JOSÉ ALBERTO, "Aproximaciones para una teoría general de derecho ambiental", Publicado en SJA 2016/11/16-1 ; JA 2016-IV.
 17. ESAIN JOSÉ ALBERTO, “Breve reseña de la jurisprudencia histórica en el derecho ambiental argentino”, en *Informe Ambiental Anual 2015: Premio Adriana Schiffrin*, 13ra. convocatoria / Carlos Amanquez... [et.al.]; edición literaria a cargo de Ana Di Pangrancio; Andrés Nápoli; Federico Sangalli. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2015, ps. 69/91.
 18. ESAIN JOSÉ ALBERTO, “El ambiente como bien jurídico complejo primera parte”, en *DPI Cuántico, Diario Ambiental* Nro 85, Corvalán Juan Gustavo (Dirección), MARCHESI GUILLERMO Y RINALDI GUSTAVO (Responsables de sección), Belocchio Lucía (Coordinación General) número del día 24-09-2015
 19. ESAIN JOSÉ ALBERTO, “El Federalismo argentino y el derecho ambiental como disciplina autónoma”, en *Calidad ambiental, una responsabilidad compartida. Informe sobre desarrollo humano en la Provincia de Buenos Aires*, 2008-2009, Eudeba y Fundación Banco Provincia, Buenos Aires, 2009, p. 21.
 20. ESAIN JOSÉ ALBERTO, “Evaluación de impacto ambiental y medida autosatisfactiva, dos vectores de la tutela ambiental preventiva”, en *Derecho ambiental, su actualidad en el tercer milenio*, JIMÉNEZ EDUARDO (coordinador), Editorial Ediar, Buenos Aires, 2004
 21. ESAIN JOSÉ ALBERTO, “La bioética ambiental y el origen de la reflexión sobre los problemas en la naturaleza”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* N° 432 - Septiembre 2014.
 22. ESAIN JOSÉ ALBERTO, “La Justicia para el desarrollo sostenible: jurisprudencia ambiental en doscientos años de Argentina” publicado en el Informe Anual, FARN, Buenos Aires, 2010, p.107.
 23. Esain José Alberto, “Paradigma ambiental”, en *Revista de Derecho Ambiental* de Abeledo Perrot, nro. 43, Cafferattta Néstor (Director), Buenos Aires, 2015.
 24. ESAIN, JOSÉ ALBERTO, “La empresa en el marco del desarrollo sostenible”, en PIAGGI, Ana (dir.) *Tratado de la empresa*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, ps. 227/277.
 25. ESAIN, JOSÉ ALBERTO, *Competencias ambientales*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008.
 26. FALBO ANÍBAL, “La Corte provincial y el derecho administrativo ambiental”, *Revista de Derecho Ambiental* nro. 26, p. 224, o *Summa ambiental T II*, CAFFERATTA NÉSTOR (Director), Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, p. 863/8.

27. GARCÍA DE ENTERRÍA TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, Editorial Civitas S.A., Madrid, 1997.
28. GARCÍA URETA A., *Derecho Comunitario III* Módulo del Master en Derecho Ambiental de la Universidad del País Vasco, Editado por el centro de documentación de la Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental.
29. GILETTA FRANCISCO I., "¿Que ocurre con el derecho forestal argentino?", Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (República Argentina) <http://www.acader.unc.edu.ar>
30. GONZÁLEZ QUIJANO PEDRO M., *El problema del agua*, Madrid, 1906.
31. GRASSETTI EDUARDO R., *Estudios Ambientales*, Editorial Heliasta, 1998
32. HUTCHINSON TOMÁS, "Material derecho administrativo" en el texto *Derecho ambiental*, coordinado por Sagraera Laura Viviana, editado por Fundación de Ciencias Jurídicas y Sociales (CIJUSO), Buenos Aires, 2006, ps. 109/110
33. ITURRASPE JUAN BERNARDO, "El derecho real de superficie forestal. Un atentado contra nuestra soberanía", del 02/10/03. Resumen de la ponencia presentada en las XIX Jornadas Nacionales de Derecho Civil, en Rosario desde el 25 al 27 de setiembre de 2003.
34. IZA ALEJANDRO, ROVERE MARTA BRUNILDA, *Aspectos jurídicos de la conservación de los glaciares*, Editado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Serie de Política y Derecho Ambiental, Gland Suiza, 2006, p. x (introducción).
35. JAQUENOD DE ZSÖGON SILVIA, *El derecho ambiental y sus principios rectores*, Editorial Dykinson, Madrid, 1991
36. JAQUENOD DE ZSÖGÓN, SILVIA, *Iniciación al derecho ambiental*, Editorial Dickinson, España 1999
37. JONAS HANS, *El principio de responsabilidad*, Herder Editorial SL, Barcelona, 1995.
38. JORDANO FRAGA JESÚS, "El futuro del derecho ambiental", publicado en Cafferatta Néstor (Director) Revista de Derecho Ambiental, nro. 33, Abeledo Perrot, Buenos Aires, Enero Marzo 2013, p. 1.
39. KELSEN HANS, *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. Maynez Eduardo García, Imprenta Universitaria de México, D.F., 1958.
40. LEME MACHADO PAULO ALFONSO, *Direito ambiental brasileiro*, Editorial Malheiros Editorias Ltda. San Paulo, 2010.
41. LÓPEZ RAMÓN FERNANDO, *Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1995
42. MARCHESI GUILLERMO, "El procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y la Participación Ciudadana como obligaciones de insoslayable cumplimiento", publicado en Revista Abeledo Perrot Buenos Aires, CAMPS CARLOS (Director), octubre 2011 nro. 10, p. 1139

43. MARIENHOFF MIGUEL, *Tratado de derecho administrativo*, Tomo IV, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008.
44. MARIENHOFF MIGUEL, *Tratado de derecho administrativo*, Tomo VI, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2006.
45. MARTÍN MATEO RAMÓN, "Planificación Ambiental Oceánica", en *Revista Electrónica de Derecho ambiental de la Universidad del País Vasco* disponible en www.mida.com.ar
46. MARTÍN MATEO RAMÓN, *Manual de Derecho Ambiental*, segunda edición, Editorial Civitas, Madrid, segunda edición del 30.4.1998
47. MARTÍN MATEO RAMÓN, *Tratado de derecho ambiental*, Editorial Trivium SA, Madrid, 1991.
48. MATURANA HUMBERTO R. Y VARELA FRANCISCO G., *De máquinas y seres vivos, autopoiesis: la organización de lo vivo*, Editorial Universitaria Lumen, Buenos Aires, 2003.
49. MORELLO AUGUSTO MARIO, *La tutela de los intereses difusos en el derecho argentino*, editora Platense, La Plata, 1999
50. OLVEIRA RIAL, Alberto, "Ambiente, comunas y descentralización: Competencias y gestión del arbolado público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"; en AA.VV., *Cuestiones de Derecho Urbano*, Ed. ADA Ciudad — LEP, Buenos Aires, 2016.
51. PASTORINO LEONARDO FABIO, *Derecho Agrario Argentino*, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, p. 252.
52. PELLE WALTER, "El Daño ambiental en el derecho civil argentino y comparado", en *Derecho ambiental, su actualidad de cara al tercer milenio*, JIMÉNEZ EDUARDO PABLO (Director), Ediar, Buenos Aires, 2004, p. 374.
53. QUIROGA LAVIÉ HUMBERTO, BENEDETTI MIGUEL, CENICACELAYA MARÍA DE LOS ANGELES, *Derecho Constitucional Argentino*, T I, Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2000.
54. RAFAEL VALENZUELA FUENZALIDA, "Reseña sucinta de la ley chilena sobre Bases Generales del Medio Ambiente", en *Revista de Política y Derecho Ambientales en América Latina y el Caribe*, Editado por FARN y el PNUMA, Volumen I nro. 2 1994, p. 121/146
55. RECA RICARDO PABLO, *Derecho urbanístico*, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2002
56. RODRÍGUEZ CARLOS Alberto, *La ley general del ambiente de la República Argentina, la ley 25.675 comentada. Normativa complementaria*, LexisNexis, Buenos Aires, 2007.
57. SANTAMARÍA RAMIRO ÁVILA, "El derecho de la naturaleza: fundamentos", en *Investigaciones Editada por el Instituto de Investigaciones y de referencia extranjera de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, nro. Buenos Aires, 2011 año XV, p. 42.

58. SCOTTI EDGARDO, *Legislación urbanística de la Provincia de Buenos Aires*, Editorial Scotti, Avellaneda, 2000.
59. THAYS CARLOS, *Sus escritos sobre jardines y paisajes*, Berjman Sonia, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2002.
60. WALSH JUAN RODRIGO, “El ambiente y el paradigma de la sustentabilidad”, en *Ambiente, Derecho y sustentabilidad*, WALSH JUAN RODRIGO (Director) Editorial La Ley, 2000, p. 37.
61. ZAFFARONI EUGENIO RAÚL, *La Pachachama y el Humano*, Ediciones Colihue/ Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2011

ARBOLADO URBANO Y DERECHO AMBIENTAL

GRUPO DE ANÁLISIS DE DERECHO AMBIENTAL (GRADA)

FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA

JULIO 2019



El Grupo de Análisis de Derecho Ambiental (GRADA) nace como grupo de extensión mediante Ordenanza del Consejo Académico n° 402 del 18 de agosto de 2017 en el seno de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Se integra por especialistas en derecho ambiental, graduados inquietos en la búsqueda, lectura e investigación y alumnos con ganas de intercambiar ideas sobre los temas más actuales de la disciplina.

En general, el GRADA trabaja en reuniones cerradas en las que se pone una agenda previa, que puede abarcar desde fallos novedosos, proyectos de normativa o leyes, los que son preparados por algunos integrantes que los exponen y se someten a debate en mesa redonda. En muchos casos, las reuniones se hacen públicas.

El GRADA también ha llevado estos intercambios a otras unidades académicas de las universidades de la ciudad, donde se requieran opiniones sobre temas de derecho ambiental. Incluso se ha concurrido a centros vecinales, ciudadanos, cumpliendo con el rol de extensión que el grupo tiene.

Otra actividad en la que el GRADA se hace visible, en general anualmente, son las Jornadas de Derecho o Gestión Ambiental. Son oportunidades académicas para difundir los últimos avances de la disciplina entre los gestores, investigadores, jueces, ciudadanos; y de ese modo mantener vivo el debate público sobre una materia que en general corre el riesgo de ser abordada desde puntos de vista por momentos "demasiado" subjetivos.

