

**VISTO:**

El Expediente C.M 10.972-1; y

**CONSIDERANDO:**

Que el 02 de diciembre de 2021, fue aprobada la ordenanza 5.331, la cual regula para el distrito Rafaela, la aplicación de productos fitosanitarios, e incluyó la obligación de implantación de cortinas forestales en el área periurbana.

Que debido a la imposibilidad de dar cumplimiento a lo exigido en el instrumento citado precedentemente, el Concejo Municipal sanciona la Ordenanza 5643, norma que fija un nuevo régimen de implantación gradual de las cortinas forestales, con el objeto de establecer la implementación gradual, progresiva y sustentable en el área periurbana del Distrito, complementando la Ordenanza N° 5.331 y dando respuesta al mandato judicial emergente de la sentencia del 9 de marzo de 2023.

Que el Departamento Ejecutivo Municipal vetó totalmente la Ordenanza N° 5.643 mediante el Decreto DFC-2026-111 del 27 de enero de 2026.

Que el veto del Departamento Ejecutivo Municipal invoca cuatro ejes argumentales:

- A)-Regresión ambiental: sostiene que la norma viola los principios de no regresión y progresividad.
- B)-Afectación injustificada de recursos públicos: cuestiona la provisión gratuita de especies y asistencia económica.
- C)-Riesgo de parálisis por consensos previos: objeta las condiciones de exigibilidad del artículo 6.º.
- D)-Compromiso de responsabilidad institucional y financiera del Municipio.

Que el veto total planteado debe ser rechazado contundentemente con el **argumento central** de que la Ordenanza 5.643, bajo ningún punto de vista retrocede en protección ambiental, sino que la hace posible por primera vez. La regresión real está en el statu quo que el órgano Ejecutivo pretende defender, donde cuatro años de incumplimiento han vaciado de contenido real a la Ordenanza 5.331.

**A) Regresión ambiental**

Que con respecto al argumento de la regresión ambiental, el veto argumenta que la Ordenanza 5.643 viola el principio de no regresión del artículo 41 de la Constitución Nacional y el artículo 4.º de la Ley General del Ambiente 25.675, al modificar el artículo 26 de la Ordenanza 5.331 y reabrir los plazos ya vencidos, tornando "ilusoria" la prohibición de aplicación de fitosanitarios en los primeros 400 metros. El Departamento Ejecutivo construye esta acusación sobre tres pilares:



FEDERICO AUDAGNA  
Secretario  
Concejo Municipal de Rafaela

- Modificación del artículo 26.º de la Ordenanza 5.331 mediante el artículo 7.º de la 5.643.
- Reapertura de plazos ya vencidos, que equivaldría a retroceder en estándares alcanzados.
- Eliminación práctica de la prohibición en la franja de 400 metros al condicionar la exigibilidad a consensos previos.

**-Distinción de la doctrina fundamental: regresión sustantiva vs. Ajuste instrumental**

Que estos argumentos esgrimidos por el Órgano Ejecutivo se deben rechazar de plano en virtud de que el principio de no regresión ambiental, consagrado en el artículo 41 CN y desarrollado en el artículo 4.º de la Ley 25.675, no deja inalterable cualquier aspecto de una norma ambiental. La doctrina especializada Lorenzetti, Cafferatta, Sabsay, Esaín distingue con rigor dos planos que el veto confunde deliberadamente:

- Plano sustantivo: los estándares materiales de protección (zonas de exclusión, distancias, sustancias prohibidas, límites de exposición). Estos no pueden reducirse.
- Plano instrumental: los mecanismos, plazos, procedimientos y modalidades de implementación. Estos pueden ajustarse, reformularse y mejorarse sin que ello configure regresión, siempre que el nivel de protección sustantivo se mantenga o mejore.

Que la Ordenanza 5.643 no toca ningún estándar sustantivo. No modifica las distancias de protección, no habilita lo previamente prohibido, no reduce las zonas de exclusión. Lo que modifica son los plazos y el procedimiento de implementación de las cortinas forestales, que es exactamente lo que la doctrina llama “ajuste instrumental”, perfectamente compatible con el principio de no regresión.

Que el Departamento Ejecutivo, al no hacer esta distinción, comete un error conceptual grave: aplica el principio de no regresión a elementos instrumentales como si fueran estándares sustantivos, sin sustento doctrinario ni jurisprudencial.

**La regresión real en el statu quo: “regresión de hecho”**

Que existe una paradoja central que el veto silencia: la regresión ambiental más grave no está en la Ordenanza 5.643 sino en el statu quo que el Ejecutivo pretende defender. Si las cortinas forestales llevan cuatro años sin implantarse porque los plazos son imposibles de cumplir, porque el Municipio no definió ubicaciones, porque no hubo asistencia técnica ni económica— entonces el régimen “protector” de la Ordenanza 5.331 es, en los hechos, letra muerta. Una norma que no puede cumplirse no protege nada.

Que esto es lo que la doctrina denomina “regresión de hecho” o “regresión por ineficacia normativa”: cuando el andamiaje legal permanece formalmente intacto pero la protección real se ha erosionado por imposibilidad de implementación. La Corte Suprema de la Nación, en “Salas, Dino c/ Salta”, reconoció que el análisis del principio de no regresión debe contemplar la eficacia real de las medidas, no solo su existencia formal.

Que la Ordenanza 5.643 apunta precisamente a revertir esa regresión, de hecho: crea las condiciones para que la obligación de implantar cortinas pase de ser una norma incumplible a una norma efectiva. Quien combate la regresión ambiental real es la 5.643, no el veto.

**-Los artículos 8.º y 12 de la Ordenanza 5.643 como escudo anti-regresión explícito**

Que el veto construye su argumento de regresión ignorando sistemáticamente dos artículos centrales de la propia norma vetada, como ser el 8.º y el 12.º.

Que los dos artículos de referencia configuran una protección anti-regresión más robusta que la que contenía la propia Ordenanza 5331: mientras esta última no incluía ninguna cláusula de ese tipo, la 5.643 eleva el estándar institucional, requiriendo autorización legislativa expresa para cualquier reducción futura.

Que el veto no refuta estos artículos, no los analiza, no los menciona. Esa omisión deliberada revela que el argumento de regresión no puede sostenerse cuando se lee la norma completa.

**-La contradicción interna del veto en materia de no regresión**

Que el veto incurre en una contradicción lógica que lo debilita estructuralmente:

-Por un lado, funda el veto en el principio de no regresión para proteger los estándares de la Ordenanza 5.331.

-Por otro lado, el propio veto reconoce que “la mayor parte” de los productores ha cumplido. Eso significa que existe un grupo que no cumplió. Y el Ejecutivo no ofrece ningún mecanismo alternativo para que ese grupo cumpla.

-El veto fue dictado el 27 de enero de 2026 sin contener ningún proyecto alternativo, ninguna norma sustitutiva, ningún plan de acción.

Que invocar el principio de no regresión para bloquear un avance normativo sin ofrecer nada a cambio no es proteger el ambiente: es institucionalizar la inacción.

**-El principio de progresividad exige acción, no congelamiento**

-Que el veto invoca también el principio de progresividad (artículo 4.º Ley 25.675) para fundar su posición. Pero este principio, correctamente entendido, tiene dos dimensiones:

-Dimensión negativa (no regresión): no retroceder en lo alcanzado.

-Dimensión positiva (progresión): avanzar activamente hacia niveles crecientes de protección ambiental.

Que el Departamento Ejecutivo Municipal solo invoca la dimensión negativa y la usa para justificar la inacción. Pero la dimensión positiva exige que el Estado haga algo activo para mejorar la situación. La ordenanza 5.643 cumple esa dimensión positiva: crea un programa de asistencia, define etapas, establece una comisión de seguimiento, obliga al Departamento Ejecutivo a elaborar una planificación territorial integral. Vetar una norma que avanza activamente en protección ambiental invocando progresividad es invertir el principio.

#### **-La jurisprudencia que el veto cita obra en su contra**

Que el veto cita tres precedentes judiciales para fundar el principio de no regresión. Leídos con rigor, esos mismos fallos apoyan la posición de la ordenanza 5.643:

“Chañar Bonito S.A. c/ Municipalidad de Mendiolaza” (TSJ Córdoba, 2007): El tribunal sostuvo que las regulaciones ambientales deben superar el test de razonabilidad, evitando tanto las prohibiciones absolutas como las flexibilizaciones carentes de sustento técnico suficiente. La ordenanza 5.643 supera ese test, tiene sustento técnico acreditado (informe ACPUR, experiencias piloto 2022-2024, tres años de datos), no flexibiliza ningún estándar de protección, y establece mecanismos razonables de implementación. Lo que no superaría ese test es el régimen actual, que impone plazos imposibles de cumplir sin asistencia estatal.


“Picorelli c/ Municipalidad de General Pueyrredón” (SCBA, 2014): El tribunal alertó que al disminuir el marco de protección legal se genera una duda razonable sobre daños a la salud. La ordenanza 5643 *no disminuye el marco de protección legal ni relativiza las zonas de seguridad*. Las mantiene intactas por el artículo 8.º. Este precedente, por tanto, no es aplicable al caso.

“Foro Ecologista de Paraná c/ Superior Gobierno de Entre Ríos”: Este fallo habla del principio precautorio respecto de los fitosanitarios en sí mismos, no del mecanismo de implementación de las cortinas forestales. El veto lo usa fuera de contexto: confunde el objeto de la discusión (los agroquímicos) con el objeto de la norma vetada (el plan de cortinas).

#### **-El contexto de emergencia agropecuaria hace razonable mantener plazos**

Que el Departamento Castellanos fue declarado zona de emergencia y desastre agropecuario en los años 2022, 2023 y 2024 mediante los decretos provinciales N° 20/22, N° 2.476/22, N° 627/23 y N° 1887/23. El veto ignora este dato central.

Que los decretos de emergencia reconocen condiciones extraordinarias que afectaron la economía de las empresas agropecuarias, el desarrollo vegetativo de las especies y la imposibilidad práctica de avanzar en nuevas plantaciones. Mantener plazos diseñados para condiciones normales en un contexto de emergencia declarada por el propio Estado provincial no es proteger estándares ambientales: es imponer obligaciones de cumplimiento imposible.



FEDERICO AUDAGNA  
Secretario  
Concejo Municipal de Rafaela

Que extender plazos en contexto de emergencia decretada no es regresión: es adecuación a la realidad; principio recogido por la jurisprudencia en materia de exigibilidad de obligaciones ambientales proporcionales a la capacidad real de los obligados.

Que por lo tanto, la acusación de regresión que proviene del veto formulado, se sostiene en cuatro errores: a) confundir ajuste de mecanismos instrumentales con reducción de estándares sustantivos; b) ignorar los artículos 8.º y 12.º de la ordenanza vetada, que contienen cláusulas anti-regresión más robustas que las de la ordenanza 5.331; c) no advertir que la regresión real ya ocurrió bajo el régimen que el Departamento Ejecutivo Municipal pretende defender y d) citar jurisprudencia que, leída correctamente, apoya la validez de la norma local 5.643.

### **B) Afectación injustificada de recursos públicos**

Que respecto a la afectación injustificada de recursos públicos, el veto sostiene que la provisión gratuita de especies, financiamiento y sostenimiento económico traslada costos al erario público municipal en beneficio de un grupo determinado de productores periurbanos, sin justificación objetiva, razonable ni proporcional.

#### **-El artículo 27 de la Ordenanza 5.331 ya obligaba al Municipio a asistir**

Que esto es totalmente refutable ya que el propio marco normativo que el Departamento Ejecutivo dice defender establecía en su artículo 27.º la obligación municipal de celebrar convenios para colaborar en la adquisición de especies. El Ejecutivo nunca cumplió ese mandato en cuatro años. La Ordenanza 5.643 no crea una obligación nueva: la operativiza con mecanismos concretos.

#### **-La sentencia judicial del año 2023 exhortó al Municipio a actuar**

Que el propio veto reconoce que el fallo del Juzgado de Distrito N° 5 instó al Municipio a dictar una nueva norma con evaluaciones previas y participación pública efectiva. La Ordenanza 5.643 es precisamente esa respuesta. Vetar la respuesta al mandato judicial es contradictorio con la posición institucional que el mismo órgano Ejecutivo adoptó en ese proceso.

#### **-La jurisprudencia que cita el veto respalda la asistencia estatal**

Que La causa "*Peralta, Viviana c/ Municipalidad de San Jorge*" citada por el veto establece que, si el Estado no provee los medios para cumplir la obligación, no puede exigirla. La ordenanza 5.643 resuelve exactamente esa tensión: la asistencia estatal es la condición de exigibilidad, no un beneficio gratuito.



FEDERICO AUDAGNA  
Secretario  
Concejo Municipal de Rafaela

**-La inversión en cortinas forestales es gasto de interés general**

Que La protección del área periurbana beneficia a toda la población urbana de Rafaela. La forestación perimetral es una política de salud pública. Financiarla en parte con fondos municipales no es distinto a financiar una obra pública.

**-El presupuesto 2026 ya incluía partida específica**

Que el propio considerando de la ordenanza 5.643 señala que el presupuesto 2026 ya asignó fondos al programa Cortinas Forestales. El veto no refuta este dato. La objeción fiscal carece de sustento: los fondos ya estaban previstos.

**C) Riesgo de parálisis por consensos previos**

Que el Departamento Ejecutivo Municipal objeta que el artículo 6° de la ordenanza 5643, al condicionar la exigibilidad a consensos previos sobre la ubicación de las cortinas, introduce un riesgo cierto de demora, paralización o judicialización de la política ambiental.

**-El consenso ya era obligatorio bajo Ordenanza 5331**

Que el artículo 22.º de la ordenanza 5.331 que el Ejecutivo dice defender establecía exactamente que las ubicaciones de las cortinas debían definirse coordinadamente con los productores periurbanos. El Departamento Ejecutivo incumplió esa obligación durante cuatro años. No puede ahora vetar una norma por incluir un requisito que él mismo ignoró bajo el régimen anterior.

**-El argumento de la “parálisis” invierte la lógica causal**

Que los productores notificados con plazos imposibles de cumplir ya tienen incentivos para recurrir a la justicia. La ordenanza 5.643 reduce ese riesgo al crear un proceso legítimo, participativo y predecible. La ausencia de planificación sería durante cuatro años es la causa de la judicialización, no su remedio.

Que no es la participación lo que paraliza la política ambiental: es la ausencia de planificación técnica lo que la ha paralizado durante cuatro años. La Etapa Preparatoria de 12 meses de la ordenanza 5.643 es precisamente el mecanismo para salir de esa parálisis con sustento técnico real.

**D) Compromiso de responsabilidad institucional y financiera del Municipio**

Que en este supuesto el Departamento Ejecutivo concluye que la ordenanza 5.643 resulta inconveniente al interés público y susceptible de comprometer la responsabilidad institucional y financiera del Municipio.

**-La responsabilidad ya está comprometida por incumplimiento judicial**

Que el mayor riesgo institucional no es aprobar la ordenanza 5643 sino continuar sin un plan frente al mandato judicial del año 2023. El Concejo Municipal, al sancionar esta ordenanza, responde a ese mandato. El Órgano Ejecutivo, al vetarla, asume personalmente la responsabilidad del incumplimiento.

**-El veto total es jurídicamente desproporcionado**

Que el Departamento Ejecutivo usó el veto total respecto de la ordenanza 5.331 (Decreto 52.670). Si sus objeciones a la 5.643 eran puntuales artículo 5.º sobre financiamiento, o artículo 6.º sobre exigibilidad debió observar esos artículos específicos, no vetar la norma íntegramente. El veto total de una norma que en su mayoría representa avances técnicos y procedimentales es jurídicamente excesivo.

**Argumento transversal: contradicción interna del veto**

Que el veto cita los principios de no regresión y progresividad ambiental para fundar el rechazo a una norma que, en su artículo 2.º, consagra explícitamente esos mismos principios. El Departamento Ejecutivo construye su argumento apropiándose del lenguaje de la ordenanza que veta.

Que esto tiene una consecuencia procesal y política determinante: si el Departamento Ejecutivo reconoce la validez de esos principios, no puede vetar una norma que los adopta sin ofrecer una alternativa que los garantice mejor. Y no lo hace. El veto no contiene ninguna propuesta superadora.

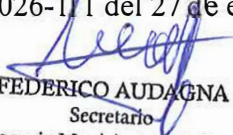
Que la consecuencia jurídica de un veto total fundado en principios que la propia norma vetada consagra, sin propuesta alternativa, configura un ejercicio abusivo de la facultad de veto que el Concejo Municipal puede y debe rechazar mediante la insistencia.

Que la Ordenanza 5.643 no retrocede en protección ambiental: la hace posible por primera vez. Cuatro años de incumplimiento por parte del Órgano Ejecutivo han vaciado de contenido real a la disposición 5.331. El Concejo Municipal, al insistir, cumple su mandato constitucional de tutela ambiental efectiva.

Por ello, el **CONCEJO MUNICIPAL DE RAFAELA** sanciona la siguiente

**RESOLUCION**

**Art. 1.º)** Conforme al Artículo 39.º inc. 12 de Ley 2.756, Orgánica de Municipalidades, rechácese totalmente el veto propuesto por el Departamento Ejecutivo Municipal, mediante el Decreto N° DFC-2026-111 del 27 de enero de 2026.

  
FEDERICO AUDAGNA  
Secretario  
Concejo Municipal de Rafaela



Art. 2.º) Regístrese, publíquese y archívese.

Dada en la Sala de Sesiones del  
**CONCEJO MUNICIPAL de  
RAFAELA**, a los nueve días  
del mes de abril del año dos mil  
veintiséis \_\_\_\_\_



**FEDERICO AUDAGNA**  
**SECRETARIO**  
Concejo Municipal de Rafaela



**MABEL FOSSATTI**  
**PRESIDENTA**  
Concejo Municipal de Rafaela