



COMISIÓN DE PRODUCCIÓN, MICRO Y PEQUEÑA  
EMPRESA Y COOPERATIVAS  
2025-2026

“Año de la esperanza y el fortalecimiento de la democracia”

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

**COMISIÓN PRODUCCIÓN MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS  
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025 – 2026**

**Dictamen N° 025 - 2025-2026-CR**

**Señor presidente:**

Ha sido remitido, para estudio y dictamen de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú a la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativa el **Proyecto de Ley 12101-2025-CR**, “*Ley que promueve la formalización ambiental del sector manufacturero y de comercio interno mediante un nuevo régimen excepcional de adecuación ambiental*”, iniciativa de la congresista: la Sra. **Ana Zadith Zegarra Saboya**, integrante del Grupo Parlamentario “*Somos Perú*”.

El presente dictamen fue aprobado por unanimidad la **NO APROBACIÓN y el archivo definitivo del Proyecto de Ley 12101-CR**, con la dispensa del acta y su lectura para ejecutar los acuerdos aprobados en la décima segunda sesión ordinaria de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, celebrada el lunes 30 de marzo de 2026, con el voto unánime de los presentes. Votaron a favor los congresistas: **1.- Huamán Coronado Raúl 2.- Pazo Nunura José Bernardo 3.- Heidinger Ballesteros Nelcy Lidia 4.- Camones Soriano Lady Mercedes 5.- Ciccía Vásquez Miguel Ángel 6.- Espinoza Vargas Jhaec Darwin 7.- Flores Ruiz Víctor Seferino 8.- Herrera Medina Noelia 9.- Medina Hermosilla Elizabeth 10.- Portalatino Ávalos Kelly Roxana 11.- Varas Meléndez Elías Marcial 12.- Zeta Chunga Cruz María**  
**A favor: (12)**

**Con licencia 1.- Córdova Lobatón María Jessica 2.- Ventura Ángel, Héctor José 3.- Sánchez Palomino Roberto Herbert 4.- Marticorena Mendoza Jorge Alfonso 5.- Rivas Chacara Janet Milagros**



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

## **1 SITUACIÓN PROCESAL y ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS**

La alta informalidad ambiental en los sectores de manufactura y comercio interno genera graves riesgos, desde multas de hasta 30,000 UIT para las empresas hasta impactos negativos en la salud pública y conflictos sociales. Ante esta situación, el Proyecto de Ley 12101-2025-CR propone establecer un nuevo y último plazo de adecuación ambiental, teniendo como objetivo el permitir que las empresas que operan en la clandestinidad se formalicen bajo un enfoque preventivo y técnico, fomentando la sostenibilidad y el cumplimiento normativo sin enfrentar sanciones inmediatas desproporcionadas.

Esta iniciativa busca derogar la restricción temporal del Decreto Supremo N° 006-2019-PRODUCE, reconociendo que muchas MIPYME no lograron formalizarse debido a la falta de recursos, asesoría técnica y los efectos de la pandemia. El proyecto, que ya se encuentra en la Comisión de Producción del Congreso para su dictamen, no crea un nuevo marco legal, sino que amplía el régimen existente. De esta manera, se pretende fortalecer el sistema de fiscalización ambiental y brindar una oportunidad real de regularización a miles de unidades productivas en el país.

Es importante destacar que la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, como comisión ordinaria encargada de analizar y dictaminar sobre las iniciativas legislativas en este ámbito, tiene la competencia para emitir el presente dictamen, de acuerdo con lo que establecen los artículos 34 y 35 del Reglamento del Congreso. Además, es fundamental considerar que, al tratarse de una ley de **carácter ordinario**, se incluye en el literal a) del artículo 72 del mencionado reglamento.



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

En este contexto, su aprobación en el Pleno del Congreso requiere una votación **favorable, simple y en doble votación**, tal como lo indica el artículo 73 del Reglamento del Congreso de la República.

### 1.1. Antecedentes Parlamentarios

En el presente Período Parlamentario 2021-2026, no se identifican iniciativas legislativas similares referente al Proyecto de Ley 12101-2025-CR.

### 1.2. Opiniones solicitadas

La Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, a través de la Presidencia, cursó los siguientes oficios a las instituciones con la finalidad de solicitar opiniones referentes a la propuesta legislativa, tal como se puede apreciar en el Expediente Virtual Parlamentario de la página web del Congreso de la República que a continuación se presenta:

| Propuesta Legislativa | Fecha      | Institución                                | Documento                         |
|-----------------------|------------|--------------------------------------------|-----------------------------------|
| 12101-2025-CR         | 20/08/2025 | Ministerio del Ambiente.                   | Oficio N° 016-2025-2026-CPMPEC/CR |
|                       | 20/08/2025 | Presidencia de Consejo de Ministros.       | Oficio N° 018-2025-2026-CPMPEC/CR |
|                       | 20/08/2025 | Ministerio de Producción                   | Oficio N° 014-2025-2026-CPMPEC/CR |
|                       | 20/08/2025 | Ministerio de Economía y Finanzas.         | Oficio N° 015-2025-2026-CPMPEC/CR |
|                       | 20/08/2025 | Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. | Oficio N° 017-2025-2026-CPMPEC/CR |

Nota: Elaborado por la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas.

### 1.3. Opiniones recibidas

A la fecha de elaboración del presente dictamen, no se han recibido opiniones ni respuestas del proyecto legislativo N° 12101-2025-CR.



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

| Propuesta Legislativa | Fecha      | Institución                               | Documento                          |
|-----------------------|------------|-------------------------------------------|------------------------------------|
| 12101-2025-CR         | 17/10/2025 | Ministerio del Ambiente.                  | OFICIO N° 01925-2025-MINAM/SG      |
|                       | 09/09/2025 | Presidencia de Consejo de Ministros.      | OFICIO N° D002009-2025-PCM-SG      |
|                       | 25/11/2025 | Ministerio de Comercio Exterior y Turismo | OFICIO N° 885 - 2025 - MINCETUR/DM |
|                       | 02/12/2025 | Ministerio de Economía y Finanzas.        | OFICIO N°4792-2025-EF/13.01        |
|                       | 21/11/2025 | Sociedad Nacional de Industrias           | Carta N° 401-2025-SIN-PRES         |
|                       | 23/10/2025 | Ministerio de Producción                  | OFICIO N° 00001146-2025-PRODUCE/SG |

Nota: Elaborado por la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas.

#### 1.4. Opiniones ciudadanas

De la revisión del Expediente Virtual Parlamentario de la página web del Congreso de la República, se verifica que existe una opinión ciudadana referente al Proyecto de Ley 12101-2025-CR *“Ley que promueve la formalización ambiental del sector manufacturero y de comercio interno mediante un nuevo régimen excepcional de adecuación ambiental”*.

Con fecha 02/12/2025 la ciudadana ALEJANDRA MARGARITA GUZMAN CARRION envía su opinión a favor indicando lo siguiente:



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

Opiniones a favor Opiniones en contra Opiniones propuesta alternativa

ALEJANDRA MARGARITA GUZMAN CARRION

02/12/2025

Considero que este proyecto de ley resulta altamente beneficioso para el país porque permite abordar de manera realista un problema que por años ha dificultado la formalización ambiental del sector manufacturero y comercial. Muchas micro, pequeñas y medianas unidades productivas operan sin instrumentos ambientales no por desinterés, sino por falta de orientación, asistencia técnica o herramientas accesibles para cumplir. Este régimen excepcional abre una oportunidad ordenada y supervisada para que estos actores ingresen progresivamente a la legalidad ambiental, bajo parámetros claros y sin relajar las obligaciones existentes. Además, la propuesta fortalece la fiscalización preventiva, reduce la informalidad y permite al Estado contar con información más precisa sobre las actividades productivas, lo cual es indispensable para una gestión ambiental más eficiente. Desde una perspectiva institucional, la norma no debilita el marco regulatorio; por el contrario, mejora su eficacia al facilitar que más empresas cumplan con las exigencias ambientales. En conjunto, esta medida contribuye a la sostenibilidad, al ordenamiento productivo y a una relación más responsable entre el sector económico y el ambiente. Finalmente, es importante precisar que muchas personas no pudieron formalizarse porque la última vez que se habilitó la norma se estaba en la pandemia del covid19 (año 2020). Por tal motivo la propuesta legislativa deviene en pertinente y necesaria.

## 1.5. OPINIONES RECIBIDAS DEL PROYECTO DE LEY 12101/2025-CR MINISTERIO DEL AMBIENTE

Mediante Oficio N° 01925-2025-MINAM/SG de fecha 17 de octubre de 2025, el Ministerio del Ambiente emite opinión técnica acerca de la iniciativa legislativa N° 12101/2025-CR “*Ley que promueve la formalización ambiental del sector manufacturero y de comercio interno mediante un nuevo régimen excepcional de adecuación ambiental*”, conforme presentamos:

Los fundamentos legales y técnicos se sustentan en el análisis de múltiples dependencias: la Oficina General de Asesoría Jurídica mediante el Informe N° 00867-2025-MINAM/SG/OGAJ, la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación, y la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental. Asimismo, se incluye la postura del OEFA (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental) a través de su Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización. Estos informes evalúan si el régimen de formalización propuesto colisiona con el marco normativo de fiscalización y los estándares de protección ambiental vigentes en el país.

De acuerdo con los pronunciamientos técnicos, el principal fundamento reside en que la propuesta de un “*nuevo régimen excepcional*” podría vulnerar el Principio de Irretroactividad y el marco de la Ley General del Ambiente. La Oficina General de Asesoría Jurídica y el OEFA



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

advierten que otorgar amnistías o plazos extraordinarios de adecuación fuera de los cauces ya establecidos debilita la potestad sancionadora del Estado. Jurídicamente, esto genera una situación de desigualdad frente a las empresas que sí cumplieron con sus obligaciones ambientales en los plazos previstos, afectando la predictibilidad legal y la jerarquía de las normas de protección ambiental vigentes.

Desde el aspecto técnico-ambiental, el informe de la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental señala que el proyecto no se alinea con los estándares actuales de certificación. Al intentar simplificar o excepcionar procesos de adecuación, se corre el riesgo de permitir operaciones industriales sin una evaluación real de sus impactos negativos. Técnicamente, el Ministerio de Ambiente sostiene que ya existen mecanismos de adecuación en el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, por lo que crear una vía paralela generaría duplicidad normativa y un retroceso en la calidad de los instrumentos de gestión ambiental (IGA).

Finalmente, el OEFA fundamenta su postura técnica en la afectación directa a la Estrategia de Fiscalización Ambiental, siendo que, la creación o implementación de un régimen excepcional de este tipo limita la capacidad del organismo para supervisar y sancionar infracciones en curso, bajo el pretexto de una "formalización" que no garantiza el cumplimiento de los límites máximos permisibles. Por estas razones, al no asegurar que las actividades económicas se realicen sin dañar los ecosistemas ni la salud pública, y al contravenir los compromisos de mitigación del cambio climático mencionados por la DGCCD, el Ministerio concluye que el proyecto presenta deficiencias estructurales que impiden una opinión de viabilidad favorable.

En conclusión, su opinión remitida concluye que el proyecto 12101/2025-CR *“Ley que promueve la formalización ambiental del sector manufacturero y de comercio interno mediante un nuevo régimen excepcional de adecuación ambiental”* es **NO** viable.

**PRESIDENCIA DE CONSEJO DE MINISTROS**



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, "LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL".**

Mediante Oficio N° D002009-2025-PCM-SG de fecha 09 de septiembre de 2025, la Presidencia del Consejo de Ministros emite opinión acerca de la iniciativa legislativa N° 12101/2025-CR "*Ley que promueve la formalización ambiental del sector manufacturero y de comercio interno mediante un nuevo régimen excepcional de adecuación ambiental*", indicando que, debido a que la materia del proyecto de ley regula temas de formalización y adecuación ambiental para los sectores de manufactura y comercio interno, no le corresponde a ellos emitir el pronunciamiento de fondo directamente.

En conclusión, la opinión remitida respecto al proyecto 12101/2025-CR "*Ley que promueve la formalización ambiental del sector manufacturero y de comercio interno mediante un nuevo régimen excepcional de adecuación ambiental*" indica que **NO** es competente para pronunciarse.

## **MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO**

Mediante Oficio N° 885 - 2025 - MINCETUR/DM de fecha 25 de noviembre de 2025, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo emite opinión acerca de la iniciativa legislativa N° 12101/2025-CR "*Ley que promueve la formalización ambiental del sector manufacturero y de comercio interno mediante un nuevo régimen excepcional de adecuación ambiental*", conforme presentamos:

A través del análisis de la propuesta legislativa, se advierte un riesgo legal crítico respecto a los compromisos comerciales internacionales asumidos por el Perú, siendo que, al proponer un "nuevo régimen excepcional de adecuación ambiental", podría ser interpretado como un relajamiento de los estándares de protección, lo cual vulneraría los capítulos ambientales de diversos Tratados de Libre Comercio (TLC), donde el Estado peruano se ha comprometido a no debilitar su legislación ambiental para favorecer el comercio, lo que expondría al país a controversias internacionales.

Así también, se sostiene que la propuesta pretende modificar las facultades del OEFA (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental) sin presentar el sustento técnico y



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

legal que lo justifique. Bajo ese sentido, el MINCETUR enfatiza que no se puede alterar la capacidad de supervisión y fiscalización del ente rector sin un análisis profundo de las consecuencias, por lo que considera indispensable contar con la opinión vinculante y previa tanto del Ministerio del Ambiente como del propio OEFA antes de dar cualquier paso hacia su aprobación.

Finalmente, la postura de abstención de viabilidad señala una falta de coherencia con la normativa vigente, haciendo hincapié en que la reciente publicación del Decreto Supremo N° 020-2025-PRODUCE ya regula aspectos del sector, por lo que el Proyecto de Ley N° 12101/2025-CR podría generar duplicidad o conflictos normativos. Por todo ello, el MINCETUR concluye que no está de acuerdo con el avance del proyecto mientras no se cuente con los informes favorables de los sectores de Ambiente y Producción.

En conclusión, su opinión remitida concluye que el proyecto 12101/2025-CR *“Ley que promueve la formalización ambiental del sector manufacturero y de comercio interno mediante un nuevo régimen excepcional de adecuación ambiental”* es **NO** viable.

## **MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**

Mediante Oficio N° 4792-2025-EF/13.01 de fecha 02 de diciembre de 2025, el Ministerio de Economía y Finanzas emite opinión acerca de la iniciativa legislativa N° 12101/2025-CR *“Ley que promueve la formalización ambiental del sector manufacturero y de comercio interno mediante un nuevo régimen excepcional de adecuación ambiental”*, indicando que, debido a que la materia del proyecto de ley regula temas de formalización y adecuación ambiental para los sectores de manufactura y comercio interno, no le corresponde a ellos emitir el pronunciamiento de fondo directamente.

En conclusión, la opinión remitida respecto al proyecto 12101/2025-CR *“Ley que promueve la formalización ambiental del sector manufacturero y de comercio interno mediante un nuevo régimen excepcional de adecuación ambiental”* indica que **NO** es competente para pronunciarse



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

## **SOCIEDAD NACIONAL DE INDUSTRIAS**

Mediante la Carta N° 401-2025-SNI-PRES de fecha 21 de noviembre de 2025, la Sociedad Nacional de Industrias emite opinión acerca de la iniciativa legislativa N° 12101/2025-CR *“Ley que promueve la formalización ambiental del sector manufacturero y de comercio interno mediante un nuevo régimen excepcional de adecuación ambiental”*, conforme presentamos:

Se sostiene que el proyecto genera una competencia desleal y vulnera la seguridad jurídica, debido a que la creación de un "régimen excepcional" premia a las empresas que no cumplieron con la normativa ambiental en su momento, perjudicando a aquellas industrias formales que sí invirtieron recursos para adecuarse al marco legal vigente. Para el gremio, esto incentiva una "cultura de la regularización periódica" o amnistía, donde las empresas prefieren esperar a una nueva ley de excepción en lugar de cumplir con sus obligaciones actuales.

Asimismo, la institución señala que el proyecto afecta la rectoría del Ministerio de la Producción (PRODUCE), precisando que ya existe un proceso de formalización ambiental gradual y técnico consolidado recientemente con el D.S. 020-2025-PRODUCE. Siendo esto sí, Al introducir un régimen paralelo y no articulado, se desplaza el liderazgo técnico del sector y se debilita la predictibilidad regulatoria, lo que resulta contraproducente para el desarrollo de una industria sostenible y ordenada.

Finalmente, desde el punto de vista operativo, se considera que la propuesta resta eficacia a la fiscalización ambiental, al introducir mecanismos de adecuación sin sustento técnico suficiente, se distorsionan las reglas del mercado y se debilita la institucionalidad. Por estas razones, la SNI concluye que la iniciativa legislativa no es viable, ya que, en lugar de promover una formalización real, desnaturaliza el sistema de gestión ambiental y afecta la leal competencia entre los actores del sector industrial.



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

En conclusión, su opinión remitida concluye que el proyecto 12101/2025-CR *“Ley que promueve la formalización ambiental del sector manufacturero y de comercio interno mediante un nuevo régimen excepcional de adecuación ambiental”* es **NO** viable.

## **MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN**

Mediante EL Oficio N° 00001146-2025-PRODUCE/SG de fecha 23 de octubre de 2025, El Ministerio de la Producción emite opinión acerca de la iniciativa legislativa N° 12101/2025-CR *“Ley que promueve la formalización ambiental del sector manufacturero y de comercio interno mediante un nuevo régimen excepcional de adecuación ambiental”*, conforme presentamos:

La DGAAMI sostiene que el proyecto es inaplicable y perjudicial para las propias MIPYME, ya que no distingue entre actividades de alto o bajo impacto. En ese sentido, al obligar a todas las empresas (incluyendo microempresas que hoy no lo necesitan) a presentar instrumentos ambientales, les genera costos excesivos que no pueden pagar, contradiciendo su objetivo de ayuda. Además, advierte que el volumen masivo de trámites superaría la capacidad de respuesta del Ministerio, creando un "cuello de botella" administrativo que haría la ley imposible de ejecutar en la práctica.

Asimismo, el informe técnico señala que el proyecto presenta serias deficiencias legales y de forma, como plazos imposibles de cumplir (10 días para reglamentar) que vulneran las normas de Análisis de Impacto Regulatorio. También se señala que, existe un incorrecto uso de términos inexistentes en la regulación actual y la falta de criterios técnicos para los plazos propuestos, de igual manera, subrayan que el Ejecutivo ya tiene listo su propio Decreto Supremo para la adecuación ambiental, por lo que este proyecto de ley resultaría innecesario y técnicamente deficiente.

En conclusión, su opinión remitida concluye que el proyecto 12101/2025-CR *“Ley que promueve la formalización ambiental del sector manufacturero y de comercio interno mediante un nuevo régimen excepcional de adecuación ambiental”* es **NO** viable.



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, "LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL".**

## **2. CONTENIDO DE LA PROPUESTA**

El **Proyecto de Ley N° 12101-2025-CR**, "*Ley que promueve la formalización ambiental del sector manufacturero y de comercio interno mediante un nuevo régimen excepcional de adecuación ambiental*", en su contenido consta, de cuatro artículos, una única disposición complementaria final y una única disposición complementaria derogatoria; en el cual, se señala lo siguiente:

### **"LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL"**

#### **Artículo 1. Objeto de la Ley**

*La presente ley tiene por objeto promover la formalización ambiental progresiva de los titulares de actividades del sector industrial manufacturero y de comercio interno que no cuenten con un instrumento de gestión ambiental aprobado, mediante la apertura de un nuevo plazo excepcional para la presentación de instrumentos de gestión ambiental correctivos, con enfoque orientativo, preventivo y técnico.*

#### **Artículo 2. Finalidad**

*La finalidad de esta ley es fomentar la sostenibilidad, reducir la informalidad ambiental, facilitar el cumplimiento normativo y proteger la salud pública y el medio ambiente, especialmente en el marco de la reactivación productiva de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), promoviendo su incorporación efectiva a la legalidad ambiental.*

#### **Artículo 3. Régimen excepcional de adecuación ambiental**

*Por única vez y con carácter excepcional, los titulares de las actividades comprendidas en el ámbito del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE y que fuera*



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

*modificado por el Decreto Supremo N°006-2019-PRODUCE, podrán presentar su instrumento de gestión ambiental correctivo correspondiente ante la autoridad competente, conforme a los siguientes plazos:*

- 1. Declaración de Adecuación Ambiental (DAA): hasta el 28 de junio de 2026.*
- 2. Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA): hasta el 29 de junio de 2027.*

*Durante este período, los titulares que se acojan al presente régimen no incurren en infracción administrativa por la falta de instrumento ambiental, siempre que hayan iniciado el proceso correspondiente y cumplan con las medidas preventivas que establezca la autoridad competente.*

**Artículo 4. Supervisión y orientación**

*Durante el plazo señalado en el artículo anterior, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizará funciones de supervisión bajo un enfoque orientativo y preventivo. No obstante, podrá dictar medidas de carácter particular cuando se configuren condiciones de riesgo grave o daño ambiental.*

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

**ÚNICA. IMPLEMENTACIÓN Y REGLAMENTACIÓN**

*El Ministerio de la Producción (PRODUCE) reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles desde su publicación. Así mismo habilita o reactiva, en un plazo máximo de quince (15) días hábiles, las plataformas digitales necesarias para la inscripción y seguimiento de los procedimientos previstos en esta ley.*

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA**

**ÚNICA. DEROGACIÓN NORMATIVA**

*Se deroga la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2019-PRODUCE, así como toda norma que se oponga a lo dispuesto en la presente ley.*



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

### **3. MARCO NORMATIVO.**

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 28611, Ley General del Ambiente.
- Ley N 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, Aprueban el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno.
- Decreto Supremo N° 006-2019-PRODUCE, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE.
- Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Aprueban el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

### **4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA**

#### **4.1. Análisis constitucional – legal:**

##### **4.1.1. Vulneración del Principio de Igualdad en la Ley**

De acuerdo con la jurisprudencia peruana, el derecho a la igualdad tiene dos dimensiones: la igualdad ante la ley y la igualdad en la ley. En tal sentido, nuestro Tribunal Constitucional peruano, a través del expediente 0018-2003-AI/TC<sup>1</sup> nos ha brindado una clara definición y elementos de estos, los cuales consideramos oportuno mencionar a manera de prefacio.

<sup>1</sup> Tribunal Constitucional del Perú. (2004). *Expediente N.° 0018-2003-AI/TC*. 26 de abril de 2004.  
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00018-2003-AI.html>



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, "LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL".**

Es así como, de acuerdo con la lectura, estudio y análisis de Proyecto de Ley 12101-2025-CR podemos inferir que se incurre en una vulneración del principio de igualdad en la ley al pretender aplicar un trato normativo uniforme a actores económicos con capacidades y niveles de riesgo ambiental profundamente distintos. En otros términos, al no distinguir entre actividades de alto y bajo impacto, la propuesta impone a las microempresas la obligación de presentar instrumentos de gestión ambiental complejos y costosos que, en la práctica, resultan técnica y económicamente inalcanzables. Esta omisión legislativa ignora la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la "diferenciación justificada", pues al exigir los mismos requisitos a una unidad productiva mínima que a una mediana industria, el proyecto se vuelve inaplicable y perjudicial, asfixiando financieramente a las MIPYME bajo el pretexto de una formalización que no reconoce su realidad material.

Debemos enfatizar que, la igualdad no significa "trato idéntico para todos", sino "trato proporcional a la condición de cada uno", considerando esto así, al tratar igual a una microempresa de bajo riesgo que a una industria de alto impacto, se estaría normando una arbitrariedad.

En el caso en específico, el proyecto impone la misma carga procesal y económica (presentación de instrumentos ambientales) tanto a una microempresa de comercio interno como a una planta industrial de manufactura pesada. Entonces, al no existir una estratificación por niveles de riesgo o impacto ambiental, la ley es "ciega" a las capacidades operativas de las MIPYME, lo que constituye una discriminación inversa: se castiga a los más pequeños exigiéndoles requisitos diseñados para grandes administraciones.

Adicionalmente a lo indicado, se evidencia una infracción al Test de Proporcionalidad y es que, para que una restricción o carga sea constitucional, debe ser idónea, necesaria y proporcional, cuestiones que no han sido contempladas en el presente escenario, y para profundizar en el tema, debemos indicar lo siguiente:

- Idoneidad fallida: El medio elegido (obligar a todas las empresas a tramitar instrumentos) no es apto para alcanzar el fin (formalización), ya que, al ser un trámite



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, "LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL".**

costoso y complejo, el efecto será el opuesto: el cierre de empresas o el refugio en una informalidad más profunda.

- Proporcionalidad en sentido estricto: El "beneficio" de tener un registro ambiental masivo es ínfimo comparado con el "perjuicio" de quebrar la economía de las microempresas que no pueden costear consultorías ambientales.

Considerando esto así, el Proyecto de Ley 12101-2025-CR es constitucionalmente inviable porque confunde la uniformidad con la igualdad y es que, al omitir una clasificación técnica basada en el riesgo ambiental, impone cargas económicas idénticas a sujetos con realidades financieras opuestas. Esta omisión de trato diferenciado no solo hará la ley inejecutable por el colapso del aparato estatal, sino que desnaturaliza su fin social, convirtiendo una supuesta oportunidad de formalización en una barrera de entrada insalvable para las MIPYME del país.

Ahora bien, respecto a la igualdad ante la ley, este principio implica que la norma debe aplicarse de forma uniforme a todos los que se hallen en el supuesto de hecho. En ese sentido, la presente iniciativa legislativa establece plazos y condiciones "excepcionales" para un grupo específico de infractores (manufactura y comercio interno), creando un régimen de excepción que no es generalizable, rompiendo la unidad del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

En este orden de ideas, el proyecto de Ley 12101-2025-CR vulnera el principio de igualdad en la ley, pues confunde la uniformidad normativa con la equidad al imponer cargas procesales y económicas idénticas a actores con capacidades financieras y niveles de riesgo ambiental profundamente disímiles, en ese aspecto, al omitir una estratificación técnica que distinga entre actividades de alto y bajo impacto, la propuesta ignora la doctrina de la "diferenciación justificada" del Tribunal Constitucional e incurre en una idoneidad fallida, convirtiendo la formalización en una barrera de entrada insalvable que asfixia a las MIPYME y amenaza con colapsar el aparato administrativo estatal. En última instancia, esta iniciativa desnaturaliza su fin social y rompe la unidad del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), estableciendo un régimen de excepción que, lejos de solucionar la informalidad, la perpetúa al imponer requisitos diseñados para grandes corporaciones a unidades productivas mínimas.



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

#### **4.2.2. Vulneración del Principio de Reserva de Competencia y Separación de Poderes**

La Comisión de Producción, Micro y Pequeña empresa y Cooperativas comprende que el Congreso no puede invadir facultades que la Constitución y las leyes orgánicas han otorgado exclusivamente al Poder Ejecutivo, siendo que, los pronunciamientos siempre deben estar en línea con respeto al Principio de Reserva de Competencia y Separación de Poderes.

Es por ello por lo que, consideramos importante precisar que el Principio de Separación de Poderes es la columna vertebral del Estado Social y Democrático de Derecho, este, se encuentra consagrado en el Artículo 43° de la Constitución Política del Perú, el cual establece:

"La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes."

Este mandato no solo divide las funciones del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), sino que, garantiza la autonomía e independencia de cada uno para evitar la concentración del poder y el autoritarismo. Es así como, el Tribunal Constitucional ha evolucionado el concepto tradicional de "división" hacia uno de "equilibrio y colaboración", de acuerdo con lo esgrimido en los expedientes N.° 0005-2006-PI/TC<sup>2</sup> y el Exp. N.° 0013-2003-AI/TC<sup>3</sup>, en los que se menciona que, este principio se desglosa en cuatro dimensiones fundamentales:

Especialización funcional: Cada poder tiene funciones "núcleo" o exclusivas. El Congreso legisla y fiscaliza; el Ejecutivo administra y dirige la política pública (como la ambiental).

---

<sup>2</sup> Tribunal Constitucional del Perú. (2007). *Expediente N.° 00005-2006-PI/TC*. 14 de junio de 2007.  
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00005-2006-AI.html>

<sup>3</sup> Tribunal Constitucional del Perú. (2003). *Expediente N.° 00013-2003-AI/TC*. 10 de diciembre de 2003.  
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00013-2003-AI.html>



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, "LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL".**

- Independencia y Autonomía: Ningún poder puede subordinar a otro en el ejercicio de sus competencias exclusivas.
- Controles y Balances: Los poderes pueden supervisarse mutuamente (ej. interpelación o control de constitucionalidad), pero sin vaciar de contenido las competencias del otro.
- Colaboración Leal: Los poderes deben cooperar para alcanzar los fines del Estado. Si el Congreso emite una ley que el Ejecutivo no puede técnicamente cumplir (como el "cuello de botella" que mencionaste), se rompe esta colaboración.

Del mismo modo, el Principio de Competencia no solo emana del Artículo 43°, sino que se operativiza a través del Bloque de Constitucionalidad, lo que en buena cuenta significa que para saber qué le corresponde a cada quién, debemos analizar las Leyes Orgánicas, mediante las cuales se definen el diseño y la dirección de las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son competencias exclusivas del Ejecutivo.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional Peruano ha precisado que este principio sirve para garantizar que cada órgano constitucional actúe dentro de los límites de las atribuciones que le han sido conferidas, es así como, en el expediente N.º 00020-2015-PI/TC se señala que el principio de competencia es una regla de distribución de funciones. Si una ley ordinaria (como el presente Proyecto de Ley) invade el contenido de una competencia que una Ley Orgánica ha reservado para el Ejecutivo, dicha ley es inconstitucional por la forma y el fondo.

Dicho esto, precisamos que el SEIA, al ser un sistema funcional, su rectoría técnica y normativa recae en el Ministerio del Ambiente (MINAM) y que, por ende, cualquier modificación a sus reglas de juego (como plazos de adecuación) debe nacer o tener el aval del ente rector. En tal sentido, el Proyecto de Ley 12101-2025-CR vulnera el Principio de Competencia al desconocer que la facultad de establecer regímenes de adecuación ambiental y gestionar el SEIA ha sido reservada por la LOPE y la Ley General del Ambiente al Poder Ejecutivo. Al ser el MINAM el ente rector con competencia exclusiva para dictar normas sobre evaluación de impacto ambiental, el Congreso no puede, mediante una iniciativa legislativa ordinaria, suplantar el criterio técnico-regulatorio del Ministerio, ya que, esta extralimitación de



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

facultades constituye una invasión de la esfera de competencia ajena, viciando de inconstitucionalidad la propuesta legislativa

Basado en lo descrito en la constitución y en la jurisprudencia, podemos sostener el legislador no puede sustituir al Poder Ejecutivo, al establecer reglas técnicas de adecuación ambiental detalladas que corresponden a la potestad reglamentaria y de gestión del Ministerio del Ambiente (MINAM) y al Ministerio de la Producción (PRODUCE), de lo contrario, el Congreso estaría invadiendo el núcleo de competencia del Ejecutivo, y es que, legislar sobre plazos técnicos y requisitos operativos sin el sustento del ente rector es una injerencia que desnaturaliza la función legislativa y debilita la gestión ambiental del Estado.

En conclusión, el Proyecto de Ley 12101-2025-CR adolece de una inconstitucionalidad por la forma y el fondo al transgredir los principios de Separación de Poderes y Reserva de Competencia, toda vez que el Congreso de la República pretende suplantarse la potestad reglamentaria y de gestión que la Constitución y las Leyes Orgánicas (LOPE y Ley General del Ambiente) reservan exclusivamente al Poder Ejecutivo, siendo que, al establecer unilateralmente plazos técnicos y condiciones de adecuación ambiental sin el aval del MINAM, como ente rector del SEIA, la propuesta legislativa vulnera la especialización funcional y el deber de colaboración leal, convirtiéndose en una injerencia arbitraria que vacía de contenido las atribuciones del administrador. Esta extralimitación de facultades no solo desnaturaliza la función parlamentaria, sino que genera una norma técnica y operativamente inviable que, lejos de fortalecer la institucionalidad, crea un conflicto de competencias que debilita el sistema de fiscalización ambiental y la seguridad jurídica del país.

#### **4.2. Distorsión de la Cadena Productiva e Ineficiencia Normativa**

Desde una óptica de gestión pública, una ley mal diseñada rompe el equilibrio del mercado y satura al Estado sin generar resultados reales, en otros términos, una norma que impone costos inalcanzables a un solo eslabón altera toda la estructura de costos del sector manufacturero, de igual forma, la eficiencia normativa dicta que el beneficio de una ley debe ser mayor a su costo de implementación.



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, "LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL".**

En este caso, sucede lo contrario, el volumen masivo de trámites que generaría obligar a todas las unidades productivas a presentar instrumentos de gestión ambiental superaría la capacidad operativa del MINAM y PRODUCE, esto, crea un silencio administrativo negativo o retrasos de años, haciendo que la ley sea considerada como "letra muerta".

En ese sentido, el Proyecto de Ley 12101-2025-CR genera una grave distorsión en la cadena productiva al exigir instrumentos de gestión ambiental costosos a empresas de bajo impacto, la norma actúa como un impuesto regresivo que las expulsa hacia la informalidad o el cese de operaciones. Esta exclusión no solo reduce la competitividad del sector manufacturero y el comercio interno, sino que altera la estructura de costos de toda la cadena de valor, favoreciendo una concentración de mercado que perjudica al consumidor final y frena el crecimiento económico inclusivo.

Asimismo, la propuesta incurre en una evidente ineficiencia normativa al ignorar la capacidad operativa del aparato estatal, y es que, dicha obligatoriedad masiva de trámites generará un colapso administrativo en el ente rector, creando un "cuello de botella" que imposibilita la ejecución real de la ley. Es por ello por lo que, en lugar de promover la sostenibilidad, la norma diluye los esfuerzos de fiscalización ambiental en tareas burocráticas irrelevantes, distrayendo recursos públicos de la supervisión de actividades de alto riesgo. En consecuencia, el proyecto resulta contraproducente: nace con una incapacidad de cumplimiento que perpetúa la inseguridad jurídica y desnaturaliza el objetivo de la formalización ambiental.

#### **4.3. Carencia de técnica legislativa**

Sobre este aspecto, debemos indicar que la carencia de técnica legislativa no es solo un error de redacción; es un vicio de constitucionalidad por vulnerar la seguridad jurídica (Art. 2° de la Constitución).

Ahora bien, en cuanto lo mencionado en el presente proyecto de ley materia de análisis, se menciona "empresas del sector", pero no establece si se refiere exclusivamente a las



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

registradas como tales, a personas naturales con negocio, o si incluye a las entidades públicas que realizan actividades comerciales. Al no segmentar por tamaño (Micro, Pequeña o Mediana), el espectro de obligados queda al arbitrio del funcionario de turno.

En cuanto al concepto de "manufactura y comercio interno" es excesivamente amplio, es decir, sin una remisión a los códigos CIU (Clasificación Industrial Internacional Uniforme) específicos, la norma pretende abarcar desde una bodega de barrio hasta una planta de fundición o una fábrica de cerámicos, lo cual es técnicamente absurdo para un sistema de gestión ambiental.

En ese sentido, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través de sus manuales de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), exige que toda norma identifique claramente el "problema público" y la "población afectada", directrices que se ignora en el presente proyecto materia de análisis. Es así como, al omitir una definición precisa de los sujetos obligados y las actividades económicas específicas bajo su alcance, la propuesta transgrede el principio de seguridad jurídica, pues impide que la norma sea previsible y ejecutable para el administrado. Esta indeterminación contraviene las directrices de técnica normativa del Congreso y los estándares de calidad regulatoria, generando un escenario de incertidumbre donde la autoridad administrativa carecería de criterios objetivos para su aplicación. En consecuencia, el proyecto se configura como una norma defectuosa que, al no identificar con rigor técnico a sus destinatarios, resulta en una propuesta estéril e inaplicable en el ordenamiento jurídico nacional.

Aunado a lo expuesto, la propuesta legislativa adolece de una grave imprecisión terminológica que vulnera el principio de legalidad y predictibilidad jurídica. Según lo advertido por el ente rector ambiental y el organismo de fiscalización, la iniciativa emplea conceptos indeterminados como 'medidas de carácter particular', los cuales resultan ajenos al marco normativo vigente y a la taxonomía de potestades de la OEFA. Esta falta de correspondencia con la técnica normativa del sector no solo induce a error en la interpretación de la norma, sino que evidencia una deficiente técnica legislativa que imposibilita su articulación con el sistema funcional de gestión ambiental.



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

#### **4.4. Sustracción de la materia**

La sustracción de la materia es una figura jurídica que se produce por la desaparición de los supuestos de hecho o de derecho que dan lugar a una acción, por lo que la autoridad —en este caso, la Comisión de Micro y Pequeña empresa y Cooperativas— no tendría el sustento fáctico o la necesidad jurídica para pronunciarse. Y es que, como señala la jurista Ariano Deho<sup>4</sup>, la sustracción de materia *“es uno de los institutos a través del cual el hecho sobrevenido al inicio del proceso tiene relevancia sobre la suerte del proceso en curso”*.

En sede parlamentaria, esto ocurre cuando, tras la presentación de un proyecto de ley, sobrevienen eventos que hacen innecesaria o imposible su aprobación, ahora bien, si bien cierto que el Reglamento del Congreso no regula taxativamente esta figura, por aplicación supletoria del artículo 321° del Código Procesal Civil, se concluye que existe sustracción cuando la pretensión u objeto de la propuesta ha sido satisfecha por una norma superviniente. En el presente caso de la iniciativa legislativa N° 12101/2025-CR, se configura una sustracción de la materia por coincidencia de aspectos materiales, debido a que el Poder Ejecutivo ya ha regulado íntegramente el objeto de la propuesta a través del Decreto Supremo N° 020-2025-PRODUCE, y para poder ahondar en lo antes referido, debemos señalar los siguientes puntos:

##### **a) Coincidencia de aspectos materiales con el D.S. N° 020-2025-PRODUCE**

Del análisis del Proyecto de Ley 12101/2025-CR, es posible determinar que existe una identidad sustancial entre los objetivos planteados por la iniciativa y lo regulado recientemente por el sector producción. El proyecto buscaba establecer un nuevo régimen excepcional de adecuación ambiental para el sector manufacturero; sin embargo, dicha finalidad ha sido absorbida y materializada por la normativa reglamentaria vigente:

---

<sup>4</sup> Ariano Deho, E. (2012). Consideraciones sobre la conclusión del Proceso Contencioso Administrativo por reconocimiento de la pretensión en la Vía Administrativa. *Revista De Derecho Administrativo*, (11), 143-154. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13551>



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

- **Sobre el Régimen de Adecuación:**

El proyecto de ley proponía otorgar plazos para que las empresas manufactureras se adecuen ambientalmente. El D.S. N° 020-2025-PRODUCE, publicado el 04 de octubre de 2025, ya establece en su articulado los mecanismos de la Declaración de Adecuación Ambiental (DAA) y el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), fijando cronogramas claros para este fin.

- **Sobre el Alcance Sectorial:**

La iniciativa legislativa se enfocaba en el sector manufacturero y comercio interno. El citado Decreto Supremo regula precisamente la adecuación ambiental de los titulares de actividades productivas de la industria manufacturera y de comercio interno, agotando así la necesidad de una ley de la misma naturaleza.

- **Opinión de los Sectores Competentes:**

Al respecto, mediante el Oficio N° 1146-2025-PRODUCE/SG y el Oficio N° 01925-2025-MINAM/SG, ambos ministerios han coincidido en que la materia ya se encuentra regulada. En este Marco, el Ministerio de la Producción señala explícitamente que la norma reglamentaria vigente *"atiende de manera integral la problemática de la informalidad ambiental"*, por lo que la coexistencia de una nueva ley generaría duplicidad y confusión normativa.

**b) Inviabilidad por innecesaridad legislativa**

Considerando que el objeto del PL 12101/2025-CR ha dejado de existir como una necesidad legislativa al haber sido atendido por la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, esta Comisión concluye que no resulta eficiente ni jurídicamente razonable continuar con el impulso de una norma cuyo contenido ya forma parte del ordenamiento jurídico positivo.

La aprobación de un texto paralelo no solo vulneraría el principio de seguridad jurídica, sino que contravendría la simplificación administrativa al superponer dos marcos regulatorios con la misma finalidad.



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

Por consiguiente, al haberse producido la sustracción de la materia, corresponde el archivo de la presente propuesta.

#### **4.5. Sobre legislación y distorsión del sistema jurídico nacional**

Como corolario a lo mencionado en los argumentos que anteceden, la sobrelegislación, también conocida como "inflación normativa", es una patología del proceso legislativo que consiste en la producción excesiva y redundante de normas sobre materias que ya cuentan con una regulación suficiente y vigente. En la práctica parlamentaria, esta figura se manifiesta cuando se impulsan iniciativas que no vienen a llenar un vacío legal (*vacatio legis*), sino que se superponen a estructuras normativas existentes, generando un desorden que vulnera el principio de seguridad jurídica.

Desde una óptica técnica, el Congreso de la República tiene la misión de perfeccionar el sistema jurídico, no de saturarlo, en ese sentido, emitir una ley que replica un Reglamento o un Decreto Supremo vigente desnaturaliza la función legislativa, transformando la norma en un elemento de distorsión que confunde al administrado y debilita la autoridad de las instituciones ejecutoras; considerando esto, indicamos lo siguiente:

- **Inexistencia de necesidad normativa:**

El Ministerio de la Producción (PRODUCE) ha advertido que la propuesta es redundante, ya que los mecanismos de adecuación (DAA y PAMA) propuestos ya existen y están operativos bajo el marco del Reglamento de Gestión Ambiental.

- **Perturbación de la Predictibilidad:**

La coexistencia del Decreto Supremo N° 020-2025-PRODUCE y una eventual ley con el mismo objeto generaría una distorsión en el sistema, pues los administrados no



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

tendrían certeza sobre qué plazos o autoridades regulatorias prevalecen, incrementando innecesariamente sus costos de cumplimiento.

- **Obstrucción a la Fiscalización Ambiental:**

El Ministerio del Ambiente (MINAM) y el OEFA señalan que la creación de regímenes paralelos sin sustento técnico claro perturba el equilibrio funcional de la supervisión ambiental, generando "cuellos de botella" que el Estado no puede resolver en el corto plazo.

- **Vulneración de la Eficiencia:**

Al no existir una distinción técnica entre las actividades que requieren adecuación y las que no, el PL obligaría a microempresas a asumir costos desproporcionados, contraviniendo el principio de equidad y eficiencia de la gestión pública.

En conclusión, el presente proyecto representa un ejercicio de sobrelegislación que, lejos de formalizar el sector, introduciría un estado de incertidumbre jurídica. Al haberse atendido la problemática mediante la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, la persistencia en esta iniciativa legislativa solo contribuiría a la distorsión del sistema jurídico nacional.

Por las consideraciones expuestas, esta Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas concluye que el Proyecto de Ley N° 12101/2025-CR resulta NO VIABLE y técnicamente inejecutable. Se ha determinado que la propuesta vulnera los principios de Igualdad ante la Ley, Separación de Poderes y Reserva de Competencia, al pretender suplantar la potestad reglamentaria y de gestión que la Constitución y la LOPE reservan exclusivamente al Poder Ejecutivo. Asimismo, se advierte una deficiente técnica legislativa mediante el uso de conceptos jurídicos indeterminados —como las denominadas 'medidas de carácter particular'— que son ajenos al marco normativo de la OEFA y generan incertidumbre en el administrado. Finalmente, al haberse publicado el Decreto Supremo N° 020-2025-PRODUCE, el cual regula íntegramente el objeto de la iniciativa, se ha configurado la sustracción de la materia por coincidencia de aspectos materiales, tornando la propuesta en un ejercicio de sobrelegislación que distorsiona el sistema jurídico nacional.



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

En tal sentido, y en estricto cumplimiento de los criterios de calidad regulatoria, la Comisión recomienda el ARCHIVO DEFINITIVO del Proyecto de Ley N° 12101/2025-CR

## **5. Síntesis del análisis.**

La propuesta legislativa N° 12101/2025-CR contraviene el principio de especialización funcional y separación de poderes recogido en la Constitución Política (Art. 43°), al pretender imponer un régimen excepcional de adecuación ambiental sin el sustento técnico ni el aval del Ministerio del Ambiente (MINAM), ente rector del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). El diseño de políticas de formalización ambiental y la determinación de plazos técnicos para instrumentos como la DAA o el PAMA son competencias exclusivas del Poder Ejecutivo y no del Congreso de la República.

La creación de un marco de adecuación ambiental por vía legislativa, que utiliza conceptos jurídicos inexistentes en la normativa del sector —como las denominadas “medidas de carácter particular”—, vulnera la seguridad jurídica y la predictibilidad del Estado. Asimismo, al no distinguir entre los niveles de riesgo ambiental y capacidades operativas de las empresas, se impone a las MYPE cargas económicas desproporcionadas que actúan como barreras de entrada al mercado, desnaturalizando el fin social de la formalización y asfixiando financieramente a las unidades productivas mínimas.

Finalmente, se debe tener en cuenta que el objeto central de la iniciativa legislativa ha sido atendido mediante la publicación del Decreto Supremo N° 020-2025-PRODUCE. Dicha norma reglamentaria ya establece los plazos, condiciones y mecanismos técnicos para la regularización ambiental del sector manufacturero y de comercio interno, garantizando la interoperabilidad con las plataformas digitales del Estado. Por tanto, la persistencia en esta iniciativa no solo es innecesaria, sino que constituye un ejercicio de sobrelegislación que generaría una duplicidad normativa perjudicial para el sistema jurídico nacional.

La Comisión concluye que el Proyecto de Ley bajo análisis vulnera principios constitucionales y carece de justificación técnica, legal y económica, al pretender suplantar funciones



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, "LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL".**

administrativas ya ejecutadas por el ente rector. Por lo tanto, se recomienda la NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO de la iniciativa legislativa en estudio.

## **6. EFECTOS DE LA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

El análisis técnico-jurídico realizado por la presente comisión permite colegir que la aprobación de la presente iniciativa legislativa generaría efectos adversos y distorsionadores sobre el ordenamiento jurídico vigente, principalmente al vulnerar el principio de reserva de competencia establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) y la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente. Al pretender que el Congreso de la República asuma funciones reglamentarias técnicas que corresponden exclusivamente al Ministerio del Ambiente y al Ministerio de la Producción, se produce una invasión de fueros que debilita la especialización funcional del Estado. Esta extralimitación no solo desnaturaliza la función legislativa, sino que colisiona con la jerarquía normativa al ignorar que la dirección de las políticas sectoriales ambientales es una facultad privativa del Poder Ejecutivo.

Asimismo, la propuesta introduce una severa vulneración al principio de seguridad jurídica al emplear conceptos jurídicos indeterminados e inexistentes en la taxonomía de potestades del sector, tales como las denominadas "medidas de carácter particular". Esta imprecisión técnica, advertida por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), genera una incertidumbre insalvable para los administrados, quienes carecerían de predictibilidad sobre las reglas de supervisión y sanción aplicables. La falta de correspondencia entre el texto propuesto y el marco normativo ambiental vigente imposibilita una implementación coherente, convirtiendo a la norma en un elemento de confusión administrativa antes que de fomento a la formalización.

Por otro lado, la entrada en vigor de este proyecto generaría una duplicidad normativa crítica tras la reciente publicación del Decreto Supremo N° 020-2025-PRODUCE, el cual ya regula de manera integral los plazos y mecanismos de adecuación ambiental para el sector. La coexistencia de dos regímenes sobre una misma materia configura un escenario de sobrelegislación que satura el sistema jurídico y genera una "sustracción de la materia" por



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

coincidencia de aspectos materiales. Esta redundancia es innecesaria y contraproducente, pues lejos de solucionar la informalidad, crea un desorden reglamentario que obstaculiza la eficacia del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Finalmente, el proyecto manifiesta una evidente inaplicabilidad práctica al omitir criterios de segmentación técnica y estratificación por riesgo ambiental, lo que derivaría en la imposición de cargas económicas desproporcionadas a las micro y pequeñas empresas (MYPE). Este efecto contraviene directamente el mandato constitucional de promoción de la pequeña empresa y el principio de equidad ambiental, al exigir requisitos diseñados para grandes corporaciones a unidades productivas de bajo impacto, en otros términos, la iniciativa legislativa no innova positivamente el sistema; por el contrario, representa un retroceso en la calidad regulatoria que debilita la predictibilidad del Estado y la seguridad jurídica del país.

## **7. PONDERACIÓN DEL ANÁLISIS COSTO BENEFICIO DE LA FUTURA NORMA**

El análisis costo-beneficio constituye una técnica de evaluación esencial para determinar, en términos cuantitativos y cualitativos, los impactos y efectos que una propuesta normativa proyecta sobre los distintos actores, la sociedad y el bienestar general. De conformidad con el artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República y la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, toda iniciativa debe expresar con rigor el impacto que generará su aplicación, asegurando que los beneficios sociales superen los costos de implementación. Sin embargo, en el caso específico del Proyecto de Ley 12101/2025-CR, esta Comisión ha determinado que la propuesta carece de una ponderación favorable, incurriendo en deficiencias técnicas que comprometen la eficiencia del Estado.

En primer lugar, se advierte la inexistencia de un beneficio marginal neto para el administrado, ya que, al haberse publicado el Decreto Supremo N° 020-2025-PRODUCE, el cual ya establece y operativiza el régimen de adecuación ambiental solicitado, la aprobación de una ley con idéntico objeto no genera valor jurídico nuevo. Por el contrario, la coexistencia de dos regímenes paralelos sobre una misma materia solo produce un costo social derivado



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

de la incertidumbre jurídica y la confusión normativa, obligando a los ciudadanos a navegar entre disposiciones redundantes que saturan el sistema sin resolver el problema de fondo.

Asimismo, la propuesta legislativa proyecta costos económicos desproporcionados sobre las micro y pequeñas empresas (MYPE). Al omitir una estratificación técnica basada en el riesgo ambiental real, la iniciativa impone a las unidades productivas mínimas la obligación de costear consultorías para la elaboración de instrumentos de gestión ambiental diseñados para la gran industria, este "impuesto a la formalización" no solo afecta la liquidez y la continuidad de las empresas más vulnerables, sino que, como han advertido los informes técnicos de PRODUCE y MINAM, actúa como un incentivo perverso que expulsa a los emprendedores hacia una informalidad aún más profunda.

Finalmente, la iniciativa manifiesta una evidente ineficiencia en el gasto público al pretender forzar plazos de implementación materialmente imposibles de cumplir, como la reglamentación en solo diez días hábiles. Intentar ejecutar estas disposiciones generaría un colapso administrativo y un "cuello de botella" institucional que restaría recursos y personal de las tareas de fiscalización crítica, debilitando la protección efectiva del medio ambiente. En conclusión, al no justificar una mejora en el bienestar general y representar una carga económica injustificada para el sector productivo, la presente propuesta vulnera los principios de sostenibilidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 74° y 79° de la Constitución Política del Perú, por lo que su destino ineludible es el archivo.

## **8. CONCLUSIÓN**

Por las consideraciones precedentemente expuestas, esta Comisión determina que el Proyecto de Ley 12101-CR resulta jurídicamente improcedente y técnicamente inviable, al presentar deficiencias sustantivas que comprometen su validez, eficacia y coherencia con el ordenamiento jurídico vigente. Las opiniones emitidas por el Poder Ejecutivo no logran subsanar dichas falencias; por el contrario, confirman la ausencia de sustento técnico y la inviabilidad de implementar el régimen excepcional propuesto en condiciones que garanticen su adecuada aplicación.



## COMISIÓN DE PRODUCCIÓN, MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS 2025-2026

“Año de la esperanza y el fortalecimiento de la democracia”

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**

La iniciativa legislativa, además, vulnera principios esenciales del derecho ambiental, tales como los de prevención, sostenibilidad y no regresión, al introducir un esquema que podría traducirse en una flexibilización indebida de las obligaciones ambientales, generando un riesgo cierto de afectación al ambiente y a la salud pública. Esta situación se ve agravada por la inexistencia de mecanismos idóneos de supervisión, fiscalización y articulación interinstitucional, lo que torna la propuesta no solo deficiente, sino potencialmente lesiva al interés público.

En esa misma línea, el proyecto carece de consistencia con las políticas públicas vigentes en materia ambiental y de formalización empresarial, configurando un riesgo de desarticulación normativa y de generación de incentivos perversos en el sector productivo, particularmente en el ámbito de la micro y pequeña empresa.

En consecuencia, al no evidenciarse mérito técnico ni jurídico que sustente su aprobación, y verificándose, por el contrario, su incompatibilidad con el marco normativo y los principios que rigen la materia, la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN y el archivo definitivo del Proyecto de Ley 12101-CR**, que propone: “Ley que promueve la formalización ambiental del sector manufacturero y de comercio interno mediante un nuevo régimen excepcional de adecuación ambiental”.

**Dese cuenta**

**Sala de Comisiones**

**Lima, 30 de marzo de 2026**



Firmado digitalmente por:  
ESPINOZA VARGAS Jhaec  
Darwin FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 31/03/2026 14:41:36-0500



Firmado digitalmente por:  
HUAMAN CORONADO Raul FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 31/03/2026 12:08:29-0500



Firmado digitalmente por:  
HEIDINGER BALLESTEROS  
Nelcy Lidia FAU 20161749126  
soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 31/03/2026 12:23:57-0500



Firmado digitalmente por:  
CICCIA VASQUEZ Miguel  
Angel FAU 20161749126 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 31/03/2026 12:44:18-0500



Firmado digitalmente por:  
HEIDINGER BALLESTEROS  
Nelcy Lidia FAU 20161749126  
soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 31/03/2026 12:23:25-0500



## COMISIÓN DE PRODUCCIÓN, MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS 2025-2026

“Año de la esperanza y el fortalecimiento de la democracia”

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12101-2025, “LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE COMERCIO INTERNO MEDIANTE UN NUEVO RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE ADECUACIÓN AMBIENTAL”.**



Firmado digitalmente por:  
FLORES RUIZ Víctor  
Seferino FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 01/04/2026 09:41:13-0500



Firmado digitalmente por:  
PORTALATINO AVALOS Kelly  
Roxana FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 06/04/2026 15:21:52-0500



Firmado digitalmente por:  
MEDINA HERMOSILLA  
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 06/04/2026 15:37:34-0500



Firmado digitalmente por:  
VARAS MELENDEZ Bias  
Marcial FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 06/04/2026 16:33:59-0500



Firmado digitalmente por:  
ZETA CHUNGA Cruz Maria  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 06/04/2026 16:54:46-0500



Firmado digitalmente por:  
CAMONES SORIANO Lady  
Mercedes FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 06/04/2026 17:20:26-0500



Firmado digitalmente por:  
ZETA CHUNGA Cruz Maria  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 05/05/2026 15:13:35-0500



Firmado digitalmente por:  
VARAS MELENDEZ Bias  
Marcial FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 05/05/2026 16:06:25-0500



Firmado digitalmente por:  
PORTALATINO AVALOS Kelly  
Roxana FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 05/05/2026 17:40:13-0500



Firmado digitalmente por:  
HEIDINGER BALLESTEROS  
Nely Lidia FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 06/05/2026 11:00:45-0500



Firmado digitalmente por:  
MEDINA HERMOSILLA  
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 06/05/2026 09:55:07-0500



Firmado digitalmente por:  
PAZO NUNURA Jose Bernardo  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 07/05/2026 10:01:52-0500



Firmado digitalmente por:  
ESPINOZA VARGAS Jhaec  
Darwin FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 06/05/2026 17:03:06-0500



Firmado digitalmente por:  
HERRERA MEDINA Noelia  
Rossvith FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 04/05/2026 14:36:58-0500



Firmado digitalmente por:  
HUAMAN CORONADO Raul FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 07/05/2026 09:31:08-0500



Firmado digitalmente por:  
CICCIA VASQUEZ Miguel  
Angel FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 06/05/2026 12:18:42-0500



Firmado digitalmente por:  
HEIDINGER BALLESTEROS  
Nely Lidia FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 13/05/2026 12:38:18-0500



Firmado digitalmente por:  
FLORES RUIZ Víctor  
Seferino FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 06/05/2026 12:44:31-0500