

***Ambiente, comunas y descentralización:
Competencias y gestión del arbolado público en la Ciudad
Autónoma de Buenos Aires***

Por **ALBERTO OLVEIRA RIAL**

El valor y relevancia ambiental del arbolado público en el ámbito urbano como uno de los medios para satisfacer el derecho constitucional al ambiente sano¹ de sus habitantes, y el contexto de descentralización surgido de la institucionalización de las Comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), se presenta como una oportunidad para implementar nuevos modos de gestión de este bien público en el ámbito local, que contribuyan a generar conductas responsables en su cuidado y a resignificar su valoración.

En ese contexto, el presente trabajo analiza el marco institucional de su gestión, las competencias existentes, los antecedentes legales más destacados y la normativa vigente relacionada con su preservación, conservación, recuperación y mejoramiento; y presenta algunas conclusiones y propuestas dirigidas a los objetivos enunciados.

1. Marco institucional de gestión del arbolado público

1.1. Estructura y organización funcional del Gobierno de la CABA y su relación con el arbolado público

El actual marco institucional de gestión del arbolado público urbano en la CABA, se inscribe dentro del desarrollo de una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano y un proceso de ordenamiento ambiental participativo y permanente prescripto en la Constitución local, dirigido a promover, entre otros aspectos, la preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales, de los recursos naturales de su dominio y del patrimonio natural, la preservación e incremento de los espacios verdes, áreas forestadas y parquizadas, parques naturales y zonas de reserva ecológica y la preservación de su diversidad biológica y la educación ambiental.²

En tal sentido, comprende el manejo de los ejemplares del arbolado de alineación y de los implantados en espacios verdes y otros bienes del dominio público del GCABA, e involucra la actuación del gobierno central –a través del Ministerio de Ambiente y Espacio Público y áreas bajo su dependencia– y de las Comunas, cuya Ley Orgánica N° 1777³ fuera sancionada en 2005.

Conforme el art. 104 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CCABA) es atribución y facultad del Jefe de Gobierno preservar, restaurar y mejorar el

¹ Cfme. art. 26 CCABA.

² Cfme. art. 27 CCABA.

³ Ley N° 1777: Ley Orgánica de Comunas de la CABA. Sanción: 01/09/2005, Promulgación: 04/10/2005, Publicación: BOCBA N° 2292, 07/10/2005, Pág. 5/10.

ambiente, los procesos ecológicos esenciales y los recursos naturales, reduciendo la degradación y contaminación que los afecten y promover la conciencia pública y el desarrollo de modalidades educativas que faciliten la participación comunitaria en la gestión ambiental.⁴

Asimismo, la Constitución de la CABA, asigna a la Jefatura de Gobierno la competencia de establecer la estructura y organización funcional de los organismos de su dependencia⁵. En ese contexto por Decreto N° 684/GCABA/09⁶ se aprobó el Régimen Gerencial para los cargos más altos de la Administración Pública, previstos en el art. 34 de la Ley N° 471,⁷ y por Decreto N° 660/GCABA/11⁸ se aprobó la estructura orgánica funcional del Poder Ejecutivo hasta el nivel de Dirección General y los objetivos y responsabilidades primarias de sus Unidades de Organización.

En cuanto al Ministerio de Ambiente y Espacio Público (MAyEP) esta norma fue modificada por el Decreto N° 339/GCABA/12⁹, que aprobó la estructura de su Régimen Gerencial y por los Decretos N° 425/GCABA/12¹⁰ y 66/GCABA/13¹¹ que, en lo sustancial e interesa al tema, plantearon cambios en la estructura y responsabilidades de la Dirección General de Espacios Verdes (DGEV), área dependiente del Ministerio mencionado.

Posteriormente, por Decreto N° 166/GCABA/13¹² se estableció el reparto del ejercicio de misiones, funciones y responsabilidades previstas en la Ley N° 3263¹³ de Arbolado Público Urbano –hasta entonces a cargo del MAyEP–, entre las Comunas, el

⁴ Cfme. CCABA art. 104, inc. 27.

⁵ Cfme. CCABA arts. 102 y 104 inc. 9).

⁶ Decreto N° 684/GCABA/09: Aprueba el Régimen Gerencial para la Administración Pública de la CABA. Dictado: 05/08/2009, Publicación: BOCBA N° 3233, 10/08/2009, pág. 27 y Anexo en Separata del Boletín indicado, pág. 23. Norma modificada por Decretos N° 886/GCABA/10 (BOCBA N° 3561), 215/GCABA/11 (BOCBA N° 3657), 335/GCABA/11 (BOCBA N° 3689) y 571/GCABA/11 (BOCBA N° 3787). El régimen gerencial divide los cargos en dos niveles: “Gerencia Operativa” y “Subgerencia Operativa” a los que corresponden las acciones y objetivos que se prevean en las estructuras organizativas del Gobierno (Cfme. art. 3º Decreto N° 684/GCABA/09). El Decreto N° 571/GCABA/11 derogó el Anexo del Decreto N° 684/GCABA/09, encomendó la nueva reglamentación a la Secretaría de Recursos Humanos y autorizó a disponer la cobertura transitoria de los cargos gerenciales.

⁷ Ley N° 471: Ley de Relaciones Laborales en la Administración Pública de la CABA. Sanción: 05/08/2000, Promulgación: 08/09/2000, Publicación: BOCBA N° 1026, 13/09/2000, Pág. 19020.

⁸ Decreto N° 660/GCABA/11: Aprueba la Estructura Orgánica Funcional del GCABA. Dictado: 10/12/2011, Publicación: BOCBA N° 3811 (Edición Especial), 14/12/2011, pág. 3, contiene la fe de erratas publicada en el BOCBA N° 3816 del 21/12/2011. La versión original del decreto se publicó en el BOCBA N° 3811, 2ª edición del 14/12/2011.

⁹ Decreto N° 339/GCABA/12: Modifica la Estructura Organizativa del MAyEP Dictado: 13/07/2012, Publicación: BOCBA N° 3955, 19/07/2012, pág. 11 y Anexo en Separata del Boletín indicado, pág. 7.

¹⁰ Decreto N° 425/GCABA/12: Modifica la Estructura Organizativa del MAyEP Dictado: 24/08/2012, Publicación: BOCBA N° 3985, 31/08/2012, pág. 8 y Anexo en Separata del Boletín indicado, pág. 43.

¹¹ Decreto N° 66/GCABA/13: Suprime organismos de la Estructura Organizativa del GCABA. Dictado: 15/02/2013, Publicación: BOCBA N° 4097, 21/02/2013, pág. 14 y Anexo en Separata del Boletín indicado, pág. 1.

¹² Decreto N° 166/GCABA/13: Transferencia de responsabilidades a las Comunas. Dictado: 07/05/2013, Publicación: BOCBA N° 4148, 09/05/2013, pág. 15.

¹³ Ley N° 3263: Ley de Arbolado Público Urbano de la CABA. Sanción: 26/11/2009, Promulgación: 07/01/2010, Publicación: BOCBA N° 3393, 06/04/2010, Pág. 6.

Ministerio indicado y la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana (SGCyAC); modificación que motivó el dictado del Decreto N° 170/GCABA/13¹⁴ a fin de adecuar la estructura organizativa ministerial.

Luego por Decreto N° 371/GCABA/13¹⁵ se transfirieron a las Comunas las misiones funciones y responsabilidades primarias referentes al mantenimiento de los espacios verdes de la Ciudad –hasta ese entonces asignadas a la DGEV–, exceptuando del traspaso a un conjunto de espacios en razón de sus particulares características.

Recientemente, en mayo de 2014, por Decreto N° 172/GCABA/14¹⁶ se modificó nuevamente la estructura organizativa del MAyEP, suprimiéndose la Dirección General de Arbolado y sus Gerencias Operativas, transfiriendo su personal, patrimonio y presupuesto a la órbita de la DGEV.¹⁷

Por último, en junio del corriente año, por Decreto N° 251/GCABA/14¹⁸ se aprobó la estructura organizativa, organigrama y responsabilidades primarias de las Comunas, norma cuya ejecución se encuentra suspendida por el dictado de una medida cautelar hasta tanto se decida el fondo de la cuestión.¹⁹

1.2. Objetivos y responsabilidades primarias locales en materia de arbolado público

1.2.1. El Ministerio de Ambiente y Espacio Público y sus dependencias

¹⁴ Decreto N° 170/GCABA/13: Modifica la Estructura Organizativa del MAyEP Dictado: 09/05/2013, Publicación: BOCBA N° 4153, 15/05/2013, pág. 15 y Anexo en Separata del Boletín indicado, pág. 10.

¹⁵ Decreto N° 371/GCABA/13: Se transfieren las misiones, funciones y responsabilidades relativas al mantenimiento de los espacios verdes a las Comunas. Dictado: 04/09/2013, Publicación: BOCBA N° 4234, 11/09/2013, pág. 12 y Anexo en Separata del Boletín indicado, pág. 1.

¹⁶ Decreto N° 172/GCABA/14: Modifica la Estructura Organizativa del MAyEP Crea Gerencias y Subgerencias Operativas, a fin de atender las misiones, funciones y responsabilidades que permanecen en la órbita del MAyEP en virtud de los Decretos N° 166/GCABA/13, su modificatorio Decreto N° 55/GCABA/14 y el Decreto N° 371/GCABA/13. Dictado: 15/05/2014, Publicación: BOCBA N° 4397, 16/05/2014, pág. 20 y Anexo en Separata del BOCBA N° 4397, 16/05/2014, pág. 3. La Fe de erratas del Decreto se publica en BOCBA N° 4398, 19/05/2014, pág. 191. La norma se complementa con lo dispuesto en el art. 1° de la Resolución N°1002/GCABA/MAYEPGC/14 que autoriza a la Dirección General de Regeneración Urbana a colaborar con la DGEV en el control y fiscalización de las obras públicas que se realicen en los espacios verdes sobre los que ésta última resulte competente.

¹⁷ Hasta ese entonces la DG Arbolado, creada por Decreto N° 471/GCABA/09, era el organismo competente del cuidado del arbolado público urbano, encontrándose sus responsabilidades primarias fijadas en el Decreto N° 339/GCABA/2012. Al crearse dejó de ser un área subordinada a la DGEV, dependiendo en modo directo de la SSMEP. Previamente al dictado del Decreto N° 172/GCABA/2014 las responsabilidades primarias vinculadas al arbolado público implantado en espacios verdes estaban asignadas a la DGEV por Decreto N° 425/GCABA/2012.

¹⁸ Decreto N° 251/GCABA/14: Aprueba la Estructura Organizativa de las Comunas de la CABA, aprueba organigrama y responsabilidades primarias. Dictado: 25/06/2014, Publicación: BOCBA N° 4426, 27/06/2014, pág. 19 y Anexo en Separata del BOCBA N° 4426, 26/06/2014, pág. 1.

¹⁹ "Vayo, Miguel Enrique y otros c/ GCBA s/ amparo", Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N° 23 CABA, 18/07/2014.

La Ley de Ministerios vigente²⁰, establece que corresponde al Ministerio de Ambiente y Espacio Público (MAyEP) asistir al Jefe de Gobierno en todo lo inherente a sus competencias, de acuerdo a diversos objetivos entre los cuales cita expresamente: “(...) 4.- Entender en el mantenimiento y conservación de los bienes afectados al dominio público y privado de la Ciudad de Buenos Aires.”; “(...) 7.- Diseñar e instrumentar las políticas para los espacios verdes y arboleda urbana de alineación.”; “(...) 11.- Diseñar e implementar políticas de preservación e incremento de los espacios verdes, las áreas forestadas y parqueadas, los parques naturales y zonas de reserva ecológica, y la preservación de su diversidad biológica.”; “(...) 12.- Planificar, controlar, fiscalizar e instrumentar las políticas destinadas a mejorar la calidad ambiental, visual y sonora.”; “(...) 14.- Promover políticas de educación ambiental en todas las modalidades y niveles. 15.- Actuar como autoridad de aplicación de las leyes relacionadas con la materia ambiental.”²¹

La norma vigente excluye la obligación que contenía taxativamente su similar anterior, que prescribía al Ministerio y sus dependencias, ejercer sus funciones “con arreglo a lo dispuesto por la ley de Comunas, y en coordinación con las mismas en los temas de su competencia”.²²

1.2.2. La Subsecretaría de Mantenimiento del Espacio Público

De acuerdo al Decreto N° 172/GCABA/2014²³ corresponden a la Subsecretaría de Mantenimiento del Espacio Público (SSMEP), dependiente del MAyEP, las siguientes responsabilidades primarias vinculadas con el arbolado urbano en el ámbito de la CABA:

- Diseñar y ejecutar las políticas de Mantenimiento Integral del Espacio Público, en materia de Arbolado Público Urbano y Espacios Verdes ejecutando el presupuesto asignado a cada actividad.
- Entender en todos los aspectos en relación al diseño y planificación de políticas gubernamentales tendientes a la protección, conservación y cultivo del arbolado público urbano.
- Planificar e Instrumentar políticas y estrategias para la ejecución de relevamientos y control del mantenimiento del espacio público.
- Promover el cuidado de los espacios públicos.

²⁰ Ley N° 4013: Ley de Ministerios del GCABA. Sanción: 17/11/2011, Promulgación: 07/12/2011, Publicación: BOCBA N° 3807, 07/12/2011, Pág. 3. La norma se encuentra reglamentada por Decreto N° 660/GCABA/11 que aprueba la estructura orgánico funcional del Poder Ejecutivo, sus objetivos y responsabilidades primarias. En sus arts. 32 y siguientes, dispone entre las funciones de la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana, entender en el diseño de políticas tendientes a mantener el espacio público en el marco del art. 10 inciso c) de la Ley 1777 y en su art. 36 que las Unidades Organizativas de cualquier nivel y demás organismos dependientes del Poder Ejecutivo continúan funcionando como tales hasta que el Jefe de Gobierno disponga lo contrario.

²¹ Cfme. Art. 25 Ley N° 4013.

²² Cfme. Art. 25 Ley N° 2506. Sanción: 08/11/2007, Promulgación: 29/11/2007, Publicación: BOCBA N° 2824, 04/12/2007, pág. 6. La Ley N° 4013 derogó la Ley N° 2506 y sus normas modificatorias y complementarias a partir del 10/12/2011.

²³ Cfme. Anexo II del Decreto N° 172/GCABA/14 Publicación: Separata del BOCBA N° 4398, 19/5/2014, pág. 234/235.

- Promover la participación de la sociedad civil en el cuidado de los espacios públicos en coordinación con la Unidad de Proyectos Especiales Construcción Ciudadana y Cambio Cultural de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

1.2.3. La Dirección General Espacios Verdes

El Decreto N° 172/GCABA/14, en cuanto al arbolado implantado en espacios verdes, establece las siguientes responsabilidades primarias para la DGEV²⁴:

- Remodelar y conservar los espacios verdes y plazas bajo la órbita del Ministerio.

- Diseñar programas de reforestación.

- Diseñar y planificar políticas tendientes a la protección, conservación y cultivo del arbolado público.

- Desarrollar proyectos paisajísticos para parques y plazas, nuevos y existentes.

- Diseñar y planificar políticas tendientes a la creación de espacios verdes.

- Definir y planificar la identidad y tipología de paisaje para parques y plazas.

- Evaluar e intervenir en aquellos planes y proyectos urbanos de refuncionalización, restauración, reconversión y extensión que desarrollen las distintas áreas de gobierno, en términos de impacto y valor paisajístico, en los espacios verdes existentes en la CABA.

- Desarrollar políticas tendientes a la conservación de la integridad y calidad paisajística de las plazas y parques declarados Área de Protección Histórica.

- Proyectar, fiscalizar y certificar obras para la ampliación, remodelación, mantenimiento e instalación de espacios verdes, plazas, en aquellos espacios verdes bajo la órbita del Ministerio.

- Supervisar la planificación de obras y actividades de mantenimiento para el cuidado del espacio público.

- Coordinar las acciones de mantenimiento integral de los grandes parques de la CABA.

A fin de atender las misiones, funciones y responsabilidades bajo la órbita del Ministerio en virtud de los Decretos N° 166/13, 55/14 y 371/13, quedaron bajo dependencia directa de la DGEV²⁵ siete Gerencias Operativas²⁶ y una Subgerencia Operativa²⁷.

1.2.3. La Gerencia Operativa Arbolado

²⁴ Cfme. Anexo II del Decreto N° 172/GCABA/14 Publicación: Separata del BOCBA N° 4398, 19/5/2014, pág. 241/242.

²⁵ Cfme. Anexo I del Decreto N° 172/GCABA/14 Publicación: Separata del BOCBA N° 4398, 19/5/2014, pág. 199.

²⁶ Jardín Botánico, Reserva Ecológica, Parque Tres de Febrero, Arbolado, Planificación y Proyectos, Administración de Parques y Mantenimiento y Obras.

²⁷ Padrinazgos.

De esta Gerencia dependen tres Subgerencias denominadas: a) Árboles Históricos y Notables, b) Reforestación y Sanidad Vegetal, y c) Proyectos y Seguimientos.

Las acciones prescriptas para la Gerencia Operativa de Arbolado son las siguientes²⁸:

- Dirigir y coordinar las acciones tendientes a la elaboración del Plan Maestro de Arbolado Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Supervisar el cumplimiento del Plan Maestro de Arbolado Público de la CABA.

- Analizar y definir las tareas de conservación, indicando a las Comunas, a través de la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana, las medidas convenientes y necesarias para proteger las especies arbóreas existentes y las que tiendan a mejorar su desarrollo y lozanía.

- Implementar medidas de protección y conservación del arbolado público urbano e intervenir en el cultivo.

- Planificar programas de reforestación del arbolado urbano.

- Administrar los datos del Registro de Árboles Históricos y Notables de la CABA.

- Participar en la elaboración de campañas de difusión, educación y concientización del rol del árbol en la Ciudad y diseñar mecanismos de intervención con la participación de la comunidad, en coordinación con la Dirección General Comunicación.

- Intervenir en la aplicación del sistema de compensación ambiental de la CABA.

1.2.4. La Subgerencia Operativa Árboles Históricos y Notables

La Subgerencia Operativa Árboles Históricos y Notables tiene asignadas las acciones que se detallan a continuación²⁹:

- Administrar los datos del Registro de Árboles Históricos y Notables de la CABA.

- Establecer instrumentos de planificación y gestión diferenciada para los ejemplares incluidos en el Registro de Árboles Históricos y Notables.

- Elaborar los Planes de Manejo individualizados de los ejemplares de árboles Históricos y Notables que se integren al Plan Maestro de Arbolado Público.

- Intervenir en el retiro, acondicionamiento y traslado para su trasplante, de árboles ubicados en propiedades de particulares que el Gobierno reciba en donación, como los existentes en terrenos expropiados, que por su carácter específico, antigüedad, valor histórico o rareza botánica, merezcan ser incorporados al patrimonio de la Ciudad.

²⁸ Cfme. Anexo II del Decreto N° 172/GCABA/14 Publicación: Separata del BOCBA N° 4398, 19/5/2014, pág. 243/244.

²⁹ Cfme. Anexo II del Decreto N° 172/GCABA/14 Publicación: Separata del BOCBA N° 4398, 19/5/2014, pág. 244/245.

- Realizar las tareas de inventario y catalogación de los ejemplares incluidos en el Registro de Árboles Históricos y Notables.

1.2.5. La Subgerencia Operativa Reforestación y Sanidad Vegetal

La Subgerencia Operativa Reforestación y Sanidad Vegetal tiene asignadas las acciones que se detallan a continuación³⁰:

- Participar en la elaboración de políticas de reforestación en las distintas zonas de la CABA, determinando la ubicación y tamaño de nuevas planteras para la plantación de nuevos árboles, y planificando la demanda de nuevos ejemplares.

- Establecer criterios para la selección de especies, ensayos de comportamiento y adaptación de nuevas especies, especificando nuevas pautas de manejo y tecnología acorde con los avances científicos.

- Intervenir en el cultivo, selección y adquisición de ejemplares destinados a nuevas forestaciones y/o reposiciones.

- Proteger y conservar el arbolado urbano a través de las tareas de prevención y control de enfermedades y plagas forestales.

1.2.6. La Subgerencia Operativa Proyectos y Seguimientos

La Subgerencia Operativa Proyectos y Seguimientos tiene asignadas las acciones que se detallan a continuación³¹:

- Diseñar y gestionar las herramientas de planeamiento que posibiliten preservar, manejar, mejorar e incrementar el patrimonio arbóreo de la CABA.

- Elaborar el Plan Maestro de Arbolado Público e intervenir en su implementación, aplicación y actualización, de conformidad con la Ley N° 3.263.

- Realizar el censo arbóreo de especies existentes en la CABA, actualizarlo conforme la información brindada por las Comunas, a través de la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana, en relación a las intervenciones efectuadas por estas.

2. Marco normativo del arbolado público en la CABA

2.1. Arbolado público y ambiente en la CABA: Régimen vigente y antecedentes normativos

El régimen vigente en materia de preservación, conservación, recuperación y mejoramiento del Arbolado Público local es la Ley N° 3263³², norma establecida con fundamento en las declaraciones de la Conferencia de las Naciones Unidas (Declaración de Estocolmo 1972 y Declaración de Río 1992) y las contenidas en el

³⁰ Cfme. Anexo II del Decreto N° 172/GCABA/14 Publicación: Separata del BOCBA N° 4398, 19/5/2014, pág. 245.

³¹ Cfme. Anexo II del Decreto N° 172/GCABA/14 Publicación: Separata del BOCBA N° 4398, 19/5/2014, pág. 245.

³² Ley N° 3263: Ley de Arbolado Público Urbano de la CABA. Sanción: 26/11/2009, Promulgación: 07/01/2010, Publicación: BOCBA N° 3393, 06/04/2010, Pág. 6.

Capítulo IV de la Constitución de la CABA, vinculadas con la protección del ambiente,³³ cuyo objeto es la protección e incremento del Arbolado Público Urbano y la implementación de los requisitos técnicos y administrativos a los que se deben ajustar las tareas de intervención que sobre él se efectúen³⁴.

Entre sus antecedentes en las últimas dos décadas se destacan las Ordenanzas N° 44779³⁵ y 49671³⁶, la Ley N° 1556³⁷ –derogatoria de las ordenanzas citadas– y la Ley N° 1982³⁸ que fuera abrogada por la ley vigente.

Su sanción se orientó a completar los vacíos operativos y funcionales del régimen anterior e incorporar: 1) Una Autoridad de Aplicación definida por el Poder Ejecutivo, cuyas funciones y atribuciones le otorgaran capacidad real de efectivizar la esencia de la ley; 2) Un régimen de control y sanciones que perfeccionaran y dieran efectividad al régimen anterior no reglamentado, y 3) La difusión y concientización de la ciudadanía en materia ambiental, de los resultados obtenidos en cuestiones relacionadas con el arbolado y la generación de incentivos a la educación ambiental.

La norma incorpora la elaboración de un Plan Maestro de Arbolado Público³⁹, dirigido a constituirse en elemento rector de la gestión del arbolado, el que debe incluir, entre otras cuestiones: un diagnóstico sobre el estado de situación del arbolado público de la CABA, a cuyo fin debe confeccionarse un censo arbóreo informatizado que permita obtener un inventario cualitativo y cuantitativo de los ejemplares y su actualización permanente; aspectos vinculados con la planificación de

³³ Fundamentos de la presentación del Proyecto de Ley a la L.C.A.B.A. de la Ley N° 3263 de Arbolado Público Urbano, Despacho 0750/09, Expediente 940-D-008 de autoría del Diputado OSCAR MOSCARIELLO y sus agregados 1102-D-08 de la Diputada Mónica Libertino y 2896-D-08 de la Diputada MARTA VARELA y otros.

³⁴ Cfme. Art. 1º Ley N° 3263.

³⁵ Ordenanza N° 44779/CD/90: Establece el Régimen para la Preservación, Conservación, Recuperación y Mejoramiento con relación al Arbolado Público. Sanción: 20/12/1990, Publicación: BM N° 18973.

³⁶ Ordenanza N° 49671/CD/95: Modifica el art. 12, Capítulo III, "De las plantaciones" de la Ordenanza N° 44779. Sanción: 28/09/1995, Publicación: BM N° 20285.

³⁷ Ley N° 1556: Regula el Arbolado Público Urbano. Sanción: 09/12/2004, Promulgación: 12/01/2005, Publicación: BOCBA N° 2116, 25/01/2005, Pág. 5.

³⁸ Ley N° 1982: Modifica la Ley N° 1556 de Arbolado Público Urbano. Sanción: 01/06/2006, Promulgación: 04/07/2006, Publicación: BOCBA N° 2485, 21/07/2006, Pág. 5.

³⁹ Por Decreto N° 374/GCABA/10 se aprobó, en el marco del Programa de Gestión de Riesgo Hídrico de la CABA, la Licitación Pública de servicios de consultoría para formular el Plan Maestro de Gestión del Arbolado Público Lineal y el vinculado con la Gestión de los Espacios Verdes de la CABA. El proceso de elaboración del primero involucra tareas de relevamiento e inventario de los ejemplares, el diagnóstico del estado de situación del arbolado público y el plan de manejo individual de los árboles Históricos y Notables. Dictado: 07/05/2010, Publicación: BOCBA N° 3419, 12/05/2010, pág. 26. Se destaca como antecedente normativo la Disposición N° 13/GCABA/DGEV/03 que creó el Plan Maestro de Arbolado Público de la Ciudad de Buenos Aires, conformó su Comisión de Creación y Puesta en marcha, fijó criterios de decisión y parámetros para la selección de especies del arbolado de alineación, cursos de acción y destacó como objetivos primordiales la capacitación permanente del personal en la producción, plantación, mantenimiento y gestión del arbolado y la actualización del censo arbóreo como herramienta esencial de gestión, asegurando mecanismos para que la información sea de dominio público, tienda al control de gestión y al desarrollo de actividades privadas y científicas. Dictada: 27/01/2003, Publicación: BOCBA N° 1678, 25/04/2003, Pág. 20.

la plantación y replantación del arbolado de alineación y espacios verdes, en función de aspectos ambientales, paisajísticos y utilitarios; normas técnicas para consolidar y revalorizar el arbolado público existente, incluyendo las tareas de manejo y conducción para su adecuado mantenimiento; la implementación de un sistema informático de acceso libre, gratuito y público que contemple las acciones correspondientes a la gestión del arbolado público; un plan de manejo individual de los árboles Históricos y Notables que incluya su monitoreo anual.⁴⁰

2.1.1. Aspectos normativos comparados del arbolado público urbano

2.1.1.1. Concepto de arbolado público urbano

La ley vigente entiende como arbolado público urbano *“a las especies arbóreas, las palmeras y las arbustivas manejadas como árboles, que conforman el arbolado de alineación y de los espacios verdes y los implantados en bienes del dominio público del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”*.⁴¹

La norma modifica el concepto de arbolado público urbano existente hasta su sanción, que lo entendía como *“... las especies arbóreas y arbustivas instaladas en lugares del área urbana y que están destinadas al uso público”*,⁴² incorporando a él, en cuanto a la caracterización de los ejemplares, a las palmeras y manteniendo a las especies arbustivas manejadas como árboles, asimilando ambas a especies arbóreas – aunque no lo sean– para su regulación y protección y excluyendo a los arbustos no manejados como árboles.

Por otra parte, precisa la integración del concepto indicando taxativamente: a) al arbolado de alineación; b) al de los espacios verdes y c) al implantado en bienes del dominio público del GCABA; centrandose en la idea de dominio del lugar de implantación y no del uso público del área en el que se encuentran ubicados los ejemplares.

Sin perjuicio de lo expuesto, cabe consignar que *“arbolado”* es un conjunto de árboles conformado por individuos o ejemplares de una o más especies y no por las *“especies”* en las que se agrupan; criterio que se encontraba previsto en la Ordenanza N° 44779 y fuera dejado de lado por la Ley N° 1556 al sustituir el término *“ejemplares”* por *“especies”*⁴³.

2.1.1.2. El arbolado público como patrimonio natural y cultural de la Ciudad

La ley vigente eliminó la declaración del arbolado urbano como *“patrimonio natural y cultural”* de la Ciudad que tuviera 20 años de presencia jurídica, estos es

⁴⁰ Cfme. Art. 3, inc. a. y art. 4 Ley N° 3263.

⁴¹ Cfme. Art. 2° Ley N° 3263.

⁴² Cfme. art. 2° Ley N° 1556.

⁴³ La Ordenanza N° 44779 en su art. 2° entiende por arbolado público *“a todos los ejemplares arbóreos y arbustivos existentes en lugares pertenecientes al dominio público municipal”*. Etimológicamente, el término *“especie”* refiere a *“cada uno de los grupos en que se dividen los géneros y que se componen de individuos que, además de los caracteres genéricos, tienen en común otros caracteres por los cuales se asemejan entre sí y se distinguen de los de las demás especies”*; mientras que los términos *“individuo”* y *“ejemplar”* se corresponden con *“cada ser organizado, sea animal o vegetal, respecto de la especie a que pertenece”* y con *“cada uno de los individuos de una especie o de un género”*. Cfme. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, alojado en el sitio web: <http://lema.rae.es/drae/>.

desde su incorporación por Ordenanza N° 44779 en 1990 hasta la publicación de la Ley N° 3263 en abril de 2010.

Esta supresión en el nuevo texto legal resulta llamativa dado que pareciera contrariar el pacífico espíritu legislativo de dos décadas en el punto y las previsiones del Constituyente local vinculadas con el carácter de patrimonio común del ambiente y la promoción de *la preservación y restauración del patrimonio natural* en el proceso de ordenamiento territorial y ambiental.⁴⁴

En este sentido, la Ley de Patrimonio Cultural N° 1227⁴⁵ si bien no incluye a los árboles dentro de las categorías de bienes que lo integran, sí incorpora a los espacios públicos -en función de su grado de calidad ambiental y homogeneidad tipológica espacial- y a los jardines históricos en razón de sus valores estéticos, paisajísticos y botánicos. El arbolado, aparece así vinculado estrechamente a la composición de esos espacios y constituye un elemento sustancial en su particular configuración y valoración patrimonial; por lo que, aun admitiendo que pueda resultar discutible la inclusión de la totalidad del arbolado como "*patrimonio natural y cultural*", parecería saludable que la ley vigente al menos debió haber incluido en su texto bajo tal carácter a los Árboles Históricos y Notables, dada la creación para ellos de un registro especial⁴⁶ y establecerles un Plan de Manejo específico.⁴⁷

2.1.1.3. Características de los ejemplares

En cuanto a las características de los ejemplares del arbolado público, la Ordenanza N° 44779 prescribía que debían reunir las siguientes: a) Adaptación al clima y suelos de la Ciudad; b) Dimensiones máximas de acuerdo al ancho de la vereda; c) Armonía de la forma y belleza ornamental; d) Densidad de follaje; e) Descontaminante ambiental; f) Velocidad de crecimiento en los primeros años; g) No segregar sustancias que afecten al hombre y a sus cosas; h) Resistencia a plagas y/o agentes patógenos; i) Longevidad; j) Flexibilidad y resistencia en el ramaje; k) Hojas perennes o caducas; l) No poseer espinas u otros órganos peligrosos, molestos o perjudiciales y, en tal sentido, disponía elaborar nóminas de especies que reunieran estas condiciones.⁴⁸

A su vez, establecía la realización de plantaciones, reposiciones y sustituciones de ejemplares conforme a un plan que anualmente debía presentarse al Poder Legislativo local junto a un informe con los trabajos realizados; estableciendo el criterio de procurar conformar la diversidad en base a especies autóctonas y de nuestro país en los sitios donde no resultara necesario mantener una uniformidad específica.⁴⁹

⁴⁴ Cfme. CCABA arts. 26 y 27.

⁴⁵ Ley N° 1227: Establece el Marco Legal para la Investigación, Preservación, Salvaguarda, Protección, Restauración, Promoción, Acrecentamiento y Transmisión a las generaciones futuras del Patrimonio Cultural de la CABA (PCCABA). Sanción: 04/12/2003, Promulgación: 24/12/2003, Publicación: BOCBA N° 1850 Primera Parte, 05/01/2004, Pág. 38.

⁴⁶ La Ordenanza N° 44779 y las Leyes N° 1556 y 3263, disponen su creación, siendo la primera del año 1990.

⁴⁷ Cfme. Art. 20 Ley N° 3263.

⁴⁸ Cfme. Art. 4º Ordenanza N° 44779

⁴⁹ Cfme. Arts. 12 y 16 Ordenanza N° 44779

La Ley Nº 1556, siguiendo el espíritu y en buena parte la letra de las Ordenanzas citadas, otorgó prioridad en la plantación y/o reposición del arbolado público a las especies de árboles autóctonos, nativos de la Región Este-Central o Cepa Pampeana de la Argentina; atribuyó al Gobierno la obligación de adoptar las medidas necesarias a fin de proveer los ejemplares y mantuvo los requisitos para los ejemplares previstos en la Ordenanza Nº 44779 y la facultad del Poder Ejecutivo de elaborar el listado de especies aptas y recomendadas para parques, plazas, plazoletas, espacios verdes y veredas.⁵⁰

En cuanto a las características de las especies a plantar y reponer, la norma vigente otorga prioridad a las autóctonas, nativas de la República Argentina, que se adapten a las condiciones ambientales urbanas y al sitio de plantación⁵¹; sostiene que el Plan Maestro de Arbolado Público deberá garantizar la biodiversidad y que las que presenten determinadas características inadecuadas para su empleo en el arbolado de alineación no podrán ser utilizadas, reservando su uso en espacios verdes o sitios donde sus características no generen inconvenientes.⁵²

Al describir las “*características inadecuadas*” mencionadas la norma cita⁵³: 1) Presentar espinas o agujones punzantes, frutos voluminosos, pesados, suculentos, u órganos que presenten sustancias tóxicas o que puedan generar algún riesgo para la población; 2) Poseer una morfología inapropiada o características mecánico-estructurales de la madera inadecuadas.

Entendemos que la nómina tiene carácter enunciativo pasible de ser ampliado por vía reglamentaria y que la redacción del artículo pareciera deficiente, dado que no se advierte que la particularidad descripta (poseer características inadecuadas) entraña riesgos para la población y no se modifica ni pierde su carácter por el lugar en que se implanten los ejemplares. Es más, reservar el uso de esas especies para los espacios verdes, entre cuyos usuarios destacados se encuentran los niños, resulta al menos una idea desacertada si no se adoptan otras previsiones. Asimismo, la vaguedad de la expresión “*sitios donde sus características no generen inconvenientes*” motiva a reflexionar respecto de la ubicación de esos “sitios”, es decir, en qué espacios del dominio público especies potencialmente riesgosas para la población no generarían inconvenientes.

2.1.1.4. Prohibiciones, infracciones y sanciones

La Ley Nº 3263 veda expresamente: a) El daño total o parcial de los ejemplares por lesión a su anatomía o fisiología; b) Plantar en la plantera otras especies vegetales junto al árbol; c) Instalar o disponer en la plantera elementos o equipamientos, eliminar o disminuir su superficie absorbente o alterar o destruir cualquier elemento protector; d) Podar, extraer, talar o plantar árboles, a excepción de los trabajos instruidos o autorizados por la Autoridad de Aplicación.⁵⁴ Si bien la norma explicita

⁵⁰ Cfme. Arts. 4º a 7º Ley Nº 1556

⁵¹ La modificación amplía la variedad de especies pasibles de ser utilizadas prevista en la Ley Nº 1556 al incluir especies de otras regiones del país además de las propias de la región en la que se encuentra la Ciudad.

⁵² Cfme. Arts. 5º a 7º Ley Nº 3263

⁵³ Cfme. Art. 6º Ley Nº 3263

⁵⁴ Cfme. Arts. 25 a 27 Ley Nº 3263

una serie de medios por los que pueden infligirse daños a los ejemplares –heridas mecánicas, quema de sus tejidos, fijación de elementos extraños, introducción o arrojado de sustancias fitotóxicas en el suelo o tejidos, pintado de los fustes o ramas con cal o pinturas–; consideramos que su enumeración no reviste carácter taxativo.

La Ley Nº 3263 modificó la Ley Nº 451 –Régimen de Faltas de la CABA⁵⁵–, precisando las prohibiciones previstas en la Ordenanza Nº 44779 y la Ley Nº 1556, y dispuso para sus infracciones, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiera corresponder, las siguientes sanciones y escalas de multa:

- Poda, eliminación, erradicación y/o destrucción de árboles o especies vegetales plantadas en vía pública, espacios verdes públicos o librados a la confianza pública: Multa de 100 a 10.000 unidades fijas.

- Encomendar podar, erradicar y/o destruir árboles o especies vegetales plantadas en vía pública, espacios verdes públicos o librados a la confianza pública: Multa de 200 a 20.000 unidades fijas.

- Omisión de información: Multa de 1.000 a 50.000 unidades fijas al responsable de la prestación de un servicio público o realización de obra pública que involucre ejemplares arbóreos, que no presente su proyecto ante la Autoridad de Aplicación de la Ley Nº 3263, con la suficiente antelación a efecto de su evaluación técnica.

Asimismo, prescribe agravantes o establece la responsabilidad del funcionario, si la comisión de la falta es efectuada:

- Por empresas que realicen actividades lucrativas u obras de construcción, en cuyo caso la multa es de 1.000 a 50.000 unidades fijas.

- Por un organismo público, situación en que la responsabilidad y penalidad recaen sobre el funcionario que la ordenó o autorizó.

- En perjuicio de un área protegida, reserva ecológica, zona declarada bajo alarma o emergencia ambiental, circunstancia en que se elevan al doble los montos mínimos y máximos.

Por último, la norma dispone que en caso de eliminación, erradicación o destrucción total de árboles, deba considerarse a fin de determinar el monto de la sanción el valor ambiental que los ejemplares proporcionaban a la Ciudad.

2.1.1.5. Atribuciones y obligaciones de la Autoridad de Aplicación en las intervenciones

La ley vigente incorpora en cuanto a las competencias tres cuestiones sustanciales⁵⁶, respecto de las normas que la precedieron: 1) La exigencia a la Autoridad de Aplicación de evaluar previamente los ejemplares a intervenir y consignar el tratamiento o procedimiento adecuado para resolver el problema; 2) La obligación de habilitar el personal para realizar las tareas de evaluación técnica, plantación, poda, trasplante o tala, o cualquier otra intervención sobre el arbolado

⁵⁵ Ley Nº 451: Régimen de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sanción: 02/08/2000, Promulgación: 02/10/2000, Publicación: BOCBA Nº 1043, 06/10/2000, Pág. 19364.

⁵⁶ Cfme. Arts. 10 a 12 Ley Nº 3263

público mediante capacitaciones y evaluaciones sobre cada labor, y 3) La instrumentación de medidas dirigidas a certificar la capacidad del personal para evaluar técnicamente los árboles.⁵⁷

La Ley Nº 3263, a los fines de proteger e incrementar el arbolado público e implementar los requisitos técnicos y administrativos a los que deben ajustarse las tareas de intervención que sobre él se efectúen, establece a la Autoridad de Aplicación las siguientes obligaciones:

- Elaborar y actualizar el Plan Maestro de Arbolado Público de la CABA;
- Controlar y supervisar el cumplimiento del Plan;
- Precisar tareas de conservación, adoptando medidas que juzgue convenientes y necesarias en salvaguarda de plantaciones existentes y que tiendan a mejorar su desarrollo y lozanía;
- Intervenir en el cultivo, selección y adquisición de ejemplares destinados a nuevas forestaciones o reposiciones, asegurando la provisión de plantas de calidad y buen estado sanitario y de aquellos productos, elementos, herramientas y tecnologías necesarias para el correcto manejo;
- Establecer campañas dirigidas a crear conductas conservacionistas, destacando la función del árbol en el ecosistema urbano y sus consecuencias sobre la salud física y psíquica de la comunidad;
- Llevar el Registro de Árboles Históricos y Notables.⁵⁸

En cuanto a las intervenciones en el arbolado público urbano y la plantación de nuevos ejemplares⁵⁹, la norma las prevé como competencia exclusiva de la Autoridad de Aplicación. Excluye así la facultad que la Ordenanza Nº 44779 y la Ley Nº 1556 otorgaban a los frentistas para plantar árboles,⁶⁰ circunstancia que importa un avance en la gestión, dadas las consecuencias negativas y conflictos que la intervención particular puede generar por carecer de conocimientos técnicos adecuados y porque delimita claramente la responsabilidad gubernamental en la materia.

⁵⁷ En el punto, re “*Di Filippo, Facundo y otro c/GCBA s/Amparo (Art. 14 CCABA)*”, Expte. A254-2013/0, se ordenó cautelarmente al GCBA abstenerse de reducir la superficie de espacios verdes parquizados con motivo de la ejecución de la obra Metrobus Corredor 9 de Julio y que con carácter previo a reiniciar las intervenciones sobre el arbolado público existente en el área afectada a la obra acreditarla fehacientemente ante el Tribunal: a) que la totalidad del personal interviniente se encontraba debidamente capacitado para las tareas; b) la participación de un especialista en la materia acompañando sus datos y antecedentes profesionales; c) la supervisión de todo el proceso por parte de un reconocido organismo público especializado en la materia que pudiera dar cuenta del cabal cumplimiento de “las reglas del arte, antes, durante y después de las tareas de trasplante”; d) haber dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 15 in fine de la ley 3263 y e) un detalle del destino de los árboles trasplantados y la cantidad, especie y ubicación proyectada de la totalidad de los nuevos ejemplares a implantar.

⁵⁸ Cfme. Art. 3º Ley Nº 3263.

⁵⁹ Reguladas en el Capítulo III de la Ley Nº 3263.

⁶⁰ La modificación motivó la derogación de la bonificación anual del 1% del impuesto inmobiliario prevista en los arts. 13 de la Ordenanza Nº 44779 y 17 de la Ley Nº 1556 para los propietarios que se encontraban al día en el pago del tributo y cumplieran con lo estipulado al respecto.

Poda: Siguiendo en líneas generales los antecedentes normativos, la Ley vigente faculta a la Autoridad de Aplicación a efectuarla en ramas y/o raíces cuando sea necesario: a) Garantizar la seguridad de personas y/o bienes; b) Por el trazado o mantenimiento de un servicio público y c) Mantener y conservar el arbolado público⁶¹

Transplante de ejemplares: La norma autoriza su realización a la Autoridad de Aplicación sólo en las siguientes circunstancias: a) Para garantizar la seguridad de personas y/o bienes; b) Por el trazado o mantenimiento de un servicio público; c) Cuando impidan u obstaculicen el trazado o realización de obras públicas; d) Cuando se encuentre fuera de la línea de plantación respecto al resto de los árboles de la vereda, constituyendo un obstáculo; e) Cuando por su localización resulte imposible ubicar las entradas de vehículos necesarias para cumplir con los requerimientos de estacionamiento y carga y descarga dispuestos por el Código de Planeamiento Urbano (CPU) para el uso correspondiente; debiendo, en todos los casos, transplantar los árboles lo más cerca posible del lugar en donde se encuentren y reemplazarlo si el árbol trasplantado se secura o no presentara el vigor esperado hasta los doce meses de trasplantado; trasladando los gastos que demanden las tareas a los requirentes en las situaciones descriptas en b), c) y e).⁶²

La ley vigente precisó las prescripciones de la Ordenanza N° 44779 y de la Ley N° 1556 vinculadas con la instalación y/o tendido de las redes de servicio en el espacio público. A tal fin dispuso que las empresas públicas o privadas prestatarias de servicios que realicen esas tareas, deben adoptar las medidas necesarias y/o emplear sistemas adecuados que garanticen la protección del arbolado público urbano; e incorporó el deber para los interesados en realizar cualquier obra en el espacio público que involucre ejemplares arbóreos, de presentar un proyecto ante la Autoridad de Aplicación con la suficiente antelación fin de su evaluación técnica y eventual aprobación.⁶³

Trasplante de árboles Históricos y Notables ubicados en propiedades particulares que el Gobierno reciba en donación o en terrenos expropiados⁶⁴: A fin de decidir su incorporación o no al patrimonio de la Ciudad se debe evaluar si el ejemplar

⁶¹ Cfme. Art. 13 Ley N° 3263.

⁶² Cfme. Art. 14 Ley N° 3263.

⁶³ Cfme. Art. 18 Ley N° 3263.

⁶⁴ La Ordenanza N° 44779 preveía trabajos de traslado de ejemplares a solicitud de empresas públicas o privadas, prestatarias de servicios, en caso de que afectaran el tendido o conservación de las redes de servicio y de los ubicados en propiedades particulares recibidos en donación; como así también el traslado de los implantados en terrenos expropiados por su carácter específico, antigüedad o valor histórico; disponiendo su trasplante en parques, plazas o bulevares de avenidas. El criterio fue modificado por la Ordenanza N° 49671 que dispuso como principio general adoptar las medidas necesarias a fin de que los árboles extraídos pudieran ser trasplantados a un espacio verde o plaza y la obligación de sustituir el ejemplar eliminado o trasplantado por otro en el mismo lugar o, de no ser posible hacerlo en esa ubicación, en sus inmediaciones. La Ley N° 1556, marcó la continuidad de los criterios expuestos e incorporó, a partir de su sanción, la obligación para las empresas públicas o privadas, prestatarias de servicios que realicen trabajos de instalación y/o tendido de redes de servicio de adoptar las medidas necesarias y/o emplear sistemas adecuados a fin de garantizar la protección del arbolado público urbano.

posee carácter específico, antigüedad, valor histórico o “rareza botánica”, en cuyo caso podrá trasplantarse en espacios del dominio público de la Ciudad.⁶⁵

Tala de ejemplares: La norma vigente faculta a la Autoridad de Aplicación a talar o extraer ejemplares, cuando el árbol esté seco o por su estado sanitario, fisiológico o condiciones físicas no sea posible su recuperación. Se distingue de la normativa precedente⁶⁶ en que esas tareas deben efectuarse subsidiariamente, esto es, en caso en que técnicamente resulte imposible practicar el trasplante y se presente, en concurrencia con ese impedimento, una de las circunstancias enunciadas –puntos a) a d)– al abordar el tema del trasplante.⁶⁷

Por otra parte, la norma dispone que cuando técnicamente⁶⁸ resulta imposible practicar el trasplante y la autoridad de aplicación tala o extrae ejemplares por alguna de las circunstancias señaladas en b), c) y e), los requirentes abonen un monto por cada ejemplar a ser extraído como compensación ambiental⁶⁹; exceptuando a los propietarios de inmuebles de uso residencial exclusivo que, por exigencias de estacionamiento del CPU, soliciten la extracción por refacción o remodelación de la propiedad y demuestren habitar el inmueble transcurrido un año desde la extracción.

En todos los casos de tala o extracción la Ley N° 3263 mantiene el requisito de publicidad de la intervención incorporado por la Ley N° 1982⁷⁰.

Reclamos de intervención sobre los árboles: La norma vigente, en consonancia con la Ley N° 1982, fija un plazo máximo de 90 días corridos para que la Autoridad de Aplicación se expida a su respecto y, en el mismo plazo a través del área

⁶⁵ Cfme. Art. 21 Ley N° 3263. La norma incluyó la “rareza botánica” como nuevo elemento de ponderación y amplió los lugares previstos hasta entonces para el trasplante de estos ejemplares (parques, plazas o bulevares de avenidas).

⁶⁶ Las Ordenanzas N° 44779, 49671 y Leyes N° 1556 y 1982 preveían realizarla cuando el estado sanitario o fisiológico del ejemplar hiciera imposible su recuperación; el individuo impidiese u obstaculizare el trazado o realización de obras públicas con pliegos de licitación aprobados a la fecha de sanción de la norma -caso en que el cargo se formulaba a la empresa adjudicataria-, o si fuera necesario garantizar la seguridad de personas y/o bienes, la prestación de un servicio público; la salud de la comunidad y/o la conservación o recuperación del arbolado público.

⁶⁷ Cfme. Art. 15 Ley N° 3263. La circunstancia de que un ejemplar obstaculizara la entrada de vehículos en accesos existentes, sólo rigió como razón para la tala durante la vigencia de la Ordenanza N° 44779 siempre que el hecho se verificara con carácter previo a su sanción y con cargo al propietario frentista (Cfme. Art. 6° inc. b) y 6° Ordenanza N° 44779).

⁶⁸ La Ley N° 1982 incorporó la evaluación previa por especialistas en sanidad vegetal de los ejemplares con propuesta de tala, a fin de dictaminar sobre la conveniencia o no de su trasplante o tala (Cfme. art. 1° Ley N° 1982).

⁶⁹ Innovación prevista por la norma consistente en abonar un monto equivalente al valor económico ambiental del ejemplar, calculado conforme la norma de valoración económico-ambiental que adopte la Autoridad de Aplicación, la que debe considerar edad, calidad, tamaño, emplazamiento e importancia en el paisaje del individuo afectado. El destino de la suma percibida es, a partir de su implementación en la Ciudad, el Fondo de Compensación Ambiental.

⁷⁰ La norma dispuso fijar un cartel junto al ejemplar a ser talado por un plazo de diez días corridos, siempre que no mediaren situaciones excepcionales que no admitan demora, a fin de informar los motivos de la decisión e indicar las vías de contacto con la autoridad competente. (Cfme. Art. 1° Ley N° 1982).

correspondiente, el deber de comunicar fehaciente y fundadamente la decisión y, en caso de corresponder, la fecha aproximada de la intervención.⁷¹

Principio de reserva: La Ley N° 3263 lo establece al disponer que los proyectos de construcción, reforma edilicia o actividad urbana en general, deben respetar el arbolado público existente o el lugar reservado para futuras plantaciones. Asimismo, al prescribir que el Poder Ejecutivo no aprobará plano de edificación, refacción o modificación de edificios cuyos accesos vehiculares o cocheras se proyecten frente a árboles existentes, y que la solicitud de permiso de edificación, obliga a proyectista y propietario a fijar con precisión los árboles existentes en el frente, no siendo causal de erradicación el proyecto ni los requerimientos de la obra.⁷²

Sin perjuicio de ello, incorporó una excepción al principio al permitir erradicar el ejemplar cuando “*exista manifiesta contradicción con las exigencias dispuestas en el Código de Planeamiento Urbano para el uso correspondiente*”; situación en la que la autoridad competente debe dar intervención a la Autoridad de Aplicación a fin de su evaluación técnica y eventual aprobación.⁷³ Esta incorporación, dirigida a permitir el trasplante o, en su defecto, la extracción o tala, respondió a que en ciertos casos el emplazamiento del arbolado existente contradecía las exigencias del CPU con relación a los espacios para estacionamiento o carga y descarga; verificándose situaciones en que la distancia entre los ejemplares y las dimensiones del frente del lote tornaban imposible proyectar la entrada de vehículos.

Registro de Árboles Históricos y Notables de la CABA: La norma vigente lo incorpora bajo dependencia de la Autoridad de Aplicación, quien debe elaborar e incluir su plan de manejo en el Plan Maestro del Arbolado Público, aconsejar la incorporación de nuevos individuos y disponer su retiro, acondicionamiento y traslado para su trasplante en espacios del dominio público de la Ciudad⁷⁴.

Toma de conciencia y educación: La ley 3263 incluye en su texto, por primera vez, un capítulo expresamente dedicado a la toma de conciencia respecto al arbolado público urbano, dirigido a la ciudadanía, los alumnos de nivel primario y organizaciones no gubernamentales ambientalistas. Dispone el desarrollo de una amplia política de difusión y sensibilización, a fin de informar a la ciudadanía las acciones realizadas en la materia; las especificaciones técnicas para conservar los árboles; las advertencias sobre prohibición de poda y tala de ejemplares por particulares; las medidas o consejos para evitar daños al arbolado y la importancia de su conservación como elemento fundamental del espacio público y el ambiente urbano.

Respecto a los alumnos del nivel primario⁷⁵, la Autoridad de Aplicación debe llevar a cabo iniciativas coordinadas con el Comité Coordinador de Asuntos Educativos Ambientales, vinculadas con: a) Talleres de sensibilización en establecimientos educativos públicos y privados orientados a informar sobre la importancia de los árboles en el ambiente y su cuidado; b) Plantación de ejemplares junto a alumnos de los establecimientos mencionados con la asistencia técnica de la Autoridad de

⁷¹ Cfme. Art. 17 Ley N° 3263.

⁷² Cfme. Art. 19 Ley N° 3263.

⁷³ Cfme. Art. 19 in fine Ley N° 3263.

⁷⁴ Cfme. Arts. 20 y 21 Ley N° 3263.

⁷⁵ En el marco de la Ley N° 1687 de Educación Ambiental.

Aplicación. En cuanto a las ONGs dedicadas a la preservación y concientización sobre el cuidado del ambiente, pueden coordinar con la Autoridad de Aplicación y bajo su asistencia técnica, la plantación de especies en el espacio público, acordando con ella el lugar y especie a plantar.⁷⁶

3. El arbolado público, la descentralización y la ley de Comunas

3.1. La ley de Comunas y el proceso de descentralización

La sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires estableció el sistema de Comunas dirigido a descentralizar la gestión política y administrativa del Gobierno de la Ciudad, entendiéndolas como unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial,⁷⁷ incorporación que dio operatividad al principio de crear una “democracia participativa”, dado que la concentración del poder en un único centro de decisión obstaculiza el logro de una auténtica participación.⁷⁸

La Constitución local dispone que la ley que establezca su organización y competencia, debe instituir unidades territoriales descentralizadas y preservar la unidad política y presupuestaria y el interés general de la Ciudad y su gobierno; equilibrio fundamental para comprender el nuevo régimen y su aplicación práctica.

La descentralización consiste en un modo o técnica de distribución de competencias en entes estatales e incluye la idea de un núcleo de poder político que se abre, separándose del centro y constituye nuevos sujetos de derecho –unidades con personalidad jurídica propia– capaces de administrarse, adquirir derechos y contraer obligaciones. En tal sentido, puede vincularse con la transferencia de poder político –“descentralización política”– en cuyo caso importa la capacidad de elaborar, planificar, ejecutar y controlar políticas de gobierno con o sin la capacidad de determinar legislativamente las normas que regulen su ejercicio; o con la transferencia de responsabilidades y funciones de administración –“descentralización administrativa”– en la que se limita al traspaso de responsabilidades y funciones para adoptar decisiones administrativas en condiciones de delegación política a un ente local o mediante la ruptura de la cadena jerárquica de una organización estatal.

Por último, puede ser concebida como la transferencia de funciones del poder central a entidades locales en base al territorio –descentralización territorial– o implicar una descentralización funcional o institucional –descentralización por servicios– que alcanza a los órganos que se separan del poder central por atribución de personalidad a entidades institucionales y la creación de personas jurídicas públicas estatales con cometidos no reconocidos con anterioridad a los órganos de la administración central.⁷⁹

Entre los objetivos de la descentralización podemos citar alcanzar una mejor gobernabilidad, profundizar la democracia y la construcción de ciudadanía en base a la participación y capacidad de controlar la gestión con un Estado más próximo, accesible

⁷⁶ Cfme. Arts. 22 a 24 Ley Nº 3263.

⁷⁷ Cfme. Arts. 127 a 131 Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁷⁸ SABSAY, DANIEL A. Y ONAINDIA, JOSÉ M., “La Constitución de los Porteños. Análisis y comentario”, D.R. Errepar S.A., Buenos Aires, 1997, pág. 256.

⁷⁹ SALVATELLI, ANA, *op. cit.*, pág. 53/54.

y transparente, por lo que siguiendo al Dr. Sabsay, consideramos que el sistema de competencias resulta clave para el éxito o fracaso de las Comunas.⁸⁰

3.2. Las funciones de planificación, ejecución y control y su ejercicio exclusivo o concurrente

El constituyente estableció las pautas de las funciones esenciales de las Comunas en la organización institucional, determinó su carácter exclusivo o concurrente con el gobierno autónomo y la existencia de un órgano de gobierno colegiado elegido por el sistema de representación proporcional, otorgándole un carácter eminentemente representativo y participativo.⁸¹

El criterio general fue establecer que las Comunas sólo puedan ejercer funciones de planificación, ejecución y control en forma exclusiva o en concurrencia con el Gobierno central, únicamente respecto a las materias de su competencia, vedándoles el ejercicio de funciones legislativas: dictar leyes, reglamentarlas o dictar reglamentos autónomos administrativos.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Comunas sostiene entre sus finalidades las de promover la descentralización y facilitar la desconcentración de las funciones del Gobierno de la Ciudad, preservando su integridad territorial; facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos; mejorar la eficiencia y la calidad de las prestaciones que brinda el GCBA; implementar medidas de equidad, redistribución y compensación de diferencias estructurales a favor de las zonas más desfavorecidas de la ciudad y asegurar el desarrollo sustentable.

Para dichas finalidades y de acuerdo al artículo 128 de la Constitución local, el accionar comunal comprende por un lado la competencia en las siguientes materias sobre las cuales ejercen funciones de planificación, ejecución y control, en forma exclusiva –de decisión de la propia Comuna– o concurrente –cuando el gobierno central y la Comuna tienen decisión–:

Funciones de planificación, ejecución y control en forma exclusiva:

- 1. El mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes de conformidad a la ley de presupuesto.
- 2. La elaboración de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, así como su ejecución.⁸²
- 3. La iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo.
- 4. La administración de su patrimonio, de conformidad con la Constitución local y las leyes.

⁸⁰ SABSAY, DANIEL Y PIZZOLO CALOGERO (H), “Directrices de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en materia de Comunas”, en “Creación de Comunas en la Ciudad de Buenos Aires. Informes de la Comisión Consultiva”, Programa de Descentralización y Modernización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Noviembre de 1999.

⁸¹ SABSAY, DANIEL A. Y ONAINDIA, JOSÉ M., *op. cit.*, pág. 262.

⁸² En ningún caso las Comunas pueden crear impuestos, tasas o contribuciones, ni endeudarse financieramente.

La función de planificación importa el diseño y elaboración de las políticas públicas y programas que se desarrollarán en la Comuna; en tal sentido, se planifica el programa de acción, el anteproyecto de presupuesto consecuente y su ejecución, en la iniciativa legislativa y presentación de proyectos de decretos al Ejecutivo local. La función de ejecución refiere a la potestad de las autoridades comunales de dictar en su ámbito territorial los actos administrativos para llevar adelante su plan de acción. Por último, la función de control consiste en la facultad dentro del territorio comunal de controlar y hacer cumplir las normas tanto a particulares como respecto a las acciones del Gobierno central.⁸³

La principal función de planificación es acordar el programa anual de acción, integrado por el conjunto de metas y objetivos a alcanzar en cada período. Ello así, dado que proyectado y presupuestado, debe elevarse a la Legislatura a fin de que lo considere y, en su caso, afecte los recursos necesarios para su consecución; de tal modo que lo que no se planifique ni se incorpore al anteproyecto de presupuesto no podrá realizarse, en razón de que los recursos asignados a cada Comuna constituyen un límite a su gestión.

En cuanto a la administración del patrimonio, competencia exclusiva comunal de relevante importancia, su carácter exclusivo hace a que el control únicamente proceda con posterioridad a su ejecución, salvo intervención en la gestión administrativa o jurisdiccional en razón de denuncias de irregularidades o violación de derechos.⁸⁴

En este punto, y por su especial vinculación con el arbolado público, cabe destacar que en el mantenimiento de las vías secundarias y espacios verdes, las Comunas se encuentran a cargo de las tareas necesarias para preservar y mejorar su calidad, entre las que podemos citar, entre otras, la plantación, poda, desrame, relevamiento sanitario, mantenimiento, riego y reforestación de árboles de la masa arbórea implantada en dichos sitios.

Funciones de planificación, ejecución y control en forma concurrente:

- 1. La fiscalización y el control del cumplimiento de normas sobre usos de los espacios públicos y suelo, que les asigne la ley;
- 2. La decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local, la prestación de servicios públicos y el ejercicio del poder de policía en el ámbito de la comuna y que por ley se determine;
- 3. La evaluación de demandas y necesidades sociales, la participación en la formulación o ejecución de programas;
- 4. La participación en la planificación y el control de los servicios;
- 5. La gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que pueda desarrollar con su propio presupuesto, complementarias de las que correspondan al Gobierno de la Ciudad;
- 6. La implementación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación, con participación de equipos multidisciplinarios.

⁸³ SALVATELLI, ANA, *op. cit.*, pág. 96.

⁸⁴ QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO, *op. cit.*, pág. 362.

Como puede observarse, en este aspecto se identifican competencias concurrentes:

a) *Administrativas de gestión o ejecución*: realización de servicios públicos, ejercicio del poder de policía⁸⁵ y gestión de actividades de política social y proyectos comunitarios;

b) *De fiscalización y control*, incluido el control de servicios;

c) *De planificación*, que debe contemplar la participación comunal en la elaboración de los programas de acción;

d) *Jurisdiccionales*, mediante la implementación de un sistema de mediación con participación de equipos interdisciplinarios.⁸⁶

3.3. La transferencia de competencias a las comunas: marco normativo actual

3.3.1. La Ley de Comunas Nº 1777

La Comuna como persona jurídica –entidad territorial descentralizada–, puede llevar a cabo un conjunto de acciones dadas por la Constitución, las leyes o los reglamentos⁸⁷, denominada competencia, esto es, el conjunto de funciones, actividades, poderes, potestades, atribuciones y facultades que puede legítimamente ejercer, la medida y órbita de su actuación legal y legítima (aptitud legal de obrar).

Así, la competencia al ser definida y delimitada normativamente es objetiva y también resulta de orden público, por lo que los particulares interesados no pueden disponer de ella; constituyendo su ejercicio una obligación de la autoridad u órgano correspondiente, en principio, improrrogable⁸⁸.

Las comunas encuentran circunscripto el ejercicio de su competencia a sus límites espaciales propios que determinan su jurisdicción (competencia territorial), por lo que toda decisión que incida fuera de ellos será inválida; al tipo de asuntos sobre los cuáles tendrá decisión, al contenido u objeto de los actos que pueden válidamente dictarse (materia); al tiempo, dado que la competencia puede conferirse normativamente en forma permanente, transitoria o accidental; y por el grado que se relaciona con la distribución de funciones en la organización vertical de la Administración y refiere al principio jerárquico.⁸⁹

A fin de analizar la actual descentralización del servicio de arbolado público urbano, resulta indispensable considerar las finalidades y principios generales para la gestión pública descentralizada dispuestos por la norma en miras a respetar la voluntad del legislador.

En tal sentido, los mismos establecen las siguientes pautas:

⁸⁵ Entendido no como la posibilidad de legislar (poder de policía propio) sino de ejecutar la legislación dictada por el Gobierno Central.

⁸⁶ QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO, *op. cit.*, pág. 363.

⁸⁷ Cfme. art. 2º de la Ley de Procedimientos Administrativos de la CABA.

⁸⁸ “...a menos que la delegación o sustitución estuvieran expresamente autorizadas; la avocación será procedente a menos que una norma expresa disponga lo contrario, o cuando el órgano inferior se halle investido de una especial competencia técnica” (Cfme. art. 2º de la Ley de Procedimientos Administrativos de la CABA).

⁸⁹ SALVATELLI, ANA, *op. cit.*, pág. 95.

- 1. Descentralización territorial de la ejecución de los programas presupuestarios que tengan impacto local específico en materia de desarrollo social, cultura, deportes y defensa de consumidores y usuarios, así como en otras materias que hacen a las competencias exclusivas y concurrentes dispuestas;
- 2. Descentralización de la función de control;
- 3. Subsidiariedad de la actuación del PE en relación con las competencias de las Comunas;
- 4. Planeamiento concertado y coordinado entre el PE y las Comunas;
- 5. Gestión pública participativa;
- 6. Seguimiento Comunal de la gestión del PE en el ámbito local;
- 7. Eficacia y eficiencia en la gestión y en la prestación de servicios;
- 8. Desconcentración de la gestión operativa y administrativa; y
- 9. Modernización administrativa e incorporación de herramientas alternativas de gestión.⁹⁰

En el marco expuesto, las normas de la Constitución local otorgan competencias a las Comunas, respecto a las funciones de planificación, ejecución y control ya expuestas, sin que ninguna decisión u obra local puede contradecir el interés general de la Ciudad, es decir que se fija un límite a su ejercicio mediante una directriz constitucional que constituye un “techo ideológico” que la acción del Legislador porteño no puede ignorar ni superar, sin viciar sus actos de inconstitucionalidad;⁹¹ es decir que su transgresión puede generar la nulidad por los órganos de control administrativo o jurisdiccionales.

Valga mencionar que en su art. 9º la Ley Orgánica de Comunas (LOC) incorporó un criterio interpretativo a su favor (*in dubio pro comuna*) que establece que en caso de duda en cuanto a la extensión y alcance de las competencias exclusivas y concurrentes, deberá estarse a la validez de la competencia comunal; criterio hermenéutico acentuado al prohibir al Poder Ejecutivo reasumir competencias ya descentralizadas en las comunas de modo exclusivo.

En cuanto a las competencias exclusivas, cabe destacar que la Ley de Comunas incorporó en su art. 10º las siguientes⁹²:

- 1. La planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento urbano **de vías de menor jerarquía a las secundarias**, según normativa vigente; y
- 2. Llevar adelante **toda acción que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y al desarrollo local**, en tanto no implique menoscabo de la ciudad en su conjunto y/o de las demás jurisdicciones Comunales.

En materia de competencias concurrentes la Ley N° 1777 añadió en su art. 11º las siguientes⁹³:

⁹⁰ Cfme. art. 4º Ley N° 1777.

⁹¹ SABSAY Y PIZZOLO; *op. cit.*

⁹² Cfme. art. 10º inc. a) y e) Ley 1777.

⁹³ Cfme. art. 11 inc. a), b) y c).

- 1. **La participación en la prestación de los servicios;**
- 2. **La contratación de obras públicas, proyectos y planes de impacto Comunal, así como la implementación de programas locales de rehabilitación y desarrollo urbano, y**
- 2. **La fiscalización y ejercicio del poder de policía de las materias que resulten de los convenios que se celebren a tal efecto, a través de órganos con dependencia administrativa y sede en la Comuna.**

En cuanto al ejercicio del poder de policía la norma define entre sus materias a los usos de espacios públicos y suelo y deja abierta la posibilidad de incorporar otras mediante convenios. En este aspecto por su vinculación con el arbolado público, cabe decir que el Código de Planeamiento Urbano –norma dictada en ejercicio del poder de policía– cuyo cumplimiento se debe fiscalizar, define espacio público como el “*destinado al uso público existente por encima de las calles, avenidas y plazas y del que participan la vista de las fachadas, los pavimentos, aceras y sectores parquizados*”.⁹⁴ La concreción de esta facultad concurrente requiere una norma –legal o reglamentaria– que establezca las injerencias de cada jurisdicción o la instrumentación de acuerdos, discriminando en programas las acciones que realizarán en cada caso y los recursos presupuestarios correspondientes.

Por otra parte, dentro del concepto de obra pública conforme lo dispuesto por la Ley Nº 13064 quedan comprendidas los replantes y plantaciones de ejemplares ya que ésta es toda *construcción o trabajo o servicio de industria* que se ejecute con fondos del tesoro.⁹⁵

Asimismo, en cuanto al control y fiscalización de los servicios, dada la proximidad al prestarse en el territorio de las Comunas, la acción comunal resulta esencial por lo que propiciamos su activa participación en la materia, con la consecuente asignación de recursos presupuestarios.

Por otra parte, en su art. 12 la LOC otorgó al Poder Ejecutivo local la facultad de delegar en forma igualitaria en las Comunas la ejecución de competencias propias, mediante instrumentos que establezcan las responsabilidades de cada parte y garanticen la asignación de las partidas presupuestarias correspondientes para su ejecución. Este tipo de convenios no producen una delegación de competencias de un órgano superior a otro inferior, dado que la delegación importa un vínculo de jerarquía que no se presenta entre el gobierno central y las Comunas y, por otra parte, se relaciona con el ejercicio y no con la titularidad de competencias. La norma involucra la posibilidad de un verdadero traspaso de competencias, quebrando la idea de que la enunciación de competencias comunales efectuada en la Constitución local resulte taxativa.⁹⁶

Asimismo, conforme el art. 28 de la LOC la Comuna organiza funcionalmente su acción de gobierno en áreas de gestión, contando cada Comuna con un **área de participación vecinal** y otra de **control comunal y estableciéndose el resto de las**

⁹⁴ SALVATELLI, ANA, *op. cit.*, pág. 109.

⁹⁵ SALVATELLI, ANA, *op. cit.*, pág. 112.

⁹⁶ SALVATELLI, ANA, *op. cit.*, pág. 119.

áreas teniendo en cuenta la estructura organizativa del Poder Ejecutivo, lo dispuesto por el artículo 128 de la Constitución de la Ciudad y las prioridades comunitarias.

La ley de Comunas, asimismo, establece la actuación del Consejo de Coordinación Intercomunal como órgano de discusión y consenso de las políticas entre las Comunas y el Poder Ejecutivo (art. 39); órgano que tiene, entre otras, las atribuciones de **entender sobre la planificación de las competencias que en forma concurrente la Constitución, el Poder Ejecutivo y la ley le asignan a las Comunas; coordinar y monitorear la ejecución del proceso de descentralización político-administrativo del Gobierno de la Ciudad; proponer criterios de integración técnica, funcional y administrativa de las Comunas con el Poder Ejecutivo y mediar en cuestiones de competencias superpuestas entre Comunas.**

Por otra parte, y en vinculación con el arbolado público, sostiene en sus disposiciones transitorias la transferencia gradual de competencias centralizadas a las unidades descentralizadas y la descentralización de los servicios desconcentrados en los CGPC⁹⁷, entre los cuales pueden mencionarse:

- a) El mantenimiento urbano y de obras conexas en espacios verdes, arbolado urbano y aceras;
- b) El control de trabajos en la vía pública por parte de empresas prestadoras de servicios públicos;
- c) Obras Públicas de pequeña escala y alcance local;
- d) Inspectores polifuncionales (policía municipal);
- e) Información y atención a los vecinos.

Asimismo, prevé la continuidad de la vigencia de los servicios tercerizados a cargo del Poder Ejecutivo que en virtud de la norma deban ser transferidos a las Comunas, transfiriendo a ellas el control de la ejecución, certificación y priorización de los servicios (Art. 51). En este punto, vale destacar que entendemos por “priorización” la planificación de prioridades para la prestación del servicio.

3.3.2. El Arbolado Público Urbano: Los Decretos N° 166/GCABA/2013 y 55/GCABA/2014

En marzo de 2013 se dictó el Decreto N° 166/GCABA/13 norma que reglamentó la Ley de Arbolado N° 3263, transfiriendo a las Comunas misiones, funciones y responsabilidades en ella establecidas, reservando otras para el gobierno central o, en su caso, determinando el ejercicio concurrente de ambas jurisdicciones. Esta norma fue modificada en febrero del corriente año por el Decreto N° 55/GCABA/2014⁹⁸ y, en conjunto, dispusieron:

La transferencia a las Comunas de la CABA:

- 1. De las misiones, funciones y responsabilidades establecidas en la Ley N° 3.263, con excepción de las prescriptas por los incisos a, b, c, e y f del artículo 3°; los

⁹⁷ Cfme. art. 4º Ley N° 1777.

⁹⁸ Decreto N° 55/GCABA/14: Transferencia de responsabilidades a las Comunas. Mantenimiento Integral del Arbolado Público Urbano. Dictado: 06/02/2014, Publicación: BOCBA N° 4337, 11/02/2014, pág. 25/28

artículos 4°,6° y 7°. los incisos b y c del artículo 14; los incisos d y e del artículo 15; y los artículos 16, 18, 19, 20 y 21, que serán ejercidas por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público en los términos del Decreto N° 660/11 y sus modificatorios⁹⁹.

▪ 2. De las responsabilidades primarias relativas al Mantenimiento Integral del Arbolado Público Urbano, el cual comprende a las especies arbóreas, las palmeras y las arbustivas manejadas como árboles, que conforman el arbolado de alineación y de los espacios verdes, así como los implantados en bienes del dominio público del GCABA, todo ello de conformidad con las competencias otorgadas por la Constitución de la CABA y por la Ley N° 1.777, excepto aquellas correspondientes a los espacios verdes que se encuentran en la órbita del Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad conforme lo establecido en el Decreto N° 371/13.¹⁰⁰

La transferencia a la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana:

▪ 3. Del patrimonio, presupuesto y personal asignado a la Dirección General Arbolado, para su posterior descentralización y asignación a las Comunas, a fin de cumplimentar con las transferencias efectuadas.¹⁰¹

▪ 4. De los contratos vigentes relacionados con el Servicio Público de Mantenimiento Integral del Arbolado Público y demás servicios conexos en la CABA, que se realicen mediante servicios tercerizados, para la posterior transferencia del control de la ejecución, certificación y priorización a las Comunas.¹⁰²

El ejercicio concurrente entre el MAyEP y las Comunas de las competencias referidas a:

▪ 5. Provisión y adquisición de ejemplares arbóreos.¹⁰³

La competencia exclusiva del MAyEP en materia de:

▪ 6. Cultivo de especies;

▪ 7. Plan Maestro, y

▪ 8. Elaboración, planificación, provisión, control e intervención necesaria para fijar las políticas públicas en materia de arbolado público urbano.¹⁰⁴

La competencia exclusiva de las Comunas en materia de:

▪ 9. La planificación anual de los sitios donde se realizará la replantación del arbolado de alineación.¹⁰⁵

3.3.3. Los Espacios Verdes: El Decreto N° 371/GCABA/2013

En septiembre de 2013 se dictó el Decreto N° 371/GCABA/13,¹⁰⁶ norma que importa al régimen del arbolado público urbano por involucrar los espacios verdes, áreas en las cuales se encuentra implantado un gran número de ejemplares que lo

⁹⁹ Cfme. art. 1º Decreto 55/GCABA/2014.

¹⁰⁰ Cfme. art. 2º Decreto 55/GCABA/2014.

¹⁰¹ Cfme. art. 5 y 6 Decreto 166/GCABA/2014.

¹⁰² Cfme. art. 7 Decreto 166/GCABA/2014.

¹⁰³ Cfme. art. 2 Decreto 166/GCABA/2014.

¹⁰⁴ Cfme. art. 2 Decreto 166/GCABA/2014.

¹⁰⁵ Cfme. art. 3 Decreto 166/GCABA/2014.

¹⁰⁶ Decreto N° 371/GCABA/13: Transferencia de responsabilidades a las Comunas. Mantenimiento de Espacios Verdes. Dictado: 04/09/2013, Publicación: BOCBA N° 4234, 11/09/2013, pág. 12/14.

conforman. La norma facultó al MAyEP y la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana, a dictar los actos administrativos reglamentarios, aclaratorios y necesarios para la adecuada implementación de la norma¹⁰⁷ y dispuso:

La transferencia a las Comunas de la CABA:

▪ 1. De las misiones, funciones y responsabilidades primarias relativas al mantenimiento de los espacios verdes de la Ciudad, asignadas a la DGEV por Decreto N° 660/11 y sus modificatorios, con excepción de los espacios verdes detallados en el anexo de la norma.¹⁰⁸

La transferencia a la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana:

▪ 2. De los contratos actualmente vigentes relacionados con el mantenimiento de los espacios verdes y demás servicios conexos en la CABA, que se realicen mediante servicios tercerizados, para la posterior transferencia del control de la ejecución, certificación y priorización a las Comunas.¹⁰⁹

▪ 3. Del patrimonio y presupuesto asignado a la DGEV –en el monto proporcional correspondiente– y de su personal, para su posterior descentralización y asignación a las Comunas, a fin de cumplimentar con las transferencias efectuadas.¹¹⁰

Conservó la competencia del MAyEP en materia de:

▪ 4. Mantenimiento de determinados espacios verdes¹¹¹ –espacios verdes mayores– y las relacionadas con ellos referidas a las materias de arbolado público –según Decreto N° 166/13– monumentos, obras de arte y fuentes.¹¹²

¹⁰⁷ Cfme. art. 5º Decreto N° 371/GCABA/13.

¹⁰⁸ Cfme. art. 1º Decreto N° 371/GCABA/13 y Anexo I. Publicación: Separata del BOCBA N° 4234, 11/09/2013, pág. 1.

¹⁰⁹ Cfme. art. 2º Decreto N° 371/GCABA/13.

¹¹⁰ Cfme. art. 3º y 4º Decreto N° 371/GCABA/13.

¹¹¹ Los 37 espacios verdes que integran el Anexo I son distribuidos por Comuna los siguientes: **COMUNA 1:** Reserva Ecológica Costanera Sur, Parque Lezama, Plaza San Martín, Plaza 25 de Mayo, Plaza de la República, Canteros y plazoletas de la Av. 9 de Julio desde Arroyo hasta San Juan, Plaza Constitución, Plaza de los Congresos, Plaza Mariano Moreno, Plaza Lorea, Parque Micaela Bastidas, Parque Mujeres Argentinas, Parque Virginia Bolten, Parque María Eva Duarte de Perón, Parque Raquel Forner, Cantero Central S/D (Vera Peñalosa e/ Calabria y Pierina Dealessi), Cantero Central S/D (Azucena Villaflor e/ Bv. de los Italianos y Pierina Dealessi), Plaza Chertcoff, Cantero Central Oesterheld, Cantero Central S/D (Macacha Güemes, Bv. de los Italianos y Pierina Dealessi), Cantero Central Francisco Urondo, Plaza Campaña del Chaco, Plaza Haroldo Conti, Plaza Fuerza Aérea Argentina. **COMUNA 3:** Plaza Miserere. **COMUNA 4:** Camino de Sirga 27 de Febrero. **COMUNA 6:** Parque Centenario. **COMUNA 7:** Parque Chacabuco. **COMUNA 9:** Parque Avellaneda. **COMUNA 13:** Parque de los Niños, Parque de la Memoria, Reserva Costanera Norte, Parque Extremo. **COMUNAS 13 y 14:** Parque 3 de Febrero. **COMUNA 14:** Jardín Botánico Carlos Thays. **COMUNA 15:** Parque Los Andes. Parque Isla de la Paternal.

¹¹² En sus Considerandos la norma funda la excepción en que los espacios verdes de la Ciudad poseen características diferenciadas entre sí de acuerdo a dimensiones y lugar geográfico de ubicación, en el carácter gradual del proceso de descentralización y en el específico cuidado y contralor que los espacios contenidos en el Anexo requieren, a fin de garantizar el servicio brindado a los vecinos dando prioridad a su correcto disfrute. Asimismo, menciona entre las responsabilidades primarias de la DGEV: Remodelar y conservar los espacios verdes, plazas y monumentos; Proteger y conservar el arbolado urbano de los espacios a cargo de la DG en

3.4. Conclusiones y aportes para la gestión participativa del arbolado público.

Del examen del reciente proceso de transferencia de competencias efectuado por el legislativo local en materia de arbolado público y espacios verdes –en tanto parte del soporte físico de los ejemplares– podemos señalar que se han transferido a las Comunas la totalidad de las competencias previstas en la Ley N° 3.263 reseñadas a lo largo del trabajo vinculadas con el mantenimiento integral del arbolado público urbano implantado en el arbolado de alineación, en espacios verdes –con la excepción hecha respecto a los espacios verdes mayores– y en bienes del dominio público del GCABA; a excepción de las siguientes:

1) Elaborar y actualizar el Plan Maestro de Arbolado Público y ejercer el control y supervisión de su cumplimiento;

2) Precisar las tareas de conservación y adoptar las medidas convenientes y necesarias en salvaguarda de plantaciones existentes y que tiendan a mejorar su desarrollo y lozanía;

3) Establecer campañas dirigidas a crear conductas conservacionistas, destacando la función del árbol en el ecosistema urbano y sus consecuencias sobre la salud física y psíquica de la comunidad;

4) Llevar el Registro de Árboles Históricos y Notables, elaborar su plan de manejo, aconsejar respecto a la incorporación de nuevos ejemplares al Registro y disponer las tareas necesarias para su trasplante en caso de donación de ejemplares o expropiación de terrenos.

5) Trasplantar, talar o extraer árboles –en las circunstancias previstas en la Ley N° 3263 reseñadas– únicamente por el trazado o mantenimiento de un servicio público y cuando impidan u obstaculicen el trazado o realización de obras públicas; quedando el resto de los casos como una competencia comunal.

6) Evaluar técnicamente y aprobar o desechar: a) Los proyectos de obra en el espacio público que involucre ejemplares arbóreos, tales como instalación y tendido de servicios; y b) La erradicación de un ejemplar en el caso que exista manifiesta contradicción entre su localización y las exigencias del Código de Planeamiento Urbano para el uso correspondiente.

7) Fijar la norma de valoración económico-ambiental para calcular la compensación ambiental que deben abonar quienes requieren la tala o extracción de ejemplares en caso: a) que impidan u obstaculicen el trazado o realización de obras públicas; b) por el trazado o mantenimiento de un servicio público o; c) que por su localización resulte imposible ubicar las entradas de vehículos necesarias para cumplir con los requerimientos de estacionamiento y carga y descarga dispuestos por el CPU para el uso correspondiente. Es decir, en aquellas circunstancias que conforme lo expuesto precedentemente resulta competente.

8) Mantener el arbolado público implantado en los espacios verdes mayores.

coordinación con la DG Arbolado; Proyectar, fiscalizar y certificar obras para la ampliación, remodelación, mantenimiento e instalación de los patios de recreación y juegos infantiles, espacios verdes, plazas, monumentos, mobiliario de plazas, fuentes y obras de arte.

Se observa que se ha preservado bajo la órbita del gobierno central la fijación de las políticas públicas vinculadas con el arbolado urbano, el mantenimiento del instalado en espacios verdes de la Ciudad característicos por sus dimensiones o peculiar significado y determinados aspectos centrales que hacen al tratamiento de la materia a escala macro local (nivel ciudad), tales como los vinculados con el Plan Maestro de Arbolado Público, los Árboles Históricos y Notables, el cultivo de especies, la incidencia en materia de obras y servicios públicos, obras en el espacio público o situaciones de conflicto con normas del Código de Planeamiento Urbano; de modo tal de proteger el arbolado en su conjunto y en especial los ejemplares que por sus características específicas resultan únicos y con un alto valor patrimonial desde el punto de vista histórico y/o botánico; procurando evitar una ruptura de la unidad conceptual que debe presidir el abordaje de la cuestión para la consecución de los objetivos previstos en la ley marco y, al mismo tiempo, transfiriendo competencias a las Comunas en un marco de equilibrio y cuyo ejercicio regular por la autoridad comunal *prima facie* no se vislumbra como contradictorio del interés general de la Ciudad.

En este punto valga destacar que el sistema de Comunas como descentralización política y administrativa territorial del Gobierno Central, no implicó crear alcaldías ni subintendencias sino departamentos descentralizados del Gobierno Central –Legislatura y Departamento Ejecutivo–, de allí que el Constituyente local prescribiera que la ley que estableciera sus competencias no podría habilitarlas a exceder o romper la unidad política y general de la Ciudad y de su Gobierno.¹¹³ Es que al no constituir una nueva fuente de poder autónomo, las Comunas no persiguen fines políticos propios y distintos del interés general de la Ciudad y su Gobierno, constituyendo descentralizaciones territoriales geográficamente delimitadas y, en ese marco, debe procurarse la integración de la gestión central y comunal, mediante el equilibrio entre la preservación del interés general y unidad de la CABA con un obrar descentralizado y preferente de las materias que lo permitan, circunstancia que se asocia al principio de subsidiariedad por el cual toda gestión que pueda desarrollarse a nivel comunal resulte de competencia de la Comuna; limitándose el gobierno central a realizar aquello que ella no puede hacer por sí con el presupuesto asignado.¹¹⁴

En ese orden de ideas, aparece como razonable que el gobierno central y las Comunas concurren en la competencia respecto de la provisión y adquisición de ejemplares arbóreos, dado que resulta necesaria a fin de satisfacer en el primer caso los planes de reforestación a escala macro y en la Comuna (escala micro) para satisfacer las demandas puntuales que puedan presentarse ajustándose a las políticas públicas que se establezcan al respecto.

En cuanto a la competencia exclusiva de las Comunas en relación a la planificación anual de los sitios donde se realizará la replantación del arbolado de alineación, se presenta como una medida que podría resultar útil a fin de potenciar su capacidad para recibir, detectar y procurar satisfacer las demandas que, en tal sentido, surjan de los habitantes de las respectivas unidades territoriales, promoviendo en este aspecto la participación comunitaria y la idea de gestión de proximidad.

¹¹³ QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO, “Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Comentada”, Rubinzal – Culzoni Editores, Buenos Aires, 1996, pág. 359.

¹¹⁴ SALVATELLI, ANA, *op. cit.*, pág. 80/84.

Consideramos que la descentralización y asignación a las Comunas del patrimonio, presupuesto y personal de la Dirección General de Arbolado y de la Dirección General de Espacios Verdes que oportunamente se transfiriera a la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana, debe efectuarse sin demoras que obstaculicen la puesta en marcha del ejercicio de las competencias transferidas y, en particular, articular de modo inmediato la transferencia de los contratos vigentes relacionados con el Servicio Público de Mantenimiento Integral del Arbolado Público y con el mantenimiento de los espacios verdes y demás servicios conexos, a fin de que los servicios que se encuentran tercerizados puedan ser efectivamente controlados en su ejecución, certificación y otorgamiento de prioridades por parte de las Comunas.

Por último, creemos relevante para la gestión y valoración de las funciones estéticas, paisajísticas y de proveedor de servicios ambientales del arbolado público urbano, promover la participación ciudadana en la gestión del gobierno comunal y en la elaboración y planificación de las políticas vinculadas con el tema; en especial, mediante: a) Foros de opinión relacionados con las consecuencias que sobre los ejemplares implantados en su territorio puedan tener proyectos de modificación o autorización de usos, que afecten derechos o intereses de los habitantes de la Comuna que se presuman de mediano o relevante impacto ambiental y b) La participación social en el control de los servicios prestados por terceros y por la Administración, a través de la puesta en marcha de una auditoría social en cada unidad territorial que coadyuve a la fiscalización gubernamental y comunal y oficie de vehículo para canalizar y evaluar las demandas y necesidades de la población en la materia.

Bibliografía consultada

- GELLI, MARÍA ANGÉLICA, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. Tomo I y II, Buenos Aires, La ley, 2008.
- QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO, *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni-Editores, 1996.
- SABSAY, DANIEL ALBERTO, ONAINDIA, JOSÉ, *La Constitución de los Porteños*, Buenos Aires, Errepar SA., 1997.
- SABSAY, DANIEL ALBERTO (dir.), MANILI, PABLO (coor.), *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, Buenos Aires, Hammurabi, 2009.
- SALVATELLI ANA, *Las Comunas Porteñas*, Buenos Aires, Editorial Del Pilar, 2011.

Artículos doctrinarios

- SABSAY, DANIEL ALBERTO, “*La Protección del Medio Ambiente en la Constitución Nacional*”, en Número Especial del Suplemento de Derecho Constitucional, 150º Aniversario de la Constitución Nacional, Director: Germán J. Bidart Campos. La Ley. Abril de 2003, pp. 89/97.
- GROISMAN, ENRIQUE I., “*Ley orgánica de comunas de la Ciudad de Buenos Aires*”, La Ley 07/11/2006, 1; La Ley 2006-F, 1204.

Legislación y Jurisprudencia consultada

- Constitución de la Nación Argentina

- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires
- Arbolado Urbano: Ordenanzas 44.779 y 49.671 y Leyes 1.556, 1.982 y 3.263
- Ley Orgánica de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires 1.777
- Ley de Ministerios: Ley 4.013
- Estructura Orgánica Funcional del GCABA: Decreto 660/GCABA/11.
- Transferencia de competencias: Decretos 371/GCABA/13, 166/GCBA/2013 y 55/GCBA/2014.
- Modificatorios de la Estructura Organizativa del MAyEP: 471/GCABA/09, 339/GCABA/12, 425/GCABA/12, 170/GCABA/13 y 172/GCABA/14.

Otras leyes de la CABA

451: Régimen de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

471: Ley de Relaciones Laborales en la Administración Pública de la CABA.

1227: Marco Legal para la Investigación, Preservación, Salvaguarda, Protección, Restauración, promoción, Acrecentamiento y Transmisión a las generaciones futuras del Patrimonio Cultural de la CABA (PCCABA).

1687: Ley de Educación Ambiental.

2506: Ley de Ministerios del GCABA (derogada).

2930: Plan Urbano Ambiental.

DNU1510/97: Ley de Procedimientos Administrativos de la CABA.

Otros Decretos del GCABA

684/GCABA/09: Régimen Gerencial para la Administración Pública de la CABA y modificatorios 886/GCABA/10, 215, 335 y 571/GCABA/11.

374/GCABA/10: Licitación Pública de servicios de consultoría para formular el Plan Maestro de Gestión del Arbolado Público Lineal y el vinculado con la Gestión de los Espacios Verdes de la CABA.

66/GCABA/13: Suprime organismos de la Estructura Organizativa del GCABA.

251/GCABA/14: Aprueba la Estructura Organizativa de las Comunas de la CABA, organigrama y responsabilidades primarias.

Resoluciones y Disposiciones

Resolución N°1002/GCABA/MAYEPGC/14

Disposición N° 13/GCABA/DGEV/03: Crea el Plan Maestro de Arbolado Público de la CABA.

Jurisprudencia consultada

- *"García Jurado, Eduardo Esteban T. c/ MCBA s/ daños y perjuicios"*, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, 05/07/1985.
- *"Solari, Claudio Enrique c/ MCBA s/ daños y perjuicios"*, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, 14/08/1987.
- *"Moreno Eduardo Alberto c/ MCBA s/ daños y perjuicios"*, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, 25/02/1988.
- *"Rodríguez, Jorge Enrique c/ GCBA s/ daños y perjuicios"*, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, 13/05/2008.
- *"Di Filippo, Facundo y otro c/ GCBA s/ amparo (Art. 14 CCABA)"*, Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N° 13 CABA, 13/02/2013.

- *“Traviesas, Oscar A. c/ G.C.B.A. y Otro s/ Amparo”*, TSJ de la CABA, 04/03/ 2013.
- *“Cabandie, Juan y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)”*, Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N° 13 CABA, 18/04/ 2013.
- *“Vayo, Miguel Enrique y otros c/ GCBA s/ amparo”*, Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N° 23 CABA, 18/07/2014.