

PROYECTO DE LEY

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA SANCIONA CON FUERZA DE L E Y

ARTICULO 1º: Declárase de interés provincial promover y conformar la Región Alto Delta, extendiéndose ésta sobre el río Paraná y sus afluentes, cauces primarios y secundarios, comprendiendo el espejo de agua y el valle del río Paraná (islas), con límite noroeste a la altura de la ciudad de Diamante (Provincia de Entre Ríos); y el límite suroeste en jurisdicción colindante de las Provincias de Santa Fe y Entre Ríos.

ARTICULO 2º: Facúltase al Poder Ejecutivo Provincial a realizar las gestiones pertinentes con el Gobierno de la Provincia de Entre Ríos con la finalidad de celebrar un convenio que posibilite la creación y constitución de la Región Alto Delta.

ARTICULO 3º: Para dar cumplimiento a la presente ley, el convenio mencionado en el artículo 2º deberá elaborarse atendiendo las siguientes pautas:

- a) Crear un medio de integración y desarrollo económico y social.
- b) Propiciar la coordinación y ejecución concertada de planes y proyectos comunes para la región.
- c) Coordinar las competencias gubernamentales respectivas para que, en forma concurrente, se proceda a contemplar, entre otras, las cuestiones atinentes a:
 - preservación del medio ambiente y conservación de los recursos naturales, en defensa del ecosistema natural que ofrece la región;
 - prevención de la contaminación ambiental y de las aguas;
 - coordinación de las acciones necesarias para garantizar la seguridad;
 - procedimientos en los operativos de búsqueda y rescate de personas y cosas;
 - asistencia a la navegación comercial y deportiva desarrollada en la región;
 - adopción de medidas para el balizamiento y dragado en los canales principal y secundario;

- determinación de los volúmenes máximos de pesca;
 - promoción del turismo;
 - realización de estudios e investigaciones de carácter geofísico, sociológico, económico y jurídico de la región, como aquellos otros que también -con fines científicos- pudieran resultar convenientes;
 - potenciar el progreso y crecimiento mancomunado de las distintas áreas intrazonales de la región;
 - creación de un régimen jurídico-administrativo común para la construcción de obras e instalaciones que incidan significativamente en la región.
- d) Establecer que toda materia tributaria existente en cada jurisdicción provincial, como las que pudieran dictarse en su reemplazo o complementariamente, así como el ejercicio del poder de policía -en lo que no fuera expresamente delegado- continuarán siendo de competencia exclusiva de cada una de las Provincias intervinientes en la constitución de la región indicada.
- e) Crear un ente con personería jurídica, órganos propios y funciones predeterminadas, constituido con igual número de representantes por cada una de las Provincias, que actuará como organismo encargado de administrar la región.

ARTICULO 4º: El convenio que se concluya creando la Región Alto Delta deberá realizarse ad referendum de la Legislatura de esta Provincia y con conocimiento del Congreso de la Nación, conforme disponen los artículos 72 inc. 12º y 55 inc. 11º de la Constitución Provincial y 124 de la Constitución Nacional, respectivamente.

ARTICULO 5º: Los gastos que demande el cumplimiento de la presente ley será imputados a las Partidas Generales del Presupuesto de Gastos y Cálculos de Recursos.

ARTICULO 6º: De forma.

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Introducción. Antecedentes.

En la historia de nuestro país observamos, desde el año 1810, la existencia de pactos interprovinciales destinados a unir esfuerzos tras el objetivo común de quienes los suscribían. Se pueden mencionar, entre otros, el Tratado de Benegas del 24 de noviembre de 1820 firmado entre Santa Fe y Buenos Aires, el Tratado de Buenos Aires y Santa Fe de 1821, el Tratado del Cuadrilátero del 15 de enero de 1822 entre Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, la convención de Amistad y Buena Armonía entre Buenos Aires y Santa Fe de 1827, el Tratado de Amistad entre Córdoba y Santa Fe de 1829, el Pacto Federal del 4 de enero de 1831 suscripto por Santa Fe, Buenos Aires, Entre Ríos, al que luego se sumaría Corrientes.

Estas uniones constituyeron los pactos preexistentes mencionados en el Preámbulo de Constitución Nacional de 1853. Sin embargo, pese a estos antecedentes la región no se había desarrollado, ni en la realidad institucional, ni en el pensamiento político de Argentina, por lo menos hasta las últimas décadas del siglo pasado.

En nuestro país hubieron diversos intentos institucionales destinados a la formación de regiones.

Mediante la ley 16.954 de 1966 se crearon las oficinas regionales de desarrollo, cuya finalidad fuera establecida por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). El Decreto 1907 del año 1967 propone, por entonces, establecer ocho regiones.

Entre los tratados interprovinciales puede mencionarse el de Río Colorado, de 1976, que creó el COIRCO. Dentro de un programa de integración binacional se firmó la Declaración de Salta, que inauguró el comité de frontera La Quiaca, Villazón, Yacuiva y Salvador Mazza. Con la Ley de Regionalización, sancionada en 1966, se dio creación al NOA CULTURAL, organismo de coordinación cultural en el Noroeste Argentino.

La Constitución de Santa Fe del año 1962 establece que el Poder Ejecutivo “Concluye convenios o tratados con la Nación y otras provincias, con aprobación de la Legislatura y conocimiento, en su caso, del Congreso Nacional”, y entre las facultades de la

Legislatura prevé la de “Aprobar o desechar los convenios celebrados con la Nación o con otras provincias”, artículos 72 inc. 12º y 55 inc. 11º, respectivamente.

Con el advenimiento de la democracia el concepto de región también aparece en las Constituciones provinciales sancionadas o reformadas recientemente, así lo encontramos en la Constitución de Córdoba (art.175), La Pampa (art. 4), Río Negro (art. 11), Santa Cruz (art. 51), Jujuy (art. 72), Buenos Aires (art. 103 inc. 9), Entre Ríos (art. 81 inc. 1), Santiago del Estero (art. 132 inc. 1), Tucumán (art. 63 inc 19), Salta (art. 127).

La Constitución Nacional, luego de su reforma del año 1994, prevé la posibilidad de la creación de regiones. De acuerdo a lo establecido en su artículo 124 corresponde a las provincias y no a la Nación diseñar el mapa regional y establecer en cada caso los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines. Se dispone que las regiones se estructurarán para fines específicos (desarrollo económico y social), no serán una superprovincia dotada de autonomía. Requieren solamente el conocimiento del Congreso de la Nación, como forma de resguardar la autonomía provincial.

La región se caracteriza como el área territorial con elementos que le otorgan cierta homogeneidad, sea como resultante de uniformidad geofísica (topografía, clima, etc.), o por afinidad económica del espacio regional, sea porque esté caracterizado por otros criterios, como el sociológico o el jurídico.

Otro elemento que puede ser considerado, en el campo de los valores o de los fines que se persiguen, es el que analiza a la región como medio de integración y desarrollo de las poblaciones.

Las delimitaciones socioeconómicas muchas veces desbordan las limitaciones políticas fijadas discrecionalmente por los hombres, incluso desbordan las competencias jurídicas reguladoras de una base territorial, y esto es así porque la región proyecta su presencia geoeconómica y sociocultural sobre la normativa.

“Es el espacio y sus interacciones las que ligan al hombre con su tierra. Es la región y no los límites políticos que define su ámbito existencial. Las provincias constituyen aún el mejor nivel de asignación de competencias, pero hay evidencias de vida regional que requieren apoyo y hay problemas interjurisdiccionales que por su escala no deben ser atendidos con criterios de frontera sino de unidad. La regionalización no se agota con la creación o el reconocimiento de regiones que engloben provincias o sus partes, sino que se traduce en una

útil descentralización de servicios y operaciones del gobierno, (Regionalización de Bancos, sociedades de Estado, Tribunal Fiscal de la Nación, etc)¹

“La Región debe servir a la mejor integración del país, pero no construir un nuevo nivel de gobierno.”²

Cuando queremos ubicar a las regiones en el marco institucional, las formas y los alcances van mucho más allá que el concepto meramente doctrinario. Así podemos encontrar desde meras circunscripciones administrativas sin personería jurídica, a corporaciones públicas que se asocian con fines regionales para la coordinación y ejecución concertada de planes y proyectos comunes, hasta regiones en un ámbito territorial con competencia, con órganos y personería jurídica propios. Esto sin entrar a considerar el caso, por ejemplo, de los Estados regiones y de agrupamiento de estados soberanos o uniones regionales.

Al hablar de región debemos destacar dos cuestiones a analizar; cómo se establece la relación o la asociación entre los entes públicos para su conformación y cómo se administra la región.

En el primer aspecto, podemos tener distintas variantes: un regionalismo emergente del poder central y un regionalismo **concertado** o de **coordinación** entre los distintos miembros que impulsan la regionalización. La reforma constitucional de 1994 adscribe al denominado regionalismo de concertación.

“El federalismo competitivo, representado por las rivalidades, enemistades y enfrentamientos entre los estados provinciales, evolucionó en este siglo XX hacia un federalismo de concertación, con el propósito de contribuir a proporcionar un mejor equilibrio entre las diferentes partes de un Estado...”³

En otro aspecto, podemos tener una unión para fines u objetivos específicos, dando una modalidad de administración para cada caso ó la creación de un ente administrador con personería propia y con funciones predeterminadas, distintas de las de los miembros que la componen y encargado de administrar la región. Los acuerdos bilaterales o multilaterales para implementar obras o servicios públicos pueden constituir la base para un regionalismo de concertación.

¹ Frías, Pedro. “Alternativas Federales en la Reforma Nacional”, Pág. 935

² Frías, Pedro, “Introducción al Derecho Público Provincial”. Pág. 145

³ García Lema, “La Reforma por dentro”. Pág. 236.

El Gobierno Provincial debe sancionar leyes que dispongan soluciones a los problemas de la región. “Las relaciones intergubernamentales deben coordinar competencias, pero no confundir roles, declinar deberes, o herir susceptibilidades”.⁴

Definir modalidades de gestión o de administración a nivel intercomunal o establecer una política de la región para la resolución de los agudos problemas implica una revisión, en profundidad, de las políticas, la concertación de esfuerzos y conocimientos y el reconocimiento definitivo de las autonomías a los efectos de gozar de capacidad jurídica, administrativa y económica para llevar plenamente adelante esta concertación.

“En la creación de las regiones es donde mejor se expresa la transformación de un federalismo competitivo en un federalismo de concertación”⁵

1. La región en la nueva Constitución. La reforma Constitucional incorporó la región como *posibilidad* en su nuevo artículo 124. La cláusula de habilitación es potencial, haciendo recaer en las provincias su efectiva concreción (“las provincias podrán crear...”). El objetivo de la región se encamina al “desarrollo económico y social” al interior del Estado, con el doble propósito.

“Dada la limitación constitucional aquí establecida, la provincia sigue siendo el nivel de redistribución de poder, y la región está constreñida al logro de objetivos de carácter económico y social. Se ha optado así por una concepción jurídica de la región en sentido particular, ya que se la reconoce solo para el cumplimiento de fines limitados. En otros ordenamientos se concibe a la región en sentido plenario, es decir, como forma de descentralización política dotada de autonomía, como en los casos de Italia y España.” (Ver Rosatti, Ob. Cit., Pág. 154)⁶

Con el Art. 124 se incorpora el concepto de región a la Constitución Nacional “aquí se constitucionalizan las regiones y sus órganos, que sin alcanzar a ser un cuarto nivel político ni estatal, adquieren el carácter de una desconcentración o descentralización administrativa que debe incorporarse como una nueva persona jurídica de derecho público, similar a las reconocidas en el artículo 33, 1º del Código Civil. Se limita con la estrechez su finalidad al desarrollo económico social”⁷

⁴ Frías, Pedro. “La Descentralización”. Pág. 961

⁵ García Lema, “La Reforma por dentro”. Pág. 236

⁶ Sabsay, D. A., Onaindía J., “La Constitución de los Argentinos”. Pág. 370

⁷ Gentile, J. H. “El debate en la Reforma Costitucional”. Pág. 943

2. Concepto de “región”. La doctrina ha definido a la “región” como aquella “área territorial caracterizada por elementos que le confieren cierta homogeneidad”.⁸

Para la determinación de los elementos homogeneizantes, la doctrina ha tomado en cuenta los siguientes criterios:

- **Criterio geográfico** la región como resultante de la uniformidad geofísica (topografía, clima, etc.)⁹
- **Criterio económico** la región como “vocación económica preponderante” fundada en una específica “dotación de recursos”¹⁰
- **Criterio Sociológico** La región como expresión localizada de un singular conjunto de ideas, creencias, sentimientos y costumbres...¹¹
- **Criterio Jurídico:** La región como producto de la división territorial generada por un acto de poder estatal normativo.

3. Caracterización geográfica, económica y social de la Región Alto

Delta: La llamada región “Alto Delta”, es la que por el río Paraná se despliega en un laberinto de islas, bancos y riachos vegetados, desde la ciudad de Diamante, Provincia de Entre Ríos, hacia el sur. Esta región tiene una dinámica que trasciende las competencias individuales de las partes involucradas -Nación, Provincias y Municipios y/o Comunas-.

Esta región, en la que el río Paraná modela un amplio valle que ocupa de acuerdo al caudal de agua que trae, discurre en un laberinto de cauces primarios y secundarios, temporales y permanentes, lagunas, bancos de sedimentos de distintas antigüedades, albardones, bañados y madrejones; con islas cambiantes de límites y extensión de acuerdo a los niveles del río en cada momento, con una extraordinaria diversidad de especies vegetales y animales, con cientos de variedades de peces, con múltiples interrelaciones y equilibrios ecológicos, con una productividad biológica que sustenta un rico ciclo de nutrientes y que ubica a este ecosistema entre los primeros del planeta, con un caudal de agua dulce de 15.000 m³ por

⁸ Poviña, Alfredo. “Tratado de Sociología”, Astrea, Bs. As. 1977, pág. 375 en Rosatti, H. D., “La Reforma de la Constitución”, pág. 204.

⁹ Duverger divide los supuestos geográficos en Clima y los recursos naturales y en el espacio cit. Por Ferrando Badía, Juan. Estudios de Cs. Políticas, Tecnos, Madrid 1976, pág. 267

¹⁰ Povina, Ob. Cit. Pág. 375 Vide asimismo Ferrando Badía, Ob., cit. Pág. 279

¹¹ Rosatti, Horacio Daniel. “Caracterización del municipio”, ED., 1984 , N° 7103, pág. 4.

segundo de promedio (en un mundo donde el agua es cada vez mas escasa). Razones todas que la colocan entre una de las regiones más privilegiadas.

El río Paraná de aguas turbias, de lecho limoso, con las características acentuadas de un gran río de llanura y con sus islas de origen fluvial, que se fueron construyendo paulatinamente desde el N.O. hacia el S.O., dio origen a partir de Diamante (Entre Ríos) al llamado “Alto Delta” o “Delta Superior”. Es en esta zona donde se deberían superar las infranqueables barreras físicas para dar nacimiento a la región que se propone constituir, base fundamental para su desarrollo económico y social.

“De acuerdo con Ameghino, la primera barra o depósito aluvial que señaló el origen del Delta se produjo a pocos kilómetros al sur de Diamante, lugar donde desembocaba el río primitivamente. El Delta antiguo llegaría hasta San Pedro, terminal en la influencia de las mareas. Según Holmberg la antigüedad del Delta es estimada, sobre la base de la atribuida al Paraná, en 150.000 años.”¹²

Las formaciones isleñas presentan condiciones topográficas y morfológicas semejantes al curso medio.

“Las acumulaciones se han ido formando como consecuencia de las ingresiones y fluctuaciones del mar. La existencia de depósitos marinos se ha comprobado en sondeos hechos en numerosas islas.” ... “En esta etapa los sedimentos que arrastran las aguas del río Paraná se depositan gradualmente. Esta acumulación fue evidentemente al principio más rápida por influencias de las aguas de mar. En la actualidad la sedimentación tiene lugar independientemente de la existencia de los electrolitos marinos.” ... “La etapa de la vegetación y albardonamiento. Esta se cumple en ambiente de aguas dulces; culmina el desarrollo del terreno. Los hechos fundamentales son el nacimiento de la vegetación sobre el banco de arena aún semisumergido y las acumulaciones simultáneas de líneas fluviales principalmente en el borde insular por la acción de las aguas de marea y de creciente.”¹³

El río Paraná es un colosal curso de agua, único en el mundo por su complejidad, sus especies vegetales y animales, y por la originalidad de los ecosistemas a los que da vida. El río proporciona el agua y los nutrientes que son la base de la diversidad y contribuye a regular las condiciones climáticas.

¹² Rubén Manzi, Mabel Gallardo, en “Enciclopedia Geografía de Santa Fe”, Ed. Spadani; Pág. 175

¹³ Rubén Manzi, Mabel Gallardo, en “Enciclopedia Geografía de Santa Fe”, Ed. Spadani; Pág. 176

Las llamadas “islas” son áreas mayormente inundables, cuyos cambiantes límites y extensión dependen de los niveles del río en cada momento. Todo este valle es dinámico y complejo. La extraordinaria diversidad de especies animales y vegetales -entre los que basta citar como ejemplo unas 300 especies de peces-, así como las múltiples interrelaciones y equilibrios ecológicos, son todavía en gran medida desconocidos o pocos estudiados.

La productividad biológica, que sustenta un rico ciclo de nutrientes, ubica a este ecosistema entre los primeros del planeta.

En el valle santafesino del río Paraná, se encuentran diferentes comunidades vegetales, de acuerdo al biotopo que ocupan. El río modela permanentemente el paisaje, transportando sedimentos y anegando superficies variables, de acuerdo a la intensidad de sus pulsos de crecida, esto imprime características propias a cada lugar.

*“Los bancos de arena que se forman en le cauce principal, son rápidamente colonizados por especie de ligero crecimiento como el aliso, que denomina en comunidades llamadas alísales, donde también se encuentra frecuentemente la chilca; esta suele alcanzar los 5 mts. de altura. En la parte del banco que recién emerge se encuentran los alisos más bajos, dando lugar a un estacionamiento según la edad. Cuando el banco se consolida, toma el nombre de albardón; para entonces la especie predominante es el sauce criollo o sauce colorado y la comunidad toma el nombre de sauzal joven, donde se deposita una capa más importante de arcilla, crece el sauzal viejo o sauzal senescente”.*¹⁴

Cuando los albardones son altos, junto a los sauzales se desarrollan otras especies arbóreas tales como el ceibo, curupí, timbó blanco o timbó morotí, canelón y laurel amarillo o laurel de la isla. Crecen también en los más antiguos, el timbó colorado, timbó pitá u oreja de negro, ubajay o sangre de drago.

Hacia el norte, el bosque aluvial se enriquece con el ibirá-pitá pero, además, con el palo jabón, el granadillo o Francisco Álvarez, y las especies espina colorada, cedrillo, aguaí, arachichú, naranjillo, palo víbora, maní guaycurú, picanilla, y tacuara. El ombú suele encontrarse sólo en las galerías ribereñas donde hay también algunos algarrobos, tala y pezuña de vaca. También se encuentran en los albardones el aramo, espinillo o aromito, que resisten el elevado nivel de las aguas.

¹⁴ Nueva Enciclopedia de la Provincia de Santa Fe- Tomo II - Pág. 66

En cuanto a los peces tenemos lo siguiente “ya hemos dicho, existen unas 300 especies, sus movimientos y reproducción están condicionados por los niveles del río Paraná y la temperatura en cada época. Según Oldani, los peces realizan desplazamientos periódicos: río arriba o río abajo y, en muchos casos, hacia los subsistemas acuáticos que se encuentran en el valle aluvial, desde el cauce principal hasta los ríos como el San Javier y el Coronda, o el Leyes, que conecta el Paraná con el vasto sistema lagunar Setúbal-Leyes-Capón. Los albardones, que en épocas de niveles medios se extienden ininterrumpidamente a lo largo de muchos kilómetros, separan un subsistema de otro. Estos desplazamientos de los peces, favorecen el desarrollo de las gónadas”¹⁵

“Muchas de estas especies, en especial las de gran tamaño e interés económico, realizan migraciones con fines alimentarios y reproductivos. A estos movimientos, se suman los juveniles de más de dos a tres años de edad, luego de desarrollarse en los ambientes acuáticos isleños, verdaderos refugios y áreas de cría de la costa santafesina. Entre las especies migradoras, se encuentran el sábalo y su predador por excelencia, el dorado, también el surubí pintado y el surubí atigrado, además de otros silúridos de actividad nocturna como el armado común. En el Paraná Inferior, desde la altura de Diamante hacia el sur, se destaca la actividad migratoria de la mandufia, la sardina, el pejerrey matungo y el juncadero.”¹⁶

4. Institucionalización de la región. En esta región se realizó el complejo vial Rosario-Victoria, que vincula a la estructura socio-tecno-productiva de la región Rosario y zona de influencia con el sur entrerriano y zona de influencia, además, a la República del Uruguay y los estados brasileños del sur, conformando una vinculación bioceánica (Río Grande-Valparaíso). Esta región constituye indudablemente un nudo logístico fluvial hacia la hidrovía que vincula Corumbá o Puerto Lavaio hacia el Atlántico, es decir, un núcleo estratégico del MERCOSUR. Si consideramos también el balizamiento y el dragado del río Paraná a 32 pies o más, que incrementan el tráfico fluvial y la operatoria de los puertos, especialmente el puerto de Rosario y las potencialidades de la zona para la recreación, turismo y disfrute de las bellezas naturales del Delta, llegamos a la conclusión de que es necesario revalorar el concepto de “región” y repensar las formas tradicionales de gestión político-administrativas para potenciar esta realidad naciente.

¹⁵ Nueva Enciclopedia de la Provincia. de Santa Fe- Tomo II- Pág. 72

¹⁶ Nueva Enciclopedia de la Provincia. de Santa Fe- Tomo II- Pág. 71

Es por ello que a esta región debemos darle una respuesta institucional. Es particularmente esta región, con necesidades y potenciales propios que se deben atender y desarrollar, que requiere de una respuesta organizativa que posibilite alcanzar esos objetivos.

Se deben sentar las bases para la formalización institucional de la región Alto Delta y, mediante la herramienta de la concertación, compatibilizar criterios de unidad regional y de diversidad local y/o provincial.

Es necesario impulsar la creación de la región Alto Delta, la que ciertamente podrá concretarse mediante la celebración de un convenio entre las Provincias de Santa Fe y Entre Ríos que así la constituya, y contar con la sanción de las respectivas leyes que aprueben la conformación de la misma.

Resulta necesario lograr la integración y coordinación de esfuerzos en pos de los intereses comunes de la región, procurando fomentar el desarrollo económico y social equitativo y sustentable, que -a su vez- procure la realización de medidas positivas para defender la naturaleza, los equilibrios ecológicos y el ecosistema, acordando mecanismos comunes para el más óptimo y racional aprovechamiento de las distintas áreas intrazonales.

En esta integración y coordinación de esfuerzos se posibilitaría la realización de estudios técnicos sobre las posibles modificaciones o alteraciones significativas de la región en su naturaleza, canales, islas, etc., y en lo relativo a cualquier obra de entidad suficiente que pueda afectar la navegación, el régimen del río, la calidad de las aguas, la ecología y el ecosistema de la región, además de controlar los aprovechamientos o emprendimientos económicos que se autoricen en la zona y el aprovechamiento de las aguas del río, sus afluentes o sus aguas subterráneas, para fines domésticos, sanitarios, industriales y agrícolas, de modo que no se pueda afectar el régimen de los ríos o la calidad de sus aguas.

Desde hace ya tiempo la realidad que hoy experimentamos ha derivado en acciones de los Municipios de Rosario (Santa Fe) y Victoria (Entre Ríos), con el propósito de delinear las bases para una futura región. En especial debemos mencionar el acta de intención firmada por el intendente de Rosario y su par de Victoria (03/01/96), tendiente a resguardar y aprovechar racional e integralmente el uso del parque costero e isleño que acuerdan denominar "Parque Alto Delta".

La implementación del concepto institucional de región, acogido por la reciente reforma de la Constitución Nacional, obedece a necesidades actuales y es parte del desafío

por construir un futuro con nuevas y adecuadas herramientas, ya que la tradicional división jurídico-política de Nación, Provincias y Municipios, hoy puede resultar insuficiente en la necesidad de dar respuesta a la nueva realidad que se presenta. Sin perjuicio que las Provincias y los Municipios conserven el poder de policía y de imposición no expresamente delegado (Art.75 inc. 30 C.N.).

Por todo lo expuesto, es que se solicita la aprobación del presente Proyecto de Ley.