

# La Evaluación Ambiental Estratégica en el marco del Ordenamiento Territorial

Diplomado en Derecho Ambiental  
y Sostenibilidad Minera 2025

Alberto Barandiarán Gómez

# AGENDA

---

01

Video MINAM sobre EAE

<https://www.minam.gob.pe/seia/evaluacion-ambiental-estrategica/>

02

Definiciones de Política, Planes y Programas (PPP)

03

Marco legal e institucional de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

04

Marco legal e institucional del Ordenamiento Territorial.

05

Análisis de la pertinencia de aplicar la EAE al OT.

# Video MINAM sobre EAE

<https://www.minam.gob.pe/seia/evaluacion-ambiental-estrategica/>

# Definiciones de Política, Planes y Programas (PPP)

«Definición gubernamental de una visión integral sobre un tema de importancia, en la que se expresan objetivos, metas y directivas a considerar en el permanentemente proceso de toma de decisiones»

# Definición de Política

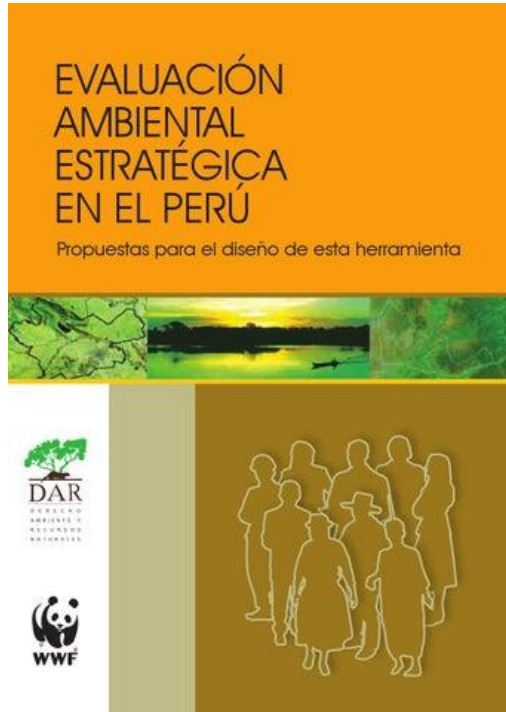


«Acciones tendientes a implementar, ejecutar y desarrollar las áreas de interés nacional y sectorial considerando una cobertura tal que abarque a un grupo significativo de ámbitos y acciones específicas dentro del territorio nacional, regional, local o sectorial»

## Definición de Planes y Programas

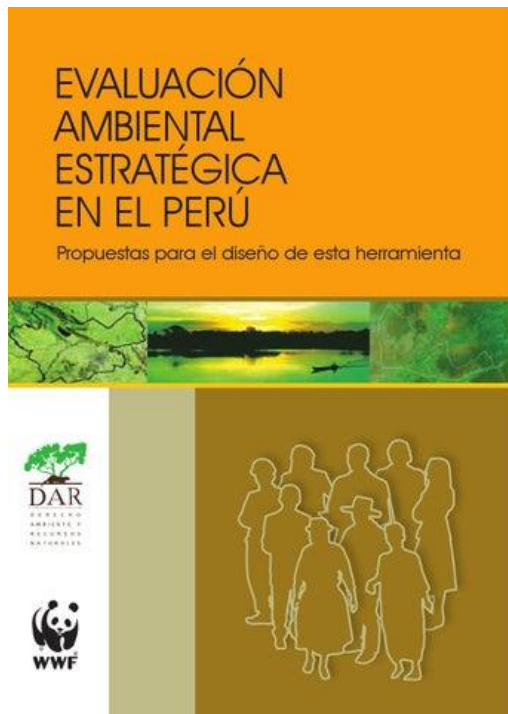


# Marco legal e institucional de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)



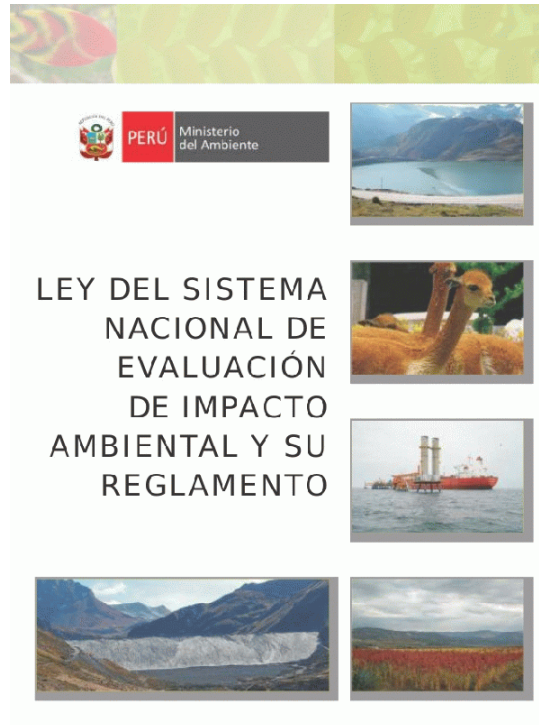
Alberto Barandiaran, 2008

- El antecedente más antiguo del que se tiene referencia de EAE es el «U.S. National Environmental Policy Act (1969), Protocol on Strategic Environmental Assessment» *que aplica una evaluación detallada sobre el impacto ambiental para propuestas legislativas y otras acciones federales mayores.*
- Inicialmente, los impactos ambientales de las Políticas, Planes y Programas (PPP) se evaluaban a través de EIAs o a través de las llamadas Evaluaciones Ambientales – EA. Recién a partir de los años noventa, se inicia un proceso de discusión para identificar un mejor instrumento de evaluación.
- Dato: El País Vasco la denomina Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental, y *esta básicamente orientada al ordenamiento territorial y planeamiento municipal.*
- Una definición interesante de EAE: «herramienta para la sostenibilidad». (Protocol on SEA; Resource Manual to Support Application of UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment»)



Alberto Barandiaran, 2008

- En Perú, el primer intento de regular la EAE se remonta a la primera versión del proyecto de Ley del SEIA, elaborada por el CONAM (1999), que propuso un *Estudio de Impacto Ambiental Estratégico – EIAE*, de responsabilidad del CONAM, «... para evaluar los planes y programas nacionales, regionales y sectoriales que los proponentes públicos o privados quieran implementar... Es decir, debe existir coincidencia entre la política ambiental propiamente tal, las económicas de fomento a las inversiones, y las de desarrollo del país.».
- No obstante, la primera norma que señala algunos aspectos relacionados a una evaluación ambiental de PPP en Perú, es el artículo 57 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (D.S. 008-2005- PCM): «... La Autoridad Ambiental Nacional, en cumplimiento de su rol director del SEIA puede solicitar la realización de estudios que identifiquen los potenciales impactos ambientales negativos significativos a nivel de políticas, planes y programas. El informe final de estos estudios es aprobado por el CONAM (...)».
- Luego, la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente (octubre) establece en su artículo 24: «Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA (...)», generando la obligatoriedad de la evaluación de impactos pero sin definir el IGA.



Decreto Legislativo N° 1078 (junio 2008), incorpora el numeral 4.3 al artículo 4 de la Ley de SEIA (Ley 27446):

- Las autoridades de los tres niveles de gobierno que progongan una política, plan o programa (PPP) de desarrollo susceptibles de originar implicaciones ambientales significativas, deben elaborar una EAE.
- MINAM debe emitir un Informe Ambiental “que orientará la adecuada toma de decisiones que prevenga daños al ambiente.”



Decreto Supremo  
N° 019-2009-MINAM

APRUEBAN EL REGLAMENTO DE LA LEY N° 27446, LEY DEL SISTEMA NACIONAL  
DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

## Adiciona:

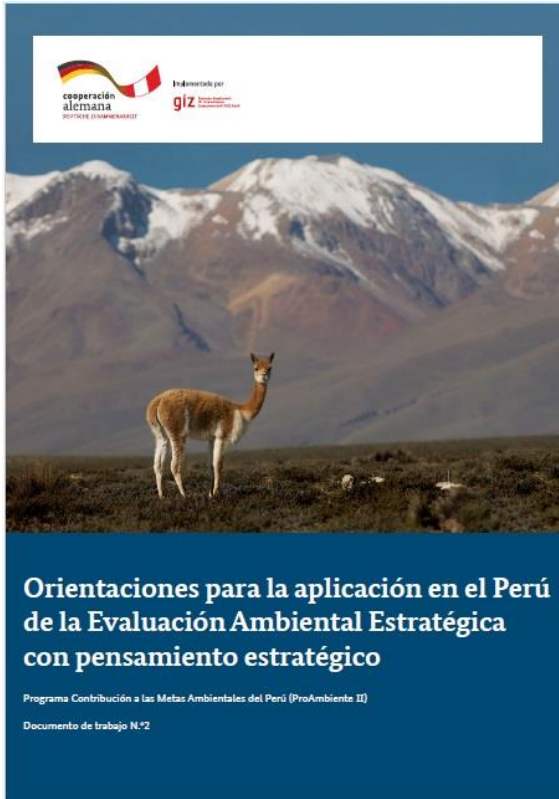
- MINAM, rector del SEIA, es responsable de aprobar las EAE, y aprobar criterios para orientar la elaboración de este instrumento (Incisos e y k del artículo 7).
- La EAE es remitida a MINAM para su evaluación y aprobación, elaborando un Informe Ambiental que “orientará los procesos de toma de decisiones con la finalidad de prevenir daños al ambiente” (Artículo 19).
- Este Informe Ambiental incluye recomendaciones para su seguimiento y control por OEFA, que debe comunicar los hallazgos identificados a la Contraloría. En la ejecución de la PPP, el proponente bajo su responsabilidad, podrá adoptar medidas diferentes a las recomendadas en el Informe Ambiental, debiendo comunicar y sustentar lo decidido a MINAM y OEFA. (Artículo 64).
- El proponente debe adoptar las medidas necesarias para cumplir las recomendaciones de MINAM al aprobar la EAE, así como prevenir, controlar, mitigar, compensar o adoptar las medidas que se requieran.
- La definición de EAE: proceso sistemático, activo y participativo que busca internalizar la variable ambiental en las propuestas de PPP que formule el Estado, para prevenir implicancias ambientales negativas significativas, potenciales conflictos socio-ambientales, y el conocimiento de flujos, tendencias y patrones de desarrollo (Artículo 61).
- La EAE debe aprobarse previamente a la ejecución de PPP públicos, que recaen sobre materias declaradas de interés nacional mediante norma con rango de Ley. MINAM puede requerir la EAE para aquellas PPP que resulten importantes para la debida tutela del interés público en materia ambiental (Artículo 62).
- Contenido mínimo de la EAE: resumen ejecutivo, mecanismos de participación ciudadana, análisis de los objetivos y contexto de la PPP propuesta, línea base, identificación y caracterización de impactos, selección de alternativas, medidas para prevenir, reducir y contrarrestar impactos, entre otros. (Artículo 63) ¿Con este contenido el instrumento evalúa solo impactos o se consolida como “estratégica”?

# Resolución Ministerial N° 175-2016-MINAM



- Aprueba los Criterios y Mecanismos para la implementación del Proceso de EAE en el marco del SEIA.
- Puntualiza la obligatoriedad de la EAE para entidades públicas de los tres niveles de gobierno que formulen, *actualicen o implementen* PPP, que puedan generar implicancias ambientales significativas.
- Señala que PPP están sujetas a EAE:
  - ✓ PPP sobre materias declaradas de interés nacional mediante norma con rango de Ley.
  - ✓ PPP vinculadas con las prioridades de desarrollo nacional, regional y local, en materia de energía, industria, minería, construcción, vivienda, salud, urbanismo, trasportes, forestal, agropecuario, agroindustrial, pesquera, recursos hídricos, comunicaciones, turismo, *desarrollo territorial* o uso de suelo.
  - ✓ PPP relacionadas con esas materias y definidas como especiales, de acuerdo a la normativa del CEPLAN.
  - ✓ MINAM puede solicitar la ejecución de una EAE para PPP que resulten importantes para la debida tutela del interés público en materia ambiental.
- MINAM debe aprobar dispositivos legales y guías técnicas para aplicación de la EAE, *identificar PPP que deban sujetarse al IGA*, dar conformidad al plan de trabajo de la EAE presentado por proponente, orientar y acompañar el proceso, revisar y evaluar el Documento Final de EAE, emitir el Informe Ambiental, publicar las iniciativas de PPP con implicancias ambientales significativas, difundir los resultados de los procesos de EAE y los reportes de seguimiento y evaluación de PPP con EAE aprobado, promover con CEPLAN la integración de la variable ambiental en la planificación estratégica.
- Anexo I: contenido mínimo del documento de EAE a cargo del proponente.
- Anexo II: contenido mínimo del informe ambiental del MINAM

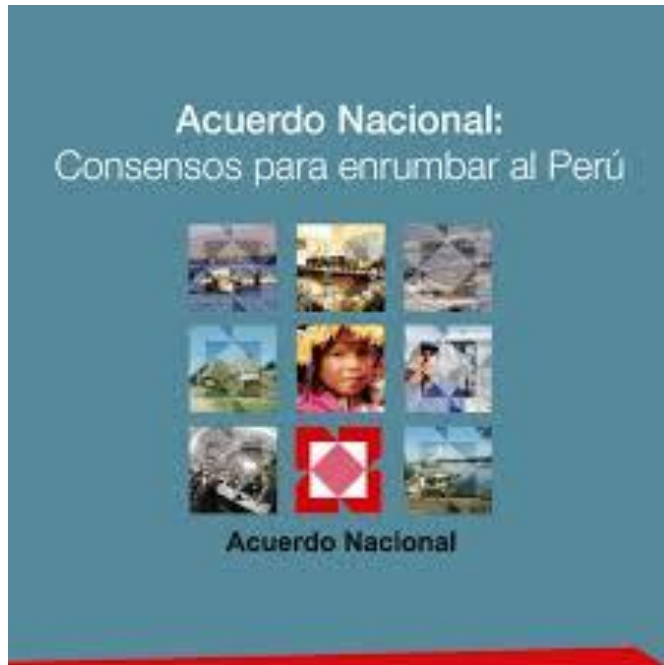
# Orientaciones para la aplicación en el Perú de la EAE con pensamiento estratégico (2021)



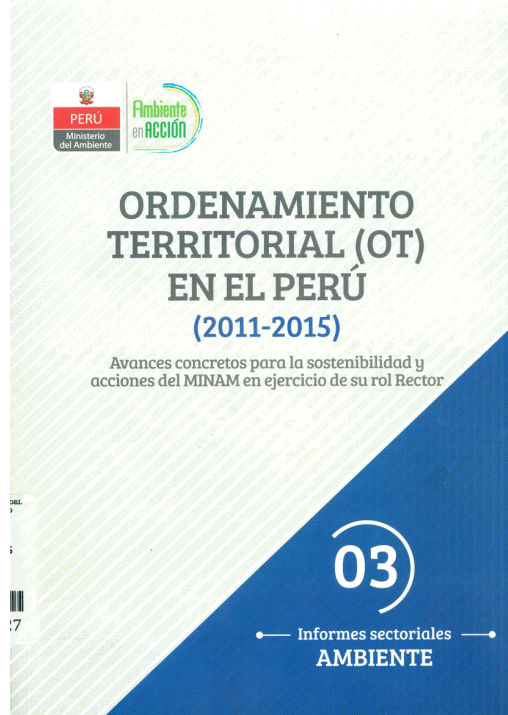
- Objetivos de la publicación de MINAM:
  - ✓ Presentar orientaciones conceptuales y metodológicas para la práctica de la EAE con pensamiento estratégico en el Perú, tomando 4 casos de EAE ya desarrollados (\* EAE piloto del Plan de Desarrollo Regional Concertado -PDRC del departamento de Pasco 2019).
  - ✓ Servir de herramienta al MINAM para el acompañamiento y asistencia técnica en el marco de la aplicación de la legislación vigente de la EAE en Perú.
  - ✓ También busca ser una herramienta útil para profesionales involucrados en procesos de formulación e implementación de políticas públicas, planeamiento territorial (regional y municipal) y sectorial.
- Señala dos interpretaciones del concepto de EAE
  - ✓ La primera, como instrumento de evaluación de impactos, para informar sobre los efectos o impactos ambientales, negativos y positivos, que implican esas decisiones, normalmente sobre futuros proyectos.
  - ✓ La segunda, como instrumento estratégico facilitador de la decisión, que apoya a la conceptualización o el diseño de las estrategias, colaborando con la búsqueda de opciones más integradas y sostenibles. (elección de opciones con menos riesgos y más sostenibilidad)



# Marco legal e institucional del Ordenamiento Territorial (OT)



- Compromiso de “impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial”.
- Define 13 líneas de acción.
- Proceso basado en:
  - ❖ Conocimiento e investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas;
  - ❖ Articulación intergubernamental e intersectorial;
  - ❖ Fomento de la libre iniciativa pública y privada; y
  - ❖ Promoción del diálogo, participación ciudadana y consulta previa a PPIL.
- Territorio: “espacio que comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo” en el que “se desarrollan relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre las personas y el entorno natural” y en el que convergen “intereses, identidades y culturas”.



- Ley de Ordenamiento Territorial y de creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial - SINADOT (Ley 32279)
- D. S 087-2004-PCM: establece el marco de la ZEE con la aprobación de su reglamento.
- Decreto del Consejo Directivo del CONAM 010-2006-CONAM-CD: establece el proceso metodológico para la ZEE.
- R. M. 026-2010-MINAM: aprueba los lineamientos de política para el OT, para articular diversas políticas sectoriales y orientar a los gobiernos subnacionales sobre los problemas que ocasionan la ocupación y uso del territorio.
- R. M. 135-2013-MINAM: define los Instrumentos Técnicos Sustentatorios del OT, la metodología para su elaboración y los procedimientos para su validación, que considera la opinión favorable del MINAM.



- Ley Orgánica de Aprovechamiento de los RRNN (Ley 26821): La ZEE apoya al OT para evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, conciliando los intereses nacionales de conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los RRNN.
- Ley General del Ambiente (Ley 28611): La planificación y el OT buscan complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial; racionalizar las intervenciones en el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible.
- Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (D.S 008-2005-PCM): establece que el OT y la ZEE son procesos dinámicos y flexibles. Señala además que la política nacional en materia de OT es un referente obligatorio de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno.



El Decreto Legislativo 1013 establece como función específica: establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el **Ordenamiento Territorial nacional** en coordinación con las entidades correspondientes y conducir su proceso

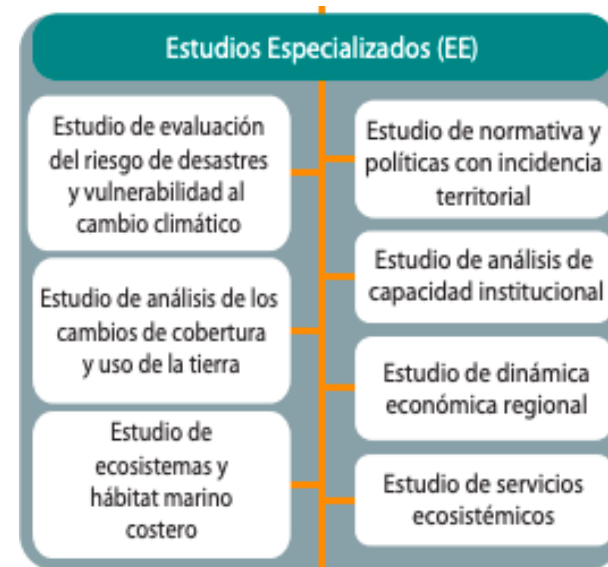
No obstante, el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINAM aprobado por D.S. 002-2017-MINAM, en su artículo 5.3 señala como función específica: establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el **Ordenamiento Territorial Ambiental**, en coordinación con los tres niveles de gobierno, y conducir su proceso.

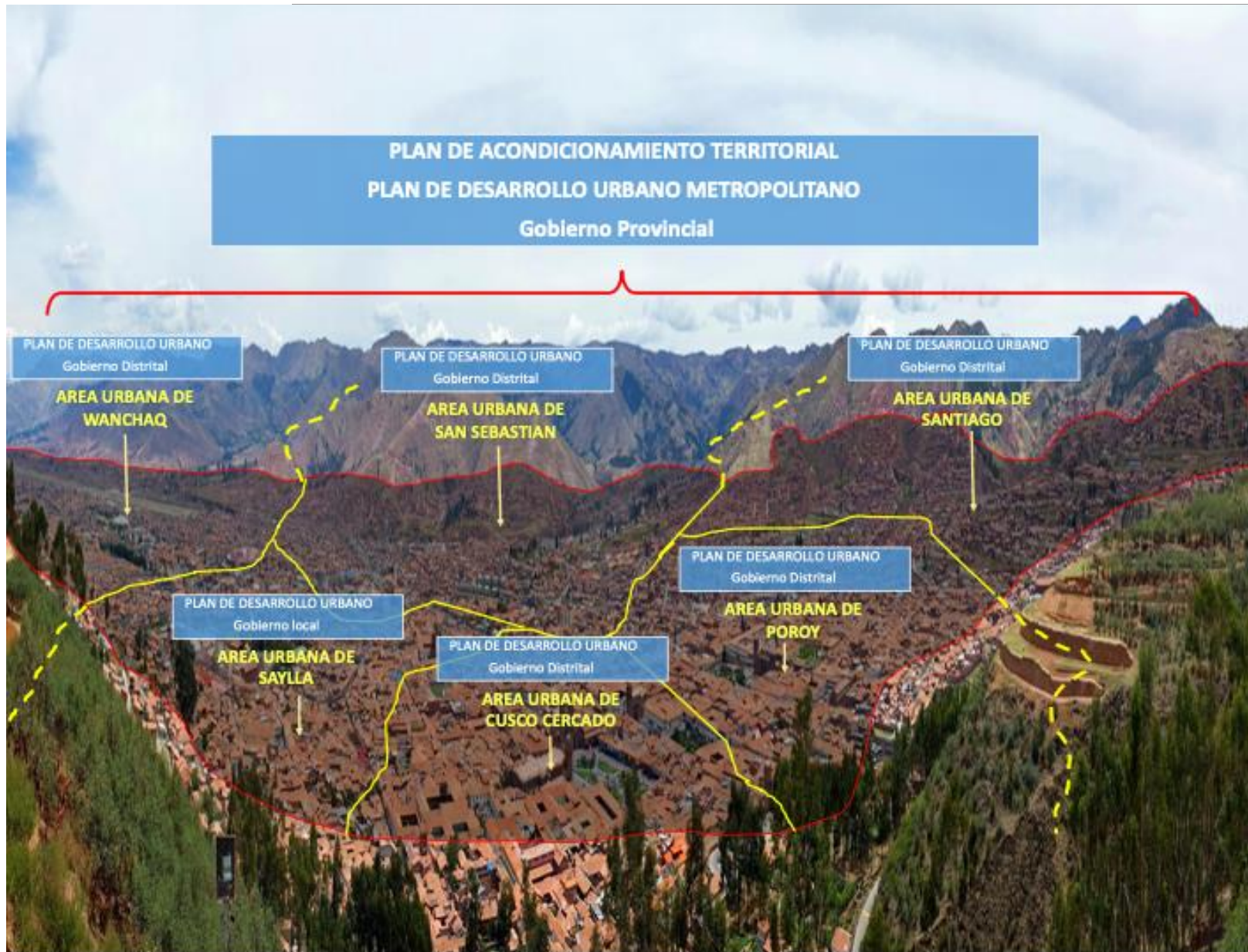
(\*) Mediante Resolución de Secretaría General 027-2019-PCM/SG se conforma la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial de la PCM

# Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial (antes de la Ley de OT)

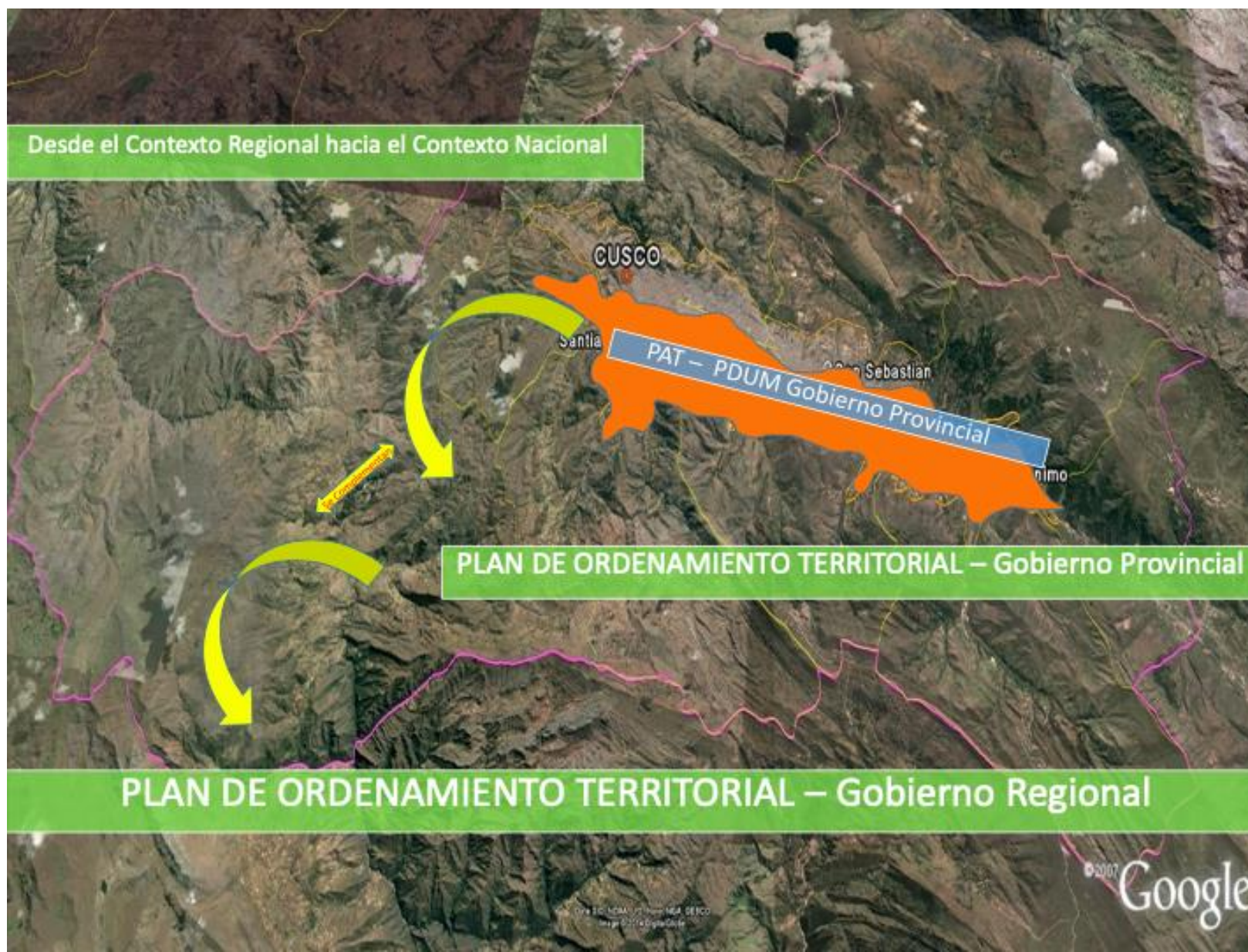
1. Zonificación Ecológica Económica – ZEE: Proceso dinámico y flexible para identificar las diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio, evaluando sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales
2. Estudios Especializados – EE: instrumentos técnicos estratégicos para el análisis de las dinámicas, relaciones y funcionalidad que se evidencian en el territorio estudiado y su articulación con otros territorios. Busca conocer la relación de las sociedades con su medio natural (evolución, situación actual y proyección).
3. Diagnóstico Integrado del Territorio – DIT: instrumento técnico que integra y analiza la información generada en la ZEE y los EE y completa el conocimiento de las condiciones y características ambientales y sociales en el territorio, la dinámica y tendencias del crecimiento económico, y sus implicancias en los ecosistemas.
4. Plan de Ordenamiento Territorial – POT: instrumento de planificación y de gestión del territorio, dinámico y participativo, construido desde el DIT, articulado a los planes ambientales, de desarrollo económico, social, cultural y otras políticas vigentes en el país. Vincula al proceso de OT con otros planes e instrumentos relacionados a la gestión del territorio y del desarrollo.

MINAM emite opinión favorable pero los gobiernos subnacionales aprueban los instrumentos técnicos del OT











- Proceso político, técnico y administrativo que resguarda y facilita la toma de decisiones y de acciones planificadas respecto a la ocupación, al uso y al aprovechamiento sostenible del territorio. (Ley OT)
- Considera las condiciones sociales, ambientales y económicas, así como el uso y aprovechamiento de los RRNN, para la ocupación del territorio.
- El OT busca gestionar y minimizar los impactos negativos que podrían ocasionar las diversas actividades y procesos de desarrollo que se llevan a cabo en el territorio.
- Ley tiene por finalidad lograr territorios productivos, sostenibles y competitivos.
- Vinculado al Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y Planes Estratégicos de Desarrollo Concertado.



- Principio de Sostenibilidad: decisiones no comprometen recursos ni bienestar de generaciones futura.
- Finalidad del OT:
  - a. Orientar la ocupación, uso y aprovechamiento del territorio, sin asignar ni excluir usos,
  - b. Articular la protección, conservación y aprovechamiento sostenible, productivo y eficiente del territorio, y
  - c. Guiar los procesos de acondicionamiento territorial y de planificación urbana.
- Los ámbitos geográficos del OT comprenden los territorios urbano, rural, marino-costero, y los espacios de frontera.
- OT se vincula con: Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, SNGRD, SNGA, SNGRH, SINANPE, SINEFA, SEIA, SINIA, y Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, entre otros.



- Crea el el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT) y el Sistema de Información de Ordenamiento Territorial (SINOT).
- Crea el Consejo Consultivo de OT (no vinculante) y el Observatorio Nacional de OT (publico-privado).
- OT busca contribuir a la convivencia de los diversos usos del territorio, en consideración de sus características, capacidades y potencialidades. Ni la ZEE ni OT asignan usos ni exclusiones de uso.
- Los gobiernos regionales aprueban los planes de OT, y los gobiernos locales aprueban los planes de acondicionamiento territorial, los planes de desarrollo urbano y rural, y los planes urbanos y rurales de sus jurisdicciones.
- PCM es el ente rector en materia de OT de la nación, a través de la Secretaría de OT, y emite opinión sobre los planes de OT en el nivel regional y los planes de OT estratégico-productivos.
- Los mecanismos y espacios de participación se establecen en reglamento de la ley, a ser aprobado en 180 días.
- El inciso b) del numeral 5.5 del artículo 5 hace mención al “ordenamiento territorial ambiental” como componente del OT.



# Análisis de la pertinencia de aplicar la EAE al OT

¿Corresponde aplicar una EAE al  
proceso de aprobación del  
Ordenamiento Territorial?

# Pregunta 1



¿Si el OT no asigna usos ni exclusiones de uso, alguna herramienta de planificación lo hace?

## Pregunta 2



¿Si no corresponde aplicar una EAE al OT, a que herramienta de planificación si corresponde aplicar este IGA?

## Pregunta 2



2025



Gracias.

[www.abca.pe](http://www.abca.pe)

[aberto@abca.pe](mailto:aberto@abca.pe)

Lima, Perú

