



EL CONSEJO DE LA FACULTAD DE ARQUITECTURA DISEÑO Y URBANISMO DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA EN SESIÓN ORDINARIA DE FECHA 12 DE JUNIO DE 2019, ADOPTO LA SIGUIENTE RESOLUCIÓN:

6.

**(Exp. N° 031130-001414-19) (Dist. N° 973/19)** - 1° Tomar conocimiento de la nota remitida por el Arq. Juan Pedro Urruzola sobre reflexiones en relación a las obras relacionadas con el transporte de trenes, que se están planeando para el funcionamiento de la nueva planta de UPM.

2° Trasladar la misma al ITU, a los efectos de liderar la concreción de un informe preliminar, en el plazo de un mes, que reúna toda la información y análisis posible de los aspectos urbanísticos involucrados en el proyecto de las obras mencionadas.

11 votos - unanimidad de presentes.

  
**María Recoba**  
Directora de División (s)  
FADU - UDELAR

  
**Arq. MARCELO DANZA**  
DECANO

Montevideo, 14 de Junio de 2019

Pase a INSTITUTO DE TEORIA Y URBANISMO

  
**LILIANA FIGUEREDO**  
Directora del Departamento  
Apoyo al Cogobierno  
Servicios Docentes

Sr. Decano de la FADU

Arq. Marcelo Danza

y por su intermedio Consejo de FADU

Adjunto a la presente entregamos el informe preliminar y anexos solicitado al ITU mediante Exp 031130-001414-19 en relación a la nota titulada "El último tren" remitida al Consejo por Juan Pedro Urruzola en la que expone sus "reflexiones en relación a las obras relacionadas con el transporte de trenes que se están planeando para el funcionamiento de la nueva planta de UPM".

El mismo fue realizado por un amplio equipo de docentes del Instituto, que en función de sus perfiles, cubre aspectos variados de la problemática. Para ello se realizó una recopilación de la información que actualmente se encuentra disponible para el conocimiento y la evaluación pública. En la medida que se quiera profundizar en el informe sería necesario solicitar información adicional, actualmente no disponible, a los organismos competentes. Para ello deberían interceder las autoridades de FADU.

El informe presentado a continuación va acompañado de dos anexos donde se profundiza en aspectos mencionados en el cuerpo del mismo. Quedando a vuestra disposición para realizar las aclaraciones que considere necesarias, saluda atentamente.

Dr. Arq. Mercedes Medina  
Profesor Titular G°5 ITU

Mag. Arq. Lucio de Souza  
Profesor Agregado G°4 ITU

SECC. CONSEJO  
22 JUL. 2019  
DECISION

Reguladora de Trámites  
19 JUL. 2019  
RECIBIDO



## 00. INTRODUCCIÓN

El proyecto acordado por el Contrato ROU-UPM Pulp Oy (7-11-2017) consiste en un sistema complejo, compuesto por cuatro subsistemas principales indisolublemente relacionados, que le dan sostenibilidad económica y posibilidad material. La planta de celulosa (1), siendo el motivo desencadenante, requiere inevitablemente para realizarse y funcionar de una mega expansión de la forestación (2), del transporte ferroviario (3) y de una terminal portuaria (4). Y así se establece en el Contrato.

Si bien cualquier persona puede entender que este proyecto es de dimensiones e impactos enormes y que es materia de planificación (para los técnicos, materia inequívoca de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible), en este caso -hasta donde se ha podido constatar- los procedimientos utilizados en lo que respecta a la localización de actividades en predios concretos y la construcción de obras de infraestructuras de altísimo impacto territorial no habrían incluido planificación territorial, evaluación ambiental estratégica, participación de las personas en su planificación territorial y aplicación de la política nacional de aguas en consideración de la legislación vigente.

La multiescalaridad de la planificación para semejante sistema de transformaciones es imperativa. Desarmar el proyecto del Contrato en "pedazos", que sueltos serían inviables, constituye un acto contrapuesto con cualquier planificación, y oculta la dimensión real del evento. La legislación de evaluación de impacto ambiental ley 16.466 (LEIA) de 1994 no alcanza, debiendo aplicarse la ley 18.308 de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (LOTDS).

## 01. ANTECEDENTES

A los efectos de la elaboración de este informe se pudo contar con algunos documentos que han sido elaborados por distintas instituciones y que están disponibles públicamente. Ello permite realizar una lectura de los aspectos esenciales del Proyecto Ferrocarril Central y sus implicancias. Sin embargo es de destacar que no existe un acceso fácil y simple a la información elaborada para el proyecto. Por el contrario, si bien existe un sitio web propio (<http://ferrocarrilcentral.mtop.gub.uy/inicio>), el mismo está

formulado más bien para aportar información a las empresas que participen de las licitaciones correspondientes, más que a los interesados en estudiar el proyecto en general.

Adicionalmente se han consultado los documentos disponibles referidos al tema en el sitio web de DINAMA: (<https://www.dinama.gub.uy/oan/?proyectos=proyecto-ferroviario-montevideo-paso-de-los-toros>) que permiten hacer una lectura de algunos de los procesos de estudio y evaluación realizados. También la página web de la Intendencia de Montevideo que contiene material al respecto, (<http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/eitproyectooffccmontevideoarg.110319doc.pdf>) que permite visualizar y descargar el Estudio de Impacto Territorial realizado por el MTOP y entregado a la IM.

Cabe además mencionar como antecedente el informe titulado “Nueva expansión del complejo forestal - su expresión territorial en diferentes escalas. Aportes del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU)” entregado al Consejo oportunamente y que propone realizar un análisis integral de las transformaciones relacionadas con el complejo forestal del cual la nueva planta de producción de celulosa y el trazado de la vía férrea son componente parciales.

## 02. EJES A CONSIDERAR

En referencia a las preocupaciones planteadas en torno al trazado de la vía ferroviaria Montevideo-Paso de los Toros, se considera necesario discernir un conjunto de problemáticas que son de discusión pública desde el inicio del proyecto. Tal como se explicaba en el documento del ITU antes mencionado resulta imprescindible contemplar el sentido del marco general que la LOTDS permite poner en consideración.

Desde 2008, la LOTDS funda un Sistema de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (SOTYDS) incardinado en el artículo 47 de la Constitución. Ambas expresiones, Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, abarcan la totalidad de los contenidos instrumentales incluidos en el referido artículo constitucional. En efecto, de la lectura textual, contextual, sistémica de la ley, cabe destacar:

### **La conservación y protección ambiental:**

El conjunto de la LOTDS constituye el instrumento crucial de la protección del medio ambiente al establecer el marco regulador del ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible, destacándose: Artículos 3° “Concepto y finalidad”, 4° “Materia del ordenamiento territorial”, 5° “Principios rectores del ordenamiento territorial”, 7° “Deberes territoriales de las personas”, todos los 13 tipos de Instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (IOTDS) establecidos a partir de los artículos 8° y 50°, los procedimientos ambientales integrados a los procesos de elaboración de todos los IOTDS regionales, departamentales e interdepartamentales (artículos 23°, 24°, 25°), en especial la Evaluación Ambiental Estratégica (artículo 47°), 27° “Efectos de la entrada en vigor de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial” literal b), 31° “Suelo categoría rural”, 37° “Deberes generales relativos a la propiedad inmueble”, la totalidad del capítulo IV “SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL” 47° “Garantía de sostenibilidad. Procedimiento ambiental de los instrumentos”, 48° “Exclusión de suelo en el proceso de urbanización”, 49° “Prevención de riesgos”, 50° “Protección de las zonas costeras”, 51 “Impactos territoriales negativos en zonas costeras”.

### **La participación de las personas:**

El principio constitucional de participación es desarrollado en la LOTDS en la integralidad del sistema, siendo piedra angular de su legitimación: “La omisión de las instancias obligatorias de participación social acarrearán la nulidad del instrumento de ordenamiento territorial pertinente” (artículo 26° “Naturaleza jurídica. Publicación”, inciso segundo). Cabe destacar además su mención explícita en los artículos: 1° “Objeto”, 5° “Principios del Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible”, 6° “Derechos territoriales de las personas”, 8° “Tipos de instrumentos”, 10° “Elaboración y aprobación de las Directrices Nacionales”, 17° “Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”, 59° “Operaciones territoriales concertadas. Cooperación público-privada”, todo el Título VI “PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL” 72° “Promoción de la participación social”, 73° “Comisión asesora”, 76° “Cometidos del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial”.



**La “política nacional de aguas y saneamiento” y “la gestión sustentable y solidaria con las generaciones futuras de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológica que constituyen asuntos de interés general”:**

Esta profundización relacionada con el recurso ambiental agua que hace el artículo 47º constitucional, y que la destaca como un recurso esencial para la vida (y cuando dice vida no dice solamente humana por lo que incluye a toda la vida) estará basada en 1) “el ordenamiento territorial, conservación y protección del medio ambiente...”, 2) “la Gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, ...”, “la planificación, gestión y control de recursos hídricos”... “el establecimiento de las cuencas hídricas como unidades básicas debe estar, inequívocamente, incluida en toda la aplicación de la LOTDS: infraestructuras, áreas de protección, planificación del ciclo hidrológico, etc.

En este sentido, la referencia a la ley 18.610 Política Nacional de Aguas resulta indispensable ya que desarrolla muchos otros aspectos en forma más detallada, reafirmando: “El reconocimiento de la cuenca hidrográfica como unidad de actuación para la planificación, control y gestión de los recursos hídricos, en las políticas de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo sustentable” (artículo 8º.- La Política Nacional de Aguas tendrá por principios, literal E) y “Constituyen instrumentos de la Política Nacional de Aguas, entre otros: ... “El ordenamiento territorial y la delimitación de las áreas protegidas” (Capítulo III Instrumentos, artículo 9º, literal F).

En relación a estos aspectos han aparecido una serie de objeciones, debates y posicionamientos críticos que recorren caminos diferentes, pero que en general podrían agruparse en tres tipos de consideraciones:

### **A. CUESTIONES PROCEDIMENTALES**

De lo antedicho resulta sustantivo señalar la potencia de los deberes-poderes que la LOTDS consagra y refuerza para el conjunto del Estado: Al igual que la Constitución establece que la protección del ambiente es de interés general, la LOTDS también declara de “interés general el

ordenamiento del territorio”, y a sus Instrumentos (IOTDS) de “orden público y obligatorios” y a sus determinaciones “vinculantes para los planes, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y de los particulares”. Además, “el ordenamiento territorial es cometido esencial del Estado y sus disposiciones son de orden público” (artículo 2º Declaración de interés general, naturaleza y alcance)

Sin embargo el proyecto Ferrocarril Central ha sido enmarcado en la Ley 16.466 de 1994 conocida como Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (LEIA). La misma establece en sus aspectos esenciales:

“Artículo 1o.- Declárase de interés general y nacional la protección del medio ambiente contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación, así como la prevención del impacto ambiental negativo o nocivo y, en su caso, la recomposición del medio ambiente dañado por actividades humanas.”

Y en directa relación al tema de este informe:

“Artículo 6o.- Quedan sometidas a la realización previa de un estudio de impacto ambiental las siguientes actividades, construcciones u obras, públicas o privadas:

A) Carreteras, puentes, vías férreas y aeropuertos.

B) Puertos, terminales de transvase de petróleo o productos químicos.

(...)

J) Complejos industriales, agroindustriales y turísticos, o unidades que, por su naturaleza y magnitud, puedan causar un impacto ambiental grave.

Artículo 7o.- Para iniciar la ejecución de las actividades, construcciones u obras en las que estén involucradas cualesquiera de las situaciones descriptas en el artículo anterior, los interesados deberán obtener la autorización previa del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente el que requerirá el asesoramiento del o de los Ministerios o Gobiernos Departamentales que tuvieran que ver con dichas obras o trabajos. El Ministerio se expedirá dentro del plazo que fije la reglamentación.”



En relación a estos aspectos resulta evidente que al enmarcar la implantación y el desarrollo de una componente fundamental de la transformación del territorio nacional (como es el Proyecto Ferrocarril Central) en el ámbito de la LEIA se realiza en desmedro de enmarcarlo en el contexto de la LOTDS. Ello significa que no se considera, desde los organismos que impulsan las transformaciones del complejo forestal, que estos cambios requieren una consideración desde el OT. Esto resulta al menos muy discutible tal como ya se mencionaba en el documento “Nueva expansión del complejo forestal” antes citado, en el capítulo:

“2- ¿POR QUÉ ANALIZAR LA EXPANSIÓN DEL COMPLEJO FORESTAL COMO UN TEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ?”,

En tanto se analice con detenimiento lo establecido en la LOTDS, aparece como necesario considerar la totalidad del proyecto UPM2+Ferrocarril Central como una transformación territorial que en rigor requiere de consideraciones específicas de OT:

“Artículo 4º. (Materia del ordenamiento territorial).- El ordenamiento territorial y desarrollo sostenible comprende:

- a) La definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación.
- b) El establecimiento de criterios para la localización de las actividades económicas y sociales.

(...)

d) La identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas para asentamientos humanos.

e) La definición de equipamiento e infraestructuras y de estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos.

(...)

h) La elaboración e instrumentación de programas, proyectos y actuaciones con incidencia territorial.”

Es claro que los procedimientos implicados en el marco legal y los respectivos reglamentos asociados por los cuales se hace circular el proyecto desde las instituciones involucradas, resultan “menos exigentes” que los que corresponderían de haberse enmarcado en la Ley 18.308, LOTDS.



### En relación a Montevideo

Adicionalmente también se discute la imposibilidad de hacer conciliar la planificación ya aprobada y vigente para el ámbito del departamento de Montevideo por las imposiciones que las obras del Ferrocarril Central traerán aparejadas. Según se establece en la LOTDS:

“Artículo 77. (Coordinación de las obras públicas en el marco de la planificación territorial).- Las obras públicas proyectadas por todo órgano del Estado o persona pública estatal o no, bajo cualquier modalidad o naturaleza, deberán ajustarse y compatibilizarse con las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial.”

Y tal como se establece en el:

“Artículo 27. (Efectos de la entrada en vigor de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial).- La entrada en vigor de los instrumentos previstos en la presente ley producirá los siguientes efectos:  
(...)

b) No podrán otorgarse autorizaciones contrarias a las disposiciones de los instrumentos. Esta determinación alcanza al proceso de Autorización Ambiental Previa que se tramitará sólo para proyectos encuadrados en el instrumento de ordenamiento territorial aplicable.

Existiendo instrumento vigente, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la Comisión Honoraria Pro-Eradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR) y toda entidad pública, deberán construir las viviendas objeto de su competencia únicamente dentro de las previsiones de dichos instrumentos, obteniendo previamente el permiso de construcción respectivo. Esta disposición también rige para todo tipo de construcciones de la Administración Central, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cuando construyan por sí o mediante contrato de cualquier tipo.”

Se asume que, atendiendo a esta disposición, el MTOP debería haber tramitado las autorizaciones correspondientes ante los Gobiernos Departamentales involucrados en este Proyecto de Ferrocarril. Sin embargo no se dispone información que permita corroborar que así haya sido hecho. En cuanto a las observaciones que se plantean respecto de los instrumentos vigentes en el ámbito del



departamento de Montevideo, tal como figura en Resolución Municipal N° 2099/19 de 10 de mayo de 2019 del Intendente Departamental, la implantación se plantea sujeta a la revisión de los IOT vigentes. Esto sugiere que, reconociéndose las contradicciones existentes entre el proyecto del MTOP y los IOT vigentes en Montevideo, se asume que deberán modificarse estos últimos. Sin embargo debe advertirse que una resolución municipal de este tipo no tiene las competencias para realizar dicha modificación. En todo caso, de no quererse o de no poderse realizar una modificación de los IOT de acuerdo a los procedimientos convencionales, debería procederse al menos a lo establecido en el:

“Artículo 29. (Revisión de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial).- Las modificaciones en las determinaciones de los instrumentos deberán ser establecidas por instrumentos de igual jerarquía y observando los procedimientos establecidos en la presente ley para su elaboración y aprobación.

(...)

Los instrumentos podrán prever procedimientos de revisión menos exigentes para modificaciones de aquellas determinaciones que hayan definido como no sustanciales, sin perjuicio que las mismas deberán ser establecidas por normas de igual jerarquía.”

Por tanto, cualquiera fuera el tenor de las modificaciones en las DD de OT y DS, las mismas sólo pueden ser válidas si cuentan con la aprobación la Junta Departamental.

Al menos podría haberse recorrido el camino de la conciliación mediante lo establecido en el ya mencionado:

“Artículo 77. (Coordinación de las obras públicas en el marco de la planificación territorial)

(...)

En el caso que la solicitud fuere denegada por ser incompatible con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial podrá decidir sobre la efectiva materialización del proyecto, previa declaración de interés nacional y urgente ejecución. En este caso, el acuerdo del Comité determinará la suspensión parcial de aquellas determinaciones del instrumento que se opongan a la ejecución y generará el deber de iniciar el procedimiento para modificar dicho instrumento a fin de incorporar las previsiones oportunas que determinen la incidencia del proyecto, sin perjuicio de lo establecido al efecto sobre solución de divergencias.”



En ese sentido se quiere destacar que tal como se mencionaba también en el documento “Nueva expansión del complejo forestal” en el capítulo: “Desde la institucionalidad del OT”, existe en Uruguay un ámbito específico con sus tránsitos institucionales previstos especialmente para conciliar transformaciones que devienen de diferentes concurrencias de competencias. Este ámbito tal como se ha mencionado es el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial.

## **B. POLÍTICAS TERRITORIALES**

Un segundo tipo de consideraciones que han surgido en el debate público hace referencia a enfoques de política territorial. Esta noción podría formar parte de un campo más amplio, de lo que se conoce como políticas públicas, es decir un conjunto de decisiones y acciones colectivas orientadas por las autoridades representativas que guían la operativa del Estado para impulsar el desarrollo de la sociedad a futuro.

En este sentido es clave comprender que estas visiones siempre serán construidas colectivamente y por tanto nunca estarán exentas de conflictos. De hecho el territorio -foco en este caso de la política pública- es esencialmente el ámbito en donde se manifiestan los conflictos inevitables debido a los intereses divergentes de los distintos grupos sociales.

Para ello los procedimientos de la LOTDS, en especial los IOTDS y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), son los mecanismos con que el legislador dotó al Uruguay para enfrentar esos conflictos.

En un escenario de conflictos es necesario asumir que los mecanismos, instrumentos y acciones a través de los cuales el Estado impulsa el desarrollo social, necesariamente deben partir de algunos objetivos concretos. Estos objetivos, acordados o no por todos o algunos, son los que finalmente justifican cómo se organizan y disponen los recursos en el territorio, determinando así beneficios y costos para los ciudadanos. En la generalidad de los casos resulta imposible obtener unanimidades

de opinión, por lo cual es propio de estos procesos -y conveniente para el sano desenvolvimiento de la democracia- la emergencia del debate y el conflicto.

Por lo antedicho puede entenderse que algunos grupos e individuos estén a favor y otros en contra del actual impulso del modelo forestal. Lo realmente valioso a la hora de definir las políticas públicas - y entre ellas las asociadas a lo territorial- es la existencia del debate y la exposición de ideas, más allá de la certeza de que este debate nunca llevará a unanimidades.

Una mirada a la evolución de las políticas que impulsan el complejo forestal en el Uruguay resulta interesante en cuanto es posible visualizar una serie de coincidencias a lo largo del tiempo, incluso cuando cambian notoriamente los actores político-partidarios. Desde los estudios de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), creada en 1960 a impulsos de Wilson Ferreira Aldunate, que sugieren el desarrollo de la forestación entre otras políticas del Plan Agropecuario, hasta la aprobación de la Ley 13.723 de Recursos y Economía Forestal durante el gobierno de Pacheco en 1968. Más adelante la aprobación de la Ley 15.939 Ley Forestal -similar a la anterior- durante el gobierno de Sanguinetti, que impulsa ahora sí decididamente la forestación mediante subsidios (Decreto N° 452/988 y 931/988 – Subsidios para plantaciones forestales). Luego la ampliación de suelos de prioridad forestal que promueve el gobierno de Lacalle Herrera mediante el decreto N° 333/990, derogado durante la primera presidencia de Tabaré Vázquez por considerar que promovía la utilización de suelos aptos para otros usos más convenientes.

Posteriormente, ya instaurada la forestación definitivamente en Uruguay comienzan a construirse marcos para la utilización de los recursos obtenidos, en particular el Acuerdo Relativo a la Promoción y Protección de Inversiones firmado entre Uruguay y Finlandia en 2002 durante la presidencia de Jorge Batlle. Los sucesivos gobiernos de Vázquez, Mujica y nuevamente Vázquez han sido los que han recibido la instalación y puesta en funcionamiento de las actuales plantas de UPM (ex-Botnia) en Fray Bentos y Montes del Plata en Conchillas. También la proyectada UPM2 en las cercanías de Paso de los Toros. Como presidente electo en 2004 Vázquez ya había manifestado su opinión favorable a las plantas de celulosa haciendo un énfasis muy fuerte en los controles sobre sus efectos

en el medio ambiente. Su Ministro de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente el Arq. Mariano Arana también se manifestó oportunamente a favor de las plantas siempre y cuando mantuvieran su actividad dentro de los parámetros adecuados..

De todo este relato puede deducirse que una serie de políticas públicas orientadas a desarrollar las capacidades forestales del Uruguay y la implantación de industrias que procesen el obtenido, son seguidas con cierta coherencia desde aproximadamente 50 años. Y por lo mencionado anteriormente es lógico esperar beneficios y costos distribuidos en el territorio. La cuestión sería entonces cómo se distribuyen esos costos y beneficios y de qué manera se asegura que esta distribución atienda al criterio del bien público o del interés general.

### **C. ASPECTOS URBANÍSTICOS**

Un tercer asunto que ha sido centro de objeciones tiene que ver con las incidencias urbanísticas del trazado de la vía ferroviaria que permitirá a UPM2 enviar su producción al puerto de Montevideo. Y en relación a esto la conveniencia o no de ese trazado frente a otros posibles, como el que llevaría las mercancías al Puerto de Puntas de Sayago en sustitución del puerto histórico de la bahía de Montevideo.

En general los aspectos urbanísticos que se cuestionan tienen que ver con la idea de una “fractura” que la traza del Ferrocarril Central provocaría sobre los tejidos de los centros poblados y las ciudades. Si bien es cierto que existirá una dinámica de tránsito ferroviario notablemente mayor a la actual, conviene destacar que dicha traza es existente y que nunca fue resuelta adecuadamente su incidencia en los diversos tejidos urbanos que atraviesa. Esto no quiere decir que las nuevas obras de cruces y encuentros previstos vayan a resolver las inadecuadas situaciones urbanas existentes, pero tampoco puede deducirse que las vayan a empeorar. Probablemente esto acontecerá de manera diversa según la situación, las posibilidades y la calidad del diseño de las diferentes soluciones.



Adicionalmente y en la medida que la rehabilitación del tramo de ruta entre Montevideo y 25 de agosto se realice teniendo en cuenta el transporte de pasajeros (tal como se menciona en los informes correspondientes), es de esperar que se pueda conciliar este modo con los diversos sistemas de movilidad existente para el área metropolitana, configurándose el ferrocarril como “tren de cercanías”. Esto puede constituirse en un beneficio esperable.

### **03. CONCLUSIONES**

A modo de conclusiones iniciales y considerando que gran parte de la información del proyecto Ferrocarril Central, así como otras definiciones que afectan al OT no son de público conocimiento, se puede adelantar lo siguiente.

La aplicación del Sistema de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (SOTYDS) y de todo sus Instrumentos es ineludible para toda transformación del territorio y del ambiente, y es especialmente imperativo e ineludible para todas las actuaciones del Estado y de los particulares en materia de transformación del territorio y del medio ambiente, o sea en materia ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. La legislación ambiental está subsumida pues en la legislación territorial y en el sistema fundado.

#### **A. SOBRE LOS CUESTIONAMIENTOS PROCEDIMENTALES**

Resulta claro del análisis presentado en este documento y sus anexos, que el mecanismo elegido para conceder la implantación del tramo del Ferrocarril Central, así como de las demás componentes del complejo forestal, debieron ser enmarcadas en la LOTDS. Adicionalmente las afectaciones sobre los territorios de los diversos departamentos debieron conciliarse con los IOT vigentes o desarrollarse IOT acordes en donde no existieran.

Para el caso motivo del presente informe, el artículo 47 de la Constitución, el SOTYDS (LODTS) y sus Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, así como la Ley de Política Nacional de Aguas, son de aplicación imperativa al Contrato/Acuerdo ROU-UPM2 Pulp Oy y a todo el

Sistema del proyecto UPM2 que incluye Tren y Puerto. Hasta la fecha de elaboración de este informe no se ha podido constatar dicha aplicación.

## **B. SOBRE LOS CUESTIONAMIENTOS DE POLÍTICA TERRITORIAL Y AFECTACIONES URBANÍSTICAS.**

Se considera al respecto que algunas decisiones que derivan de objetivos de desarrollo nacional, requieren de la explicitación de los mismos para obtener los consensos adecuados que sustenten la fortaleza colectiva de las propuestas. En ese sentido también el desarrollo de los IOT, en cuanto a los procesos de participación que habilitan, hubieran podido favorecer la construcción colectiva de dichos consensos. También es comprensible que las grandes transformaciones territoriales ocasionen perjuicios y beneficios, los cuales conviene siempre sean discutidos en ámbitos donde puedan expresarse todos los involucrados.

En suma, con el nivel de información con que se cuenta hasta el momento, no se han encontrado documentos de planificación territorial relacionados con ninguno de los 4 subsistemas principales del proyecto complejo contratado entre ROU y UPM Pulp Oy (Planta de Celulosa, Mega expansión forestal, tren y terminal portuaria). Todos los pasos dados y todos los pasos ausentes, en cualquiera de los cuatro componentes, parecen poner en evidencia que no se han aplicado las leyes 18.308, 18.610 ni el artículo 47 de la Constitución, siendo las tres normas obligatorias para el caso.

Por consiguiente, en este caso y debido al procedimiento realizado por "fragmentos parciales", las personas en estos procesos no han podido ejercer cabal y totalmente sus derechos territoriales ni ambientales. No han podido participar ni han podido exigir el cumplimiento de los principios del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.