

## 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, sujeta 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 Nº 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.