

## PROYECTO ORDENANZA

### OPRDENANZA MARCO DE GOBERNANZA DEL LAGO DEL PARQUE DEL SUR MANUEL BELGRANO

#### FUNDAMENTOS

##### 1.-

Durante décadas, muchos esfuerzos han sido puestos en marcha para gestionar el lago del Parque del Sur Manuel Belgrano y eventualmente resolver las causas que afectan su buen funcionamiento.

Sin embargo, gran parte de estos esfuerzos han sido episódicos, no sostenidos en el tiempo, lo que se ha traducido en acciones reactivas que no han logrado una solución sostenible en el tiempo.

Es necesario gestionar el funcionamiento del lago considerando un horizonte de largo plazo, mediante un sistema de gobernanza estructurado a través de arreglos institucionales adecuado a esos fines cuyo objetivo central es asegurar la sostenibilidad ecológica de largo plazo.

En efecto, el lago del Parque del Sur constituye un pequeño ecosistema que presenta una problemática sistémica que requiere de una gestión permanente, sostenida en el tiempo, que “ya esté ahí” al momento en que las causas que agravan su condición se hacen presentes.

Es por ello que este proyecto persigue como finalidad primaria crear un diseño institucional para la gobernanza de largo plazo del Lago del Sur.

##### 2.-

**2.-1.-** ¿Cómo debería organizarse institucionalmente un dispositivo de gestión permanente? ¿Cuáles son los modelos?

Durante los siglos XIX y los primeros dos tercios del S. XX las decisiones de gestión de los bienes ambientales dependía de quien era el propietario, sea público o privado, quienes incluso podían decidir destruirlos.

Desde hace 50 años, el debate acerca de cómo gestionar los bienes colectivos ambientales de pequeña escala ha sido objeto de un profundo debate en el campo de las Ciencias Sociales. Se perfilaron allí dos posiciones. Los que como Garret Hardin entendieron que los bienes colectivos ambientales deben ser protegidos mediante derechos de propiedad privada, lo que implicaría en el caso, privatizar el Lago u otorgar concesiones sobre él y los que encabezados por la economista premio nobel de Economía Elinor Ostrom, entienden que los bienes colectivos ambientales de pequeña escala deben gestionarse mediante acuerdos colectivos de gobernanza.

Esta ultima ha sido la posición elegida por la constitución Argentina y que sigue nada mas y nada menos que el Código Civil y Comercial de Argentina

**2.2.** El esquema recomendado unánimemente por los economistas y juristas es el de un dispositivos institucional de gobernanza ambiental.

Estos dispositivos no son una mera comisión o consejo asesor. Esas son formas institucionales ya superadas. Un dispositivo institucional de gobernanza ecológica tiene un mayor nivel de sofisticación.

Consiste en un ámbito público privados de conversación social sobre la cuestión ecológica relativa a un bien determinado o varios de los cuales participan sujetos públicos y privados de diferente escala.

Sin dudas una pieza central en el esquema institucional de gobernanza le corresponde a quien tiene competencia para decidir sobre el lago.

Conforme la Constitución Nacional y el Código Civil y Comercial Argentino el lago tiene un propietario que es la ciudad de Santa Fe, pero dentro de la categoría de bienes del dominio público, pertenece a la subespecie de bienes del dominio público destinados al uso de la comunidad, lo que es particularmente relevante. Obviamente su propietario tiene un interés protegido y por lo tanto tiene el derecho y la responsabilidad de atender a la situación del lago y tomar decisiones a su respecto.

Pero el Estado municipal no puede ni debe hacerlo solo, sino que debe llevarlo adelante con la ciudadanía y, en particular, con las instituciones de la sociedad civil que tienen un particular interés en el lago.

Esto es así pues conforme la Constitución Argentina estos espacios como el del lago del Parque del Sur no son solo propiedad del Estado, en el sentido de que la única relación que existe con ellos no es la relación propietaria, sino que a la vez revisten el carácter de bienes colectivos, que como tal tienen un valor intrínseco, sobre los cuales existen derechos de incidencia colectiva ( artículo 43 CN), es decir, intereses protegidos de la colectividad de ciudadanos y de las generaciones futuras.

En otras palabras, esa primera relación propietaria del municipio sobre el lago coexiste con el derecho de la ciudadanía al disfrute del bien colectivo (lago) y el consiguiente deber de preservarlo.

Así las cosas, la colectividad de ciudadanos y otras instituciones tienen derecho y el deber de intervenir en las decisiones de gestión del lago, no solo en su nombre, sino en el nombre de las generaciones futuras conforme lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Nacional.

En este marco hay instituciones que tienen su sede al borde del lago, alguna de ellas como el Club Nautico el Quillá, fundado en 1938, que preexistió al cerramiento del lago, esto lo pone en una situación especial por su proximidad en poder colaborar con la detección temprana de problemas en el funcionamiento ecosistémico del lago.

Finalmente existe el interés del sistema natural en sí mismo, como lo ha reconocido la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos del Rio Atuel y la Laguna de la Picasa, puesto que si el sistema natural no logra mantener a lo largo del tiempo condiciones mínimas para subsistir, reproducirse y ser resiliente, su extinción terminará por desarticular y afectar los demás intereses.

En definitiva organizar el dispositivo institucional de gobernanza del lago implica dar respuesta a los diferentes centros de interés sobre el mismo, por lo que consideramos que éste requiere de cuatro componentes:

- El sujeto propietario, competente para decidir, responsable de ejercer su poder propietario asegurando el buen funcionamiento de los ecosistemas ( artículo 240 del

CCC), financiar sus decisiones y ponerlas efectivamente en funcionamiento. A los efectos de que la participación se coordinada resultaría importante la participación de un representante del Ejecutivo municipal vinculado al área de ambiente y una representación del Concejo Deliberante.

- Una representación de la ciudadanía en general con intereses sobre el Parque y su lago. Se trata de actores sociales que por su historia, proximidad cotidiana con la realidad del lago e interés acreditable, pueden perfectamente cumplir el rol de “guardianes del Lago”.
- Un representante del interés del lago, designado por el Instituto de Estudios Avanzados del Litoral;
- Un equipo de expertos que asesore en la toma de decisiones integrado por miembros del sistema científico local.

### **2.3.-**

Aún no existe un diseño institucional de este tipo en la ciudad y las experiencias anteriores guardan enorme distancia con lo que aquí se propone.

Sin embargo el diseño institucional que se propone no es en absoluto novedoso, sino que responde a un diseño institucional ad hoc que en diferentes países de América Latina y de Argentina los tribunales han montado en casos de conflictos vinculados a ríos, lagos, lagunas y cuencas hídricas y se basa con la experiencia reciente de la Provincia en el ámbito de la regulación ambiental. En efecto, coincide con la línea del diseño institucional de: (a) la Ley de Aguas de la Provincia de Santa Fe que declara al agua como un bien colectivo, reconoce los derecho de incidencia colectiva sobre ese bien, crea las organizaciones de cuenca y las organizaciones de usuarios como espacio de participación ciudadana y un consejo asesor de expertos (Ley N° 13740/2017); (b) la ley de acción climática de la provincia de santa Fe ( Ley N° 14021/2021) que prevé (arts. 28 a 30) un Comité Permanente de Cambio Climático como espacio de participación ciudadana en todas las decisiones climáticas y un Consejo Asesor de Expertos ( arts. 26 y 27).

EL IEA Litoral es un Instituto de Estudios Avanzados que tiene una vocación de apertura hacia la comunidad la que se refleja en su preocupación por los problemas a la vez que globales, con un fuerte impacto local, su preocupación por la mejora de las condiciones de vida locales y por contribuir a la planificación de mediano y largo plazo a nivel local y regional. Este actor resulta clave en el diseño y acompañamiento del funcionamiento institucional del espacio de gobernanza, ya que además de los conocimientos locales puede sumar las buenas prácticas de otros espacios similares del mundo

No se trata de crear una nueva institución, ni una nueva agencia del Estado, sino de crear un espacio colectivo para generar las propuestas que hacen a la gestión sustentable del bien ecológico lago del sur y auto-dotarlo de un plan de acción para la salvaguarda del lago, de acción temprana ante situaciones de emergencia ecosistémica y de una dinámica de funcionamiento.

Evidentemente su buen funcionamiento exige respeto mutuo de las competencias de cada uno, la voluntad de deliberar y una apertura y predisposición a la escucha mutua: el propietario debe estar dispuesto a escuchar en la formación de la

decisión a los demás actores y entre científicos y profanos debe aceptarse la existencia de un valor específico de cada forma de conocimiento.

El diseño institucional que se establece en la presente ordenanza para el marco de gobernanza responde a los avances de última generación en lo que hace a participación del público en problemáticas socio ambientales, en particular las exigencias del artículo 7 del Acuerdo de Escazú -sin dudas el más importante convenio internacional ambiental regional de América Latina, vigente en argentina desde 2021-, colocando así a la ciudad de Santa Fe a la vanguardia en este tipo de diseños.

#### **2.4.**

Se trata en definitiva de generar una experiencia piloto con un bien ecológico de pequeña escala como el Lago del Parque del Sur que luego puede con las adaptaciones necesarias, ser escalado a otros bienes ecológicos de mayor escala y complejidad como lo el humedal del Oeste de la ciudad o la Laguna Sétubal.

Por otro lado, ésta experiencia seguramente colocará a Santa Fe en un radar global de las ciudades que son ejemplo en la gestión de bienes ecológicos, lo que además de impulsar la marca Santa Fe en este sentido, seguramente preposicionará a la ciudad de Santa Fe de manera inmejorable frente a las posibilidades de concursar en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo por fondos que permitan el despliegue futuro de la experiencia.

#### **3.**

El ordenanza tiene fines claros y acotados a la materia ecológica de largo plazo.

Así esa finalidad se traduce en algunas primeras decisiones – entre otras- que son indispensables para garantizar la sustentabilidad el ecosistema: dotar al Espacio de un reglamento de participación ciudadana; contar con mecanismo de alerta inmediata; y un plan de manejo del lago.

Así, corresponde que sea el mismo espacio el que propone al PEM el primer diseño de estas decisiones y luego sea el PEM el que decida en definitiva; así se prevé que los reglamentos que permitirán las instancias de participación del público (artículo 6) y para el lanzamiento de alertas ciudadanas (artículo 8) sean elaborados por el Espacio, enviados al Ejecutivo municipal para su consideración y eventual integración en la reglamentación.

La reglamentación de estas decisiones centrales para la gestión ecológica debe realizarse en dos en dos etapas. La primera en la que deberían reglamentarse los artículos 4, 5 y 6, de modo de poner en funcionamiento el Espacio. Y luego de su puesta en funcionamiento y propuestos los reglamentos antes mencionados, una segunda etapa de reglamentación que permita el uso de las herramientas de gobernanza.

Por lo expuesto,

EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE SANTA FE DE LA VERA CRUZ,  
SANCIONA LA SIGUIENTE ORDENANZA

**ARTICULO 1. FINALIDAD.** La presente ordenanza tiene como finalidad establecer un **MARCO DE GOBERNANZA DEL LAGO DEL PARQUE DEL SUR MANUEL BELGRANO.**

## **CAPITULO 1 DISEÑO INSTITUCIONAL**

**ARTICULO 2.** Créase el **ESPACIO LAGO DEL SUR** que tendrá como objeto desarrollar la gobernanza de los aspectos ecológicos del lago del Parque del Sur Manuel Belgrano en tanto bien ecológico colectivo parte del patrimonio natural de las generaciones futuras.

**ARTICULO 3.** Son objetivos específicos del Espacio Lago del Sur:

- a) El primer círculo de instituciones del **ESPACIO LAGO DEL SUR** desarrollará la labor de guardianes del lago, desplegando al efecto un monitoreo ciudadano preventivo y lanzando las alertas respecto de las amenazas.
- b) Elaborar un reglamento de participación ciudadana;
- c) Contar con mecanismo de alerta inmediata;
- d) Contar con un plan de manejo del lago;
- e) Elaborar recomendaciones para la preservación de los micro bienes ecológicos del lago, en particular, la biodiversidad, la flora y fauna y los demás micro bienes ecológicos mencionados en el artículo 240 del Código Civil y Comercial;
- f) Proponer normativas orientadas a la gestión y conservación del espacio.

**ARTICULO 4.** El **ESPACIO LAGO DEL SUR** será conducido por un **PRIMER CÍRCULO DE INSTITUCIONES.** estará integrado por: (1) dos representantes del poder ejecutivo municipal; (2) dos representantes del Honorable Concejo deliberante de la Ciudad; (3) un representante del Club Náutico El Quillá; (4) un representante de la defensoría del Pueblo de la ciudad de Santa Fe; (5) un representante designado por el Instituto de Estudios Avanzados del Litoral; (6) un representante de la Fundación Hábitat y Desarrollo; (7) dos representantes de la ciudadanía que demuestren interés en la protección del Parque y/o lago del parque.

Los representantes de la ciudadanía serán designados siguiendo las pautas establecidas por el Acuerdo de Escazú, pudiendo ser uno de estos una ONG y por el procedimiento que se establezca en la reglamentación de la presente ordenanza.

**ARTICULO 5.** El **ESPACIO LAGO DEL SUR** contará con un **COMITÉ CIENTÍFICO** asesor ad honorem integrado por 4 (cuatro) científicas o científicos de destacada trayectoria que formen parte del sistema científico con sede en la ciudad de Santa Fe a saber: (a) un representante de la Universidad Tecnológica Nacional; (b) un representante de la Universidad Católica de Santa Fe; (c) un representante de Facultad de Ciencias Hídricas de la UNL; (d) un representante del Ministerio de Ambiente de la Provincia de Santa Fe.

El COMITÉ CIENTÍFICO asesorará al ESPACIO y colaborará con la autoridad de aplicación en el desarrollo de acciones y medidas necesarias.

Sus opiniones serán no vinculantes pero deberán ser obligatoriamente consideradas por el ESPACIO y el Municipio de la Ciudad de Santa Fe quien tendrá el deber de explicar el apartamiento.

El COMITÉ CIENTÍFICO será coordinado por la Secretaría técnica del ESPACIO y contará con un reglamento de funcionamiento que integrará la reglamentación de la presente ordenanza.

**ARTÍCULO 6.** El **INSTITUTO DE ESTUDIOS AVANZADOS DEL LITORAL** de la UNL cumplirá funciones de (a) SECRETARÍA TÉCNICA del ESPACIO LAGO DEL SUR y su COMITÉ CIENTÍFICO de (b) organismo consultivo en relación al diseño institucional y su funcionamiento así como a la producción de las reglamentaciones establecidas en los artículos 4, 6 y 8 del presente. El marco específico de estas labores de secretaría será establecido a través de una *addenda* que se realizará al Convenio actualmente vigente entre la Universidad nacional el Litoral – Municipalidad de Santa Fe que tiene por objeto la cooperación en relación al Instituto de estudios Avanzados del Litoral y que integrará la reglamentación de la presente ordenanza.

## **CAPITULO 2 INSTRUMENTOS DE GOBERNANZA**

**ARTICULO 7.** El ESPACIO LAGO DEL SUR elaborará y emitirá recomendaciones.

Las decisiones se tomarán siempre por consenso de los asistentes. No se podrán realizar votaciones.

Los participantes se expedirán sobre los asuntos a tratar en el orden del día. En base a las consideraciones de los participantes, aquellas recomendaciones podrán ser perfeccionadas hasta llegar a un acuerdo por consenso que se formulará en un texto escrito a la vista de todos. Tales acuerdos serán numerados para su mejor identificación y constarán en las actas respectivas

**ARTICULO 8.** El ESPACIO LAGO DEL SUR instrumentará un calendario anual de al menos dos (2) **INSTANCIAS DE DELIBERACIÓN CIUDADANA** abiertas. A tales fines estará facultado para establecer un reglamento de participación del público que contendrá al menos el diseño y procedimiento de instrumentación de los herramientas de participación: (a) las audiencias públicas; ( B) los procedimientos de elaboración participativa de normas.

El reglamento deberá elaborarse y elevarse el DEM en un plazo de 6 meses contados desde su puesta en funcionamiento destinado a integrar la reglamentación de la presente ordenanza.

**ARTICULO 9.** El Espacio Lago del Sur elaborará un Plan de Manejo del Parque comprendiendo su lago.

El Plan de Manejo del Parque y lago del sur será objeto de un procedimiento de elaboración participativa de normas.

A los fines del cumplimiento del presente el Gobierno de la Ciudad de Santa fe podrá celebrar convenios con las instituciones del sistema científico local.

**ARTICULO 10.** A los fines de desplegar la labor de guardianes del lago, se faculta al Espacio a elaborar el reglamento de alertas ciudadanas que deberá elaborarse y elevarse el DEM en un plazo de 6 meses contados desde su puesta en funcionamiento destinado a integrar la reglamentación de la presente ordenanza.

**ARTICULO 11.** Comuníquese al Departamento Ejecutivo Municipal.

**ARTICULO 12.** De forma.

## **REGLAMENTACIÓN**

### **PRIMERA ETAPA**

#### **REGLAMENTACIÓN DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA ORDENANZA MARCO DE GOBERNANZA DEL LAGO DEL PARQUE DEL SUR MANUEL BELGRANO**

**Reglamentación ARTICULO 2.** PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE LOS REPRESENTANTES DEL PÚBLICO EN EL ESPACIO LAGO DEL SUR

**Reglamentación ARTICULO 4.** PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DE MIEMBROS COMITÉ CIENTÍFICO.

**Reglamentación ARTICULO 5.** SECRETARÍA DEL ESPACIO- IEA LITORAL. La addenda al convenio oportunamente suscripto entre la Universidad Nacional del Litoral – Municipalidad de Santa Fe que tiene por objeto la cooperación en relación al Instituto de estudios Avanzados del Litoral integra la presente y detalla las funciones y tareas que desarrolla la secretaría así como el modo de llevarlas adelante.

### **SEGUNDA ETAPA**

#### **REGLAMENTACIÓN DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA ORDENANZA MARCO DE GOBERNANZA DEL LAGO DEL PARQUE DEL SUR MANUEL BELGRANO**

**Reglamentación ARTICULO 7.** INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE MANEJO

**Reglamentación ARTICULO 9.** REGLAMENTO DE ALERTAS CIUDADANAS.