



ANEXO 1: ALCANCES DE LA LOTDS Y AVANCES DEL PROYECTO

BREVE 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, siendo el motivo desencadenante, requiere, inevitablemente para realizarse y funcionar, de una mega expansión de la forestación, del transporte ferroviario y de una terminal portuaria. 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 aplicación de la legislación vigente.

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

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:

1. 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 3º "Concepto y finalidad", 4º "Materia del ordenamiento territorial", 5º "Principios rectores del ordenamiento territorial", 7º "Deberes territoriales de las personas", todos los 13 tipos de Instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (IOTDS) establecidos a partir de los artículos 8º y 50º, los procedimientos ambientales integrados a los procesos de elaboración de todos los IOTDS regionales, departamentales e interdepartamentales (artículos 23º, 24º, 25º), en especial la Evaluación Ambiental Estratégica (artículo 47º), 27º "Efectos de la entrada en vigor de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial" literal b), 31º "Suelo categoría rural", 37º "Deberes generales relativos a la propiedad inmueble", la totalidad del capítulo IV "SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL" 47º "Garantía de sostenibilidad. Procedimiento ambiental de los instrumentos", 48º "Exclusión de suelo en el proceso de urbanización", 49º "Prevención de riesgos", 50º "Protección de las zonas costeras", 51 "Impactos territoriales negativos en zonas costeras".

2. 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”.

3. La *política nacional de aguas y saneamiento* y *“la gestión sustentable y solidario 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 47° 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 8°.- 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 9°, literal F).

También 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 2° Declaración de interés general, naturaleza y alcance)



En suma, 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.

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.

LOS AVANCES DE UPM2, SU TREN Y SU TERMINAL PORTUARIA

Hasta la fecha, y sin contar con la documentación completa y exhaustiva de lo actuado por las Instituciones Públicas -la que deberá ser solicitada oficialmente para ulteriores profundizaciones-, los avances de la idea generadora de proyecto objeto del Contrato ROU-UPM Pulp Oy que se han podido detectar son los siguientes:

1. Firma del Contrato ROU-UPM Pulp Oy de fecha 7 de noviembre de 2017.

Siendo este contrato una *actuación* absolutamente relevante en cuanto a la *localización* de la planta de celulosa (identificando los padrones que las Directrices Departamentales retomaron directamente) y a la definición de la transformación del tren con destino final al puerto de Montevideo, constituye materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible por lo que debió ser sometido, previamente, a la LOTDS y sus Instrumentos y a la ley de Política Nacional de Aguas y sus procedimientos.

No se han encontrado documentos que pongan en evidencia lo establecido por el artículo 47 de la Constitución, ni en las leyes 18.308 y 18.610.

2. Modificación de las Directrices Departamentales de OT y DS de Durazno (DDD) por la que se modifica la categoría de suelo rural pasándola a categoría suburbana a cinco padrones en las que se establecería la Planta de celulosa.

- Las Directrices Departamentales no son el instrumento establecido en la LOTDS para realizar transformaciones ni materiales ni de categoría de suelo para padrones concretos elegidos por privados caso a caso.
- Las DDD solamente pueden asignar el Atributo de Potencialmente Transformable a los efectos de cambio de categoría de suelo. (artículos 34, 41, 42) “*Sólo se podrá transformar un suelo incluido dentro de una categoría en otra, en áreas con el atributo de potencialmente transformable*”.
- El uso de las DDD en lugar de otros IOTDS departamentales legalmente idóneos, impidió la participación de la gente al carecer de audiencia pública.

- No se han hallado los actos planificatorios necesarios e imperativos enmarcados en la LOTDS relativos a la selección de los predios, por lo que la población no habría podido ejercer su derecho de participación en la planificación territorial de la selección del sitio de la Planta de Celulosa.
- No se han podido encontrar los estudios exigidos por el artículo 24 de la LOTDS que deben integrar el avance del instrumento para poner de manifiesto: *“los principales estudios realizados y los criterios y propuestas generales que orientarán la formulación del documento final”*.
- No se ha podido encontrar, en la puesta de manifiesto de diciembre de 2017, el documento de la IAE elaborado tal como lo exige el artículo 47 de la LOTDS y el decreto 221/09, ni un relato de cómo se habría realizado la Evaluación Ambiental Estratégica en los diferentes momentos de la planificación previos a la puesta de manifiesto. Tampoco se pudo encontrar la memoria de participación de las etapas de planificación desde el decreto de inicio de la elaboración de los DDD hasta su puesta de manifiesto.
- En el análisis del curso planeado de acción (principio de planificación) no se han podido identificar las relaciones de causalidad entre la Directriz N°1 de las DDD y la selección de los predios concretos.
- Se inicia la revisión de las DDD con fecha 7 de setiembre de 2017, dos meses antes de que se firmara el contrato ROU-UPM Pulp Oy que las DDD establecen como punto de partida fundamental y, por consiguiente, dos meses antes de que se establecieran los padrones concretos. Este hecho no parece consistente con la secuencia de un proceso planificadorio.
- No se han podido encontrar estudios de planificación departamental relacionados a la revisión de las DDD posteriores a la puesta de manifiesto.
- No se han podido encontrar estudios que llegaran a conclusiones tales como: 1) que de las cuencas del país la del Río Negro era la más adecuada para la implantación en consideración; 2) que era mejor en Durazno que en otro Departamento; 3) que para Durazno era conveniente ubicar una planta de celulosa; 4) que era mejor esta actividad que otra posible (costos de oportunidad esenciales en una EAE); 5) la elección de esos padrones en concreto y no de otros.
- Estando la idea generadora de proyecto de Planta de celulosa directamente en relación con el ciclo hidrológico, no se han podido constatar actuaciones de planificación en aplicación de la ley 18.610 de Política nacional de aguas.
- Documento denominado IAE de las DD de marzo de 2018 se basa en el documento privado de la VAL de Cuecar SA presentada con anterioridad, en febrero de 2018, cosa que no está en consonancia con la secuencia legal y subsume al interés general en el interés particular.
- Para transformaciones concretas la LOTDS prevé los Programas de Actuación Integrada. Son los únicos instrumentos idóneos previstos para ello. Eludirlos equivale a que las personas no puedan ejercer sus derechos territoriales, no se puedan exigir los principios de ordenamiento territorial, y no se pueda hacer las evaluaciones

ambientales estratégicas como la ley manda. No se ha constatado la realización de un Programa de Actuación Integrada referido a la Planta de celulosa.

No se ha podido constatar que la selección de los cinco predios y el cambio de categoría de suelo haya sido el resultado de un proceso de planificación general y abstracto sino que parece ser un acuerdo entre partes, homologado por una decisión que no concuerda con la Constitución y las leyes 18.308 y 18.610.

Al no haberse podido constatar la plenitud de la posibilidad del ejercicio de la participación de las personas en el proceso de planificación de la revisión de las DDD, cabe preguntarse con relación a lo establecido en el inciso segundo del artículo 26 de la LOTDS: "La omisión de las instancias obligatorias de participación social acarreará la nulidad del instrumento de ordenamiento territorial pertinente"

3. **La VAL Cuecar SA** para una planta de celulosa a orillas del Río Negro presentada en febrero de 2018.

En el momento de inicio de la tramitación de la VAL, la categorización del suelo vigente para los cinco padrones era rural, por lo que era de aplicación la prohibición establecida en el literal b) del artículo 27 "Esta determinación alcanza al proceso de Autorización Ambiental Previa que se tramitará sólo para proyectos encuadrados en el instrumento de ordenamiento territorial aplicable".

4. **La licitación del tren**

El llamado a licitación del tren, es una *actuación* en materia de OT y DS que debió ser sometida a los procesos de planificación territorial participativa en aplicación de las LOTDS, habiendo debido ser el resultado de Instrumentos de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

- En tal sentido, no se pudo constatar:
 - La elaboración de ningún Instrumento de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible al respecto.
 - Que las personas hayan podido ejercer sus derechos territoriales y ambientales consagrados en la LOTDS.
 - Que se haya realizado una Evaluación Ambiental Estratégica al respecto.
 - Que exista un proyecto (o proyectos) de la totalidad del trazado de la infraestructura ferroviaria y de sus partes.

La licitación debió haber estado enmarcada y haber sido el resultado de la planificación territorial incluida en los IOTDS respectivos (a diferentes escalas) de los establecidos en la ley 18.308.

5. **Declaración del Poder Ejecutivo de interés nacional y urgente ejecución de las obras del Ferrocarril Central**

El Poder Ejecutivo declaró de interés nacional y urgente ejecución "las obras relacionadas al proyecto de Ferrocarril Central, incluyendo "el financiamiento, diseño, construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura" del tramo ferroviario

entre el puerto de Montevideo y Paso de los Toros, así como las “obras adicionales y el mantenimiento de la infraestructura”.

- No hemos podido encontrar la legislación ni las atribuciones constitucionales que amparen al Poder Ejecutivo a tomar una resolución de este tipo.
- Además, no hay proyecto(s) concreto(s) por lo que la declaratoria no tuvo materia concreta para hacerse.
- No se ha podido establecer qué consecuencias tendría una declaración como ésta
- En la ley 18.308, artículo 76, literal c), se encuentra un texto similar al del Decreto del Poder Ejecutivo: “c) *Efectuar la declaración de interés nacional y urgente ejecución de las obras públicas promovidas por los órganos del Gobierno Nacional cuando éstas resulten incompatibles con cualquiera de los instrumentos de ordenamiento territorial, promoviendo su revisión*”.
- Sin embargo, el Poder Ejecutivo no es el órgano competente para una tal declaratoria que la LOTDS le adjudica como “Cometido del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial” (artículo 76 de la LOTDS).
- Además, si así se hubiera hecho, debe promoverse la revisión de estos instrumentos a los que contradice.

6. Las obras del Tren están empezando.

Siendo materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y además materia de la legislación de Centros Poblados (y materia tradicional e histórica de urbanismo y políticas urbanas en general), en todas y cada una de las poblaciones atravesadas por el tren, debió haberse aplicado, en todas sus dimensiones y despliegue instrumental, la LOTDS y el SOTYDS.

Sin embargo no se ha podido constatar:

- Ningún estudio territorial para la planificación del Tren: ni previamente a la licitación, ni previamente al Decreto del Poder Ejecutivo de interés nacional y urgente ejecución, ni previamente a la AAP, ni previamente al comienzo de las obras.
- Ningún Instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible ni regional, ni interdepartamental, ni departamental, ni local, ni sectorial, ni parcial, ni programas de actuación integrada incluyendo los proyectos del Tren.
- Ninguna Evaluación Ambiental Estratégica relacionada con el Tren.
- Que haya habido instancias en las que las personas hayan tenido ámbitos para la participación en los procesos de planificación, que hayan podido ejercer sus derechos territoriales y ambientales consagrados en la LOTDS, y que hayan podido exigir el cumplimiento de los principios de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible establecidos en el artículo 5º de la LOTDS.

Se ha podido constatar que:



- La AAP se tramitó en contravención de los Instrumentos de OT y DS vigentes y aplicables en Montevideo.
- La AAP se tramitó sin que ningún instrumento de OT y DS de Durazno, Florida y Canelones, previos al inicio de las obras, las incluyera específicamente.

7. Las obras portuarias para UPM

Iguales comentarios que para el tren valen para las obras portuarias

8. Expansión de las plantaciones

No se ha encontrado documento alguno que indique que se esté haciendo o se haya hecho planificación de la dimensión forestal en las áreas rurales productivas o naturales.

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). Además, 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, las personas en estos procesos no han podido ejercer sus derechos territoriales ni ambientales, ni participado, ni han podido exigir el cumplimiento de los principios del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.



ANEXO 2: PROFUNDIZACIÓN SOBRE CUESTIONES PROCEDIMENTALES

Se parte de la concepción ya definida en el Informe ITU de 2017 de que el proyecto de Tren de cargas, se inscribe dentro de procesos de ordenamiento territorial y en consecuencia se debe analizar desde las disposiciones de la LOTyDS y concurrentes.

Con este contexto normativo-institucional y la información disponible, el presente Informe refiere, principalmente, al proceso de tramitación de la propuesta de proyecto de Ferrocarril Central (Tren de cargas-UPM) por parte del MTOP ante la IDM y ante el MVOTMA.

TRAMITACIÓN DEL MTOP ANTE LA IDM.

1.- El análisis-razonamiento desde el ITU parte de lo dispuesto por el Artículo 77 de la LOTyDS, que dispone:

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. Dichas obras serán autorizadas, sin perjuicio de otros permisos correspondientes, de acuerdo con la normativa aplicable, por el Gobierno Departamental respectivo. 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. El Poder Ejecutivo se abstendrá de promover la declaración prevista y de ejecutar el proyecto, si el mismo resulta incompatible con las Directrices Nacionales o las Estrategias Regionales vigentes y aplicables

De modo concurrente y complementario se transcribe parte del artículo 27 de la misma ley, donde quedan enmarcados procedimientos como el que se analiza

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:

[...]

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. (subrayado nuestro; ley 18.308 OTyDS)

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. Al respecto, sólo se analiza la tramitación que realizó el MTOP ante la IDM, ya que es el único trámite del cual se dispone información.

La misma se encuentra documentada en el ya citado Expediente N° 2019-6437-98-000019, iniciado el 14/03/2019 ante solicitud del MTOP. Este expediente culmina con decisión del Intendente Departamental

2.- El foco o centro de este Informe del ITU se coloca en los contenidos que permitan analizar la observancia de las disposiciones referidas del Art. 77 de la LOTyDS. Para ello se transcriben aquellos párrafos que, a nuestro juicio, más se relacionan con el foco señalado.

“El estudio presentado refiere en lo ambiental y en cuanto al cronograma de obras a todo el proyecto ferroviario desde Montevideo a Paso de los Toros. Para el tramo Montevideo se enfocan aspectos territoriales, de tránsito y socio económicos; principalmente en lo atinente al diagnóstico. **No se presenta documentación referente a la resolución del sector contiguo y acceso al puerto.**

Los documentos analizados (Estudio de Impacto Territorial- IdeM, Solicitud de Autorización Ambiental Previa – DINAMA) se corresponden con un proyecto de localización y refuncionalización de la traza ferroviaria general **sin contar en esta etapa con el nivel de definición de anteproyecto (a cargo del contratista y en fase de elaboración), que permita la evaluación a escala urbano-edilicia de la implantación.**” (resaltado nuestro) (página 6 del Exp. N° 2019-6437-98-000019)

Ya desde el inicio del Informe técnico de la IDM queda expresada la dificultad ante la ausencia de información pertinente, en los recaudos presentados por el MTOP, a los efectos del estudio que ellos realizan.

Luego, continua y expresa:

“ Sobre la localización de la traza, en diversas instancias, la Intendencia Departamental explicitó la conveniencia de la materialización de un “arco de infraestructuras” al oeste de Montevideo (vial, ferroviaria, energía, etc.), previsto en el POT y las Directrices Departamentales, que a la vez que permite la planificación conjunta de las mismas, oficia de límite frente al avance de las actividades urbanas sobre suelo rural, aspecto considerado fundamental en la política territorial departamental plasmada en dichos instrumentos de ordenación.

Este modelo no solo permite ordenar las nuevas infraestructuras y las actividades con fuerte dinámica vinculada a estas, sino que propende a minimizar la interferencia e impacto de estas con la trama consolidada y la dinámica de la vida urbana.

Acompañando lo establecido en el modelo territorial se propuso por parte del Gobierno Departamental concretar el trazado del conector vial ferroviario Puntas de Sayago - La Tablada y la utilización del área portuaria de Puntas de Sayago, entendiéndose desde el MTOP no viable dicha alternativa a la luz de los costos de expropiación, las dificultades de implantación tramo La Paz – Las Piedras y el alto costo de dragado necesario para habilitar el puerto de Puntas de Sayago.” (resaltado nuestro) (página 7-8 del Exp. N° 2019-6437-98-000019)

Una posible lectura de la transcripción permite señalar que la propuesta del MTOP en relación a lo dispuesto por la LOTyDS, estaría en contradicción con la expresa disposición de que : “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.” (Art 77 in 1 de la LOTyDS)

Se reconoce -por parte del equipo técnico de la IDM- la no correspondencia de la propuesta del MTOP con los IOT's, vigentes y aplicables en el departamento, lo que de por sí implica, a nuestro juicio, el apartamiento de lo dispuesto por la LOTyDS.

3.- Seguidamente, en el ya citado expediente se agrega:

“Si bien la concreción del conector vial ferroviario Puntas de Sayago - La Tablada para transporte de carga, responde a los lineamientos definidos en las Directrices Departamentales para el territorio proyectado, ante el hecho de la intensificación productiva del eje ruta 5 y su salida por el Puerto de Montevideo, se entiende pertinente viabilizar propuestas alternativas al transporte de carga carretero”. (resaltado nuestro) (página 8 del Exp. N° 2019-6437-98-000019)

A la vez que se expresa una clara ratificación de que la propuesta del MTOP está en contravención del “territorio proyectado” por la Directrices Departamentales, se asume la pertinencia de analizar alternativas de modificación de las mismas, ante las circunstancias allí expresadas.

Seguidamente, el Informe de la IDM, inicia un análisis del proyecto MTOP, comenzando por lo que denomina “3ª Aspectos Urbanos Territoriales”, del cual se transcriben párrafos que, a nuestro juicio, ponen en tensión la propuesta con las definiciones de los IOT's vigentes y aplicables.

“En líneas generales el documento presentado no profundiza en aspectos urbano territoriales, presentando un diagnóstico aceptable pero un análisis deficitario que se agudiza con la ausencia de anteproyectos urbanos para las áreas de intervención y conflicto.

[...]

El crecimiento del puerto y sus exigencias logísticas han problematizado la relación ciudad -bahía. En este sentido deberá considerarse la compatibilidad de las obras a realizar como consecuencia de la readecuación de la actividad de la vía, con los proyectos departamentales que promueven el uso público de la Bahía de Montevideo asociados a una revalorización del borde costero

[...]

En términos generales corresponde señalar que es deficitario el análisis del vínculo del proyecto con los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes y en proceso de elaboración para el sector (POT, DDOTS, Proyecto detalle cinta borde, Plan parcial Bella Vista)

[...]

Sin embargo el crecimiento previsto para el recinto portuario sobre la Bahía a partir de la instalación de la Terminal portuaria especializada en celulosa en el puerto de Montevideo, sumado a la intensificación de la traza ferroviaria ahonda los principales conflictos ya establecidos en la relación ciudad bahía, por lo que se entiende demanda un estudio particularizado de los Impactos acumulados que se generan. Incluso el viaducto como medida de mitigación representa un dispositivo a estudiar profundamente en la transformación de la zona” (resaltado nuestro -pág.8 Exp. N° 2019-6437-98-000019)

Resulta por demás claro y evidente, que la propuesta del MTOP, no contiene la información necesaria que permita generar un análisis detallado del proyecto. Además, se agrega que con su eventual implementación se “..ahonda los principales conflictos ya establecidos en la relación ciudad bahía..”

4.- El Informe de la IDM continua realizando un análisis detallado del proyecto del MTOP, completando la profundización del ítem de Aspectos Territoriales, para luego abordar los Aspectos de Tránsito, los Aspectos Ambientales, culminando con los Aspectos Socio Económicos.

Luego del análisis de los Aspectos señalados, el Informe entra en un ítem de “Conclusiones”, expresando entre otros asuntos, lo siguiente:

“[...]... atendiendo a la decisión de viabilizar el uso y la readecuación física de la traza actual de la vía férrea en el tramo que discurre dentro del territorio departamental de Montevideo, en el marco general de las competencias departamentales en lo que refiere a ordenamiento territorial y ocupación y usos del suelo, podría concederse la factibilidad de implantación sujeta a las siguientes condiciones: (resaltado nuestro - pág.23 Exp. N° 2019-6437-98-000019)

De otra manera, se plantea que: *“atendiendo a la decisión...”*, se podría conceder la implantación sujeta a condiciones, que luego se exponen de forma muy razonada en fojas 24 a 26 del expediente ya citado.

Todo este detallado Informe culmina con la Resolución Municipal N° 2099/19 de 10 de mayo de 2019 del Intendente Departamental, quién hace suyo en todos sus términos el Informe del Departamento de Planificación y se transcribe el RESULTANDO 4°:

“4o) que en el lapso comprendido entre los años 2017 - 2018, se desarrolló una agenda institucional de trabajo conjunto entre esta Intendencia, MTOP y AFE, de la que surgió un informe con recomendaciones teniendo en cuenta los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes. Analizadas las diferentes alternativas, el MTOP definió como opción la refuncionalización de la traza ferroviaria existente;”

y el primer párrafo del Resuelve

“1o. Aprobar la factibilidad de implantación al proyecto de diseño, construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria para el tramo comprendido entre el Puerto de Montevideo y el límite departamental con Canelones, ubicado dentro de los límites de los C.C.Z. No 1, 12, 13, 14 y 16, Municipios A, B, C y G, sujeto al cumplimiento de las condiciones generales y particulares que se detallan a continuación.”

Previo a adoptar resolución el Intendente, en el 4° Resultando, expresa de forma clara que fue el MTOP quien definió la opción de *“refuncionalizar la traza existente”* para el Tren de Cargas,

lo cual -como ya fuera expresado en fojas anteriores del expediente- contraviene las disposiciones de los IOT's vigentes y aplicables en el departamento.

Cabría preguntarse acerca de ¿cómo se puede interpretar esta -en apariencia- confusa actuación de la IDM analizada en su conjunto?

5.- Una posible respuesta sería entender que, reconociendo la contravención del Proyecto del MTOP a los IOT departamentales, pero visto su decisión de no reconocerlos, por razones de índole ajena al OTyDS, el Intendente, adoptando las recomendaciones del Informe Técnico, asume que habría que generar las condiciones "legales de OTyDS" en el departamento para aceptar tal decisión.

De otro modo, proceder a modificar los IOT vigentes, cosa que en apariencia resulta el camino adoptado para lograr "Aprobar la factibilidad de implantación del proyecto de diseño....."

Es claro que la Resolución Municipal por sí sola, no es competente para aprobar tal modificación del IOT, aprobados por Decreto Departamental, por tanto, con fuerza de ley en Montevideo. Además, su adopción sin haber habilitado los procesos de participación previstos en la LOTyDS, tornan nula la Resolución adoptada, según lo dispone el Artículo 26 de dicha ley:

Artículo 26. (Naturaleza jurídica. Publicación).- Los instrumentos del ámbito departamental tendrán la naturaleza jurídica de Decretos Departamentales a todos sus efectos. La omisión de las instancias obligatorias de participación social acarreará la nulidad del instrumento de ordenamiento territorial pertinente. Todos los instrumentos previstos en la presente ley deberán ser publicados en el Diario Oficial. (Ley 18.308)

Para finalizar este análisis resulta oportuno indicar las disposiciones nacionales y departamentales que enmarcan la revisión legal de un IOT departamental. Los mismos se encuentran en:

*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. (Ley 18.308)*

A nivel departamental las propias Directrices Departamentales de OTyDS establecen cuales son las modificaciones no sustanciales que admiten procesos de revisión menos exigente, pero siempre mediante normas de igual jerarquía. Por tanto, se deberán establecer también por Decreto Departamental.

Artículo 50º- Declarar como determinaciones no sustanciales (artículo 29º inciso final Ley Nº 18.308 del 18 de junio de 2008) los ajustes que, sin desnaturalizar las disposiciones de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible que se aprueban por el presente Decreto, sea necesario realizar en la delimitación de las categorías y subcategorías de suelo, sea en el texto y/o en la Cartografía de Referencia, los cuales serán aprobados por la Junta Departamental de

Montevideo a iniciativa del Intendente de Montevideo (Decreto Departamental N° 34.870)

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

Hasta el momento no ha existido ningún procedimiento formal de la IDM ante la JDM que encuadre una eventual modificación de la Directrices Departamentales.

Por tanto, según la línea de razonamiento que se desarrolló, en principio, la Resolución del Intendente N° 2099/19 de mayo pasado podría carecer de validez por no respaldarse en los procedimientos dispuestos por la LOTyDS. Situación que podría enmarcar también los planteos contenidos en el Expediente que el Consejo solicita al ITU analizar.

TRAMITACIÓN DEL MTOP ANTE EL MVOTMA - DINAMA

Para este análisis se cuenta con toda la documentación que se encuentra en la web del MVOTMA, desde el documento de EsIA presentado por el proponente hasta la decisión de Resolución adoptada por el Ministro otorgando la Autorización Ambiental Previa (AAP).

Toda la tramitación se encuadra, según los documentos analizados, en las disposiciones vigentes en materia de Evaluación de Impacto Ambiental, tanto las legales (Ley 16.466 de 1994) como las reglamentarias (Decreto 349/05).

Este marco normativo para el proceso de solicitud de AAP, es el manejado por el proponente, MTOP y Consultora LKSur. También es el mismo que maneja el MVOTMA para la EIA de la propuesta y la adopción de decisión.

Por tanto, ni el solicitante, ni el organismo evaluador y que otorga la AAP, adoptan como referencia legal obligatoria lo dispuesto por la LOTyDS en relación a estos procedimientos.

Nos referimos a lo expresa y explícitamente dispuesto en:

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. En los casos de apertura de minas y canteras quedará habilitada de oficio la gestión para la posible revisión del instrumento que se trate. (Subrayado nuestro; LEY 18.308 de 2008)

Una rápida lectura del texto arriba transcrito pone en evidencia una muy grave omisión al no considerar en el proceso de AAP disposiciones vigentes que regulan el proceso. Esta afirmación contundente se realiza más allá de la situación concreta, en tanto debe ser parte del marco normativo analizado en cualquier proceso de AAP. Tanto por quien promueve la solicitud, pero y principalmente por parte del organismo rector del proceso, el MVOTMA-



DINAMA que debería evaluar si el proyecto que se analiza se encuentra alcanzado o no por el Artículo 27 de las LOTyDS.

Como fuera analizado en este mismo Informe del ITU, en la parte del Proyecto de Tren de Carga, que se localiza en el departamento de Montevideo, no sólo existen IOT's vigentes y aplicables, sino incluso, como se señaló, el propio Informe de la IDM admite que el Proyecto del MTOP contraviene las disposiciones de los mismos.

En conclusión, el proceso de AAP que tiene Resolución firme por parte del MVOTMA a través de Resolución Ministerial N° 410/2019 queda francamente en controversia con la LOTyDS, para el tramo que se localiza en el departamento de Montevideo. De otro modo cabría indicar que su tramitación no debería haberse iniciado.

Corresponde señalar que no se analizó por carecer de información pertinente la situación en los demás departamentos que atraviesa el proyecto de Tren de cargas o Ferrocarril Central.