Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 9848/2024-CR mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que modifica la Ley 31749, Ley que reconocer la pesca tradicional ancestral y la pesca tradicional artesanal e impulsa su preservación dentro de las cinco millas marítimas peruanas, para promover actividades laborales complementarias en favor del pescador adulto mayor que se dedica a dichas actividades".

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
08 MAYO 2025
RECIBIDO
Firma: Hora:

COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA
Período Anual de Sesiones 2024-2025
DICTAMEN 33

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de la Mujer y Familia, de conformidad con los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, el **Proyecto de Ley 9848/2024-CR**[1], presentado por el grupo parlamentario **Renovación Popular**, a iniciativa[2] de la congresista **María Jessica Córdova Lobatón**, mediante el cual se propone la *Ley que promueve el acceso de los adultos mayores pescadores artesanales y ancestrales a actividades laborales complementarias en los gobiernos regionales y locales.*

Luego del análisis y debate correspondiente la Comisión de la Mujer y familia en su Décima Quinta Sesión Ordinaria, del 28 de abril de 2025, realizada en la modalidad mixta, en la sala "Francisco Bolognesi", Palacio Legislativo **[presencial]** y en la sala de reuniones de la plataforma[3] de videoconferencia del Congreso de la República **[virtual]**, acordó por **UNANIMIDAD** aprobar[4] el dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 9848/2024-CR**, con texto sustitutorio, mediante el cual se propone la *Ley que modifica la Ley 31749, Ley que reconocer la pesca tradicional ancestral y la pesca tradicional artesanal e impulsa su preservación dentro de las cinco millas marítimas peruanas, para promover actividades laborales complementarias en favor del pescador adulto mayor que se dedica a dichas actividades,* con el **voto A FAVOR (10) de los congresistas**: *Alcarraz Agüero, Yorel Kira (PP); Barbarán Reyes, Rosangella Andrea (FP); Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP); Jáuregui de Aguayo, Milagros (RP); Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (JPP); López Morales, Jeny Luz (FP); Pablo Medina, Flor Aidee (NA); Portero López, Hilda Marleny (AP); Santisteban Suclupe, Magally (FP); y Vázquez Vela, Lucinda (BMCN).*

---

[1] https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjQ3MDQ0/pdf

[2] Y en su condición de coautores los señores congresistas: Muñante Barrios, Alejandro; Trigozo Reátegui, Cheryl; Bazán Calderón, Diego Alonso Fernando; Zeballos Aponte, Jorge Arturo; Ciccia Vásquez, Miguel Ángel; Yarrow Lumbreras, Norma Martina.

[3] Según lo establecido en los artículos 27-A y 51-A del Reglamento del Congreso de la República. Se utilizó la herramienta de *Microsoft Teams*.

[4] **Se solicitó autorización para la ejecución de los acuerdos**, aprobándose por **UNANIMIDAD, considerando la dispensa del trámite de aprobación del acta** y de su lectura.

Presentaron **licencia (03)** para esta sesión los señores congresista: *Cerrón Rojas, Waldemar José (PL); Muñante Barrios, Alejandro (RP); y Córdova Lobatón, María Jessica (RP).* **No estuvo presente (01)** durante el proceso de votación la congresista *Taipe Coronado, María Elizabeth (PL).*

I. SITUACIÓN PROCESAL

a. Antecedentes procedimentales

El **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario el 7 de enero de 2025 y fue decretado el mismo día a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas como única comisión dictaminadora.

Posteriormente, con Oficio N° 220-2024-2025-ADP-CD/CR[5] el Oficial Mayor informó que el Consejo Directivo, en su sesión realizada el 10 de marzo de 2025, acordó derivar la presente iniciativa a la Comisión de Mujer y Familia (solicitado con Oficio N° 1164-2024-2025-CMF/CR[6]), fecha en la cual se deriva a este grupo especializado como segunda comisión dictaminadora.

b. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

El **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** que es materia de evaluación y pronunciamiento, ha sido remitido a esta Comisión de conformidad con el artículo 77 y cumplen con los requisitos formales señalados en el artículo 75 del Reglamento del Congreso.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** propone **promover el acceso de adultos mayores pescadores artesanales y ancestrales a actividades laborales complementarias en coordinación con los gobiernos regionales y locales**. Esta propuesta busca contribuir al bienestar económico y social de una población históricamente excluida del mercado laboral formal, reconociendo su experiencia, saberes tradicionales y potencial de contribución al desarrollo local.

El **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** parte del reconocimiento de una problemática estructural: la exclusión laboral de las personas adultas mayores. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, más del 80% de los adultos mayores en el Perú laboran en condiciones informales, enfrentan bajos ingresos y carecen de acceso a seguridad social. Además, prevalecen estereotipos que dificultan su reinserción

---

[5] https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjY2Mjc5/pdf

[6] https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjY2NDc4/pdf

laboral, como la creencia de que no pueden adaptarse a nuevas tecnologías o desempeñar trabajos productivos. Esta situación se agrava en sectores como la pesca artesanal, donde los adultos mayores, pese a sus conocimientos acumulados, carecen de políticas públicas que reconozcan y aprovechen su aporte.

El **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** define claramente a los beneficiarios: pescadores artesanales y ancestrales mayores de 60 años. Asimismo, establece que los gobiernos regionales y locales deben identificar actividades laborales acordes con sus habilidades, fomentar programas de capacitación y certificación en áreas como turismo, acuicultura, artesanía y conservación ambiental, así como crear espacios productivos y articular esfuerzos con otros sectores del Estado y la sociedad civil. La propuesta no crea nuevas estructuras institucionales ni impone cargas presupuestales directas, lo cual fortalece su viabilidad.

Desde el punto de vista constitucional y legal, el **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** se enmarca dentro de los artículos 2, 4, 22 y 23 de la Constitución Política. Estos artículos reconocen el derecho a la igualdad y no discriminación, la protección especial del Estado hacia las personas adultas mayores en situación de abandono, y el deber estatal de fomentar el empleo productivo como base del bienestar social. Además, la iniciativa legislativa se alinea con la Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor, y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, ratificada por el Perú, así como con la Ley 31749, que reconoce la pesca tradicional ancestral como patrimonio cultural.

En términos de impacto, el **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** tiene un enfoque de costo-beneficio positivo. No genera gastos públicos adicionales, pero ofrece beneficios significativos tanto para los adultos mayores como para las comunidades locales. Al promover el autoempleo y la participación de esta población en sectores como el turismo, se reduce la dependencia de programas sociales y se fortalece la cohesión social. Ejemplos concretos, como la experiencia del balneario de Pimentel, donde pescadores mayores fueron capacitados como guías turísticos, demuestran que este tipo de medidas pueden tener efectos tangibles en la generación de empleo digno y sostenible.

Finalmente, el **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** se encuentra alineada con diversas Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, entre ellas la promoción de la igualdad de oportunidades, la equidad y justicia social, el acceso a un empleo digno y productivo, y el fortalecimiento de la familia.

III. MARCO NORMATIVO

El análisis de los proyectos de ley se sustenta en el siguiente marco normativo:

- **Constitución Política del Perú.**
- **Reglamento del Congreso de la República.**
- **Ley 27867,** Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- **Ley 27972,** Ley Orgánica de Municipalidades.
- **Ley 29158,** Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- **Ley 30490,** Ley de la Persona Adulta Mayor.
- **Ley 31749,** Ley que reconoce la pesca tradicional ancestral y la pesca tradicional artesanal e impulsa su preservación dentro de las cinco millas marítimas peruanas.
- **Decreto Supremo 013-2024-PRODUCE,** Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 31749, Ley que reconoce la Pesca Tradicional Ancestral y la Pesca Tradicional Artesanal e impulsa su preservación dentro de las cinco millas marítimas peruanas.

IV. OPINIONES SOBRE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

4.1. Opiniones solicitadas

En cuanto al **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** se solicitó las siguientes opiniones:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
14.MAR.2025	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Oficio 1593-2024-2025-CMF/CR	**SÍ**
14.MAR.2025	Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo	Oficio 1594-2024-2025-CMF/CR	NO
14.MAR.2025	Ministerio de la Producción	Oficio 1595-2024-2025-CMF/CR	**SÍ**
14.MAR.2025	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	Oficio 1597-2024-2025-CMF/CR	NO
14.MAR.2025	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	Oficio 1596-2024-2025-CMF/CR	**SÍ**
14.MAR.2025	Ministerio de Cultura	Oficio 1598-2024-2025-CMF/CR	NO
14.MAR.2025	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	Oficio 1599-2024-2025-CMF/CR	NO
14.MAR.2025	Asociación de Municipalidades del Perú	Oficio 1600-2024-2025-CMF/CR	**SÍ**
28.FEB.2025	Ministerio del Ambiente	Oficio 00407-2025-MINAM/SG[7]	**SÍ**
21.ENE.2025	Sociedad Nacional de Pesquería	Carta PD.005.2025[8]	**SÍ**

[7] Para la evaluación del Proyecto de Ley 9848/2024-CR se consideró el Oficio N° 00407-2025-MINAM/SG emitido por el Ministerio del Ambiente dirigido a la presidencia de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas.

[8] Para la evaluación del Proyecto de Ley 9848/2024-CR se consideró la Carta PD.005.2025 emitido por la Sociedad Nacional de Pesquería dirigido a la presidencia de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas.

4.2. Opiniones recibidas

Se recibieron las siguientes opiniones de las entidades e instituciones especializadas:

DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), mediante el Oficio N° D000809-2025-MIMP-SG[9], de fecha 16 de abril de 2025, suscrito por su secretaria general, la señora **Jessyca Díaz Valverde**, adjunta el Informe N° D000319-2025-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica y el Informe Técnico N° D000032-2025-MIMP-DGFC, elaborado por la Dirección General de la Familia y la Comunidad, mediante el cual emite opinión **FAVORABLE CON OBSERVACIONES** con las siguientes consideraciones:

> *"2.8 En este contexto, la Dirección de Personas Adultas Mayores **considera favorable el presente proyecto de Ley N° 9848/2024-CR**, debido a su enfoque en la integración laboral de los adultos mayores pescadores artesanales y ancestrales. Este proyecto reconoce la importancia del trabajo como un elemento clave para el bienestar económico y social de este grupo vulnerable, valorando su experiencia acumulada y contribuyendo a su inclusión en actividades complementarias dentro del sector pesquero, como el turismo, la acuicultura y las artesanías. Este enfoque no solo busca mejorar su situación económica, sino también promover el autoempleo como una forma de garantizar su dignidad y autonomía.*
>
> *2.9 No obstante, es necesario precisar que se encuentra vigente la Ley N° 31749, Ley que reconoce la pesca tradicional ancestral y la pesca tradicional artesanal e impulsa su preservación dentro de las cinco millas marítimas peruanas. Dado que esta ley regula las actividades pesqueras, **es necesario evaluar si el presente proyecto de Ley introduce disposiciones que no están contempladas en la legislación vigente**, […].*
>
> *2.10 Como se puede apreciar […], la Ley N° 31749 está enfocada en la preservación y protección de la pesca artesanal y ancestral como actividad productiva principal, asegurando su continuidad y sostenibilidad dentro de las cinco millas marítimas, beneficiando a todos los pescadores artesanales y ancestrales, sin distinción de edad. Su implementación es de competencia exclusiva del Ministerio de la Producción (PRODUCE), entidad encargada de regular el sector pesquero a nivel nacional.*

[9] https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjgwMjI1/pdf

*Además, **esta ley ya contempla el fomento de programas de capacitación y asistencia técnica, los cuales podrían incluir a las personas adultas mayores sin necesidad de una nueva ley específica**.*

*2.11 Por su parte, el Proyecto de Ley mencionado busca generar oportunidades laborales complementarias para los adultos mayores pescadores en sectores como el turismo, la acuicultura y las artesanías, enfocándose exclusivamente en personas mayores de 60 años. Establece como responsable de su ejecución a los gobiernos regionales y locales, pero **no define mecanismos de coordinación con PRODUCE ni con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)**.*

*2.12 La Dirección de Personas Adultas Mayores considera que, en su forma actual, **el Proyecto de Ley podría generar confusión en cuanto a la distribución de competencias y dispersión de esfuerzos** debido a la concurrencia normativa con la Ley N° 31749. Por lo tanto, **se recomienda que su formulación contemple una mayor integración con la citada Ley**, con el fin de evitar solapamientos y asegurar una efectiva articulación entre las distintas entidades involucradas.*

*2.13 Teniendo en consideración lo antes expuesto, y conforme a lo señalado por la Dirección de Personas Adultas Mayores de la Dirección General de la Familia y la Comunidad, el Proyecto de Ley N° 9848/2024-CR, "Ley que promueve el acceso de los adultos mayores pescadores artesanales y ancestrales a actividades laborales complementarias en los Gobierno Regionales y Locales", **resulta favorable con observaciones**."*
[Lo resaltado y subrayado es nuestro]

DEL MINISTERIO DE PRODUCCIÓN

El Ministerio de la Producción (PRODUCE), mediante el Oficio N° 00000316-2025-PRODUCE/SG[10], de fecha 1 de abril de 2025, suscrito por su secretario general, el señor **Rafael Enrique Velásquez Soriano**, adjunta el Informe N° 0000315-2025-PRODUCE/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante el cual emite opinión **FAVORABLE CON OBSERVACIONES** con las siguientes consideraciones y conclusiones:

*"3.13 Al respecto, conforme a lo expuesto por la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio en Pesca y Acuicultura, **esta Oficina General de Asesoría***

[10] https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjc0MTIx/pdf

Jurídica opina que, desde el punto de vista legal, el Proyecto de Ley resulta viable con observaciones debido principalmente a que las definiciones *establecidas en el Proyecto de Ley no se enmarcan con las definiciones y términos empleados por la normativa vigente.*

3.14 Asimismo, de la lectura del título del Proyecto de Ley se entiende que los adultos mayores pescadores artesanales y ancestrales serían empleados directamente por los gobiernos regionales y locales; sin embargo, el artículo 3 del Proyecto de Ley establece que los gobiernos regionales y locales deberán fomentar la creación de espacios para la capacitación en actividades laborales y la exposición de los productos realizados y técnicas aprendidas, ***siendo estos dos escenarios diferentes entre sí que podrían generar confusión en el grupo poblacional que se pretende beneficiar con el Proyecto de Ley****.*

3.15 Igualmente, se advierte que en el Proyecto de Ley se involucra principalmente el tema de la promoción del empleo asignando funciones y/o responsabilidades a los gobiernos regionales y locales los cuales ***deben alinearse y/o subsumirse a las ya establecidas en sus respectivas leyes orgánicas****.*

3.16 Por otro lado, de conformidad con los artículos 5 de la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es competente de manera exclusiva, entre otros, para formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en las siguientes materias; promoción del empleo, formación profesional y capacitación para el trabajo, normalización y certificación de competencias laborales, autoempleo, reconversión laboral y migración laboral.

3.17 Asimismo, el artículo 6 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo establece que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es competente de manera compartida con los gobiernos regionales y locales en materia de promoción del empleo, correspondiendo ejercer a estos últimos las funciones previstas en sus respectivas leyes orgánicas en concordancia con lo dispuesto por las normas y políticas nacionales y sectoriales que dicte el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

3.18 De igual manera, el artículo 8 de la Ley N° 29381, establece que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en el marco de sus competencias, cumple de manera compartida con los gobiernos regionales y locales, entre otros, con establecer normas, lineamientos, mecanismos y procedimientos que permitan el fomento del autoempleo en estos dos últimos niveles de gobierno; y, de manera compartida únicamente con los gobiernos regionales en el establecimiento de normas,

lineamientos, mecanismos y procedimientos, en el ámbito nacional, que permitan la promoción del empleo y la formación profesional a través de la articulación de servicios que comprendan la capacitación para el trabajo, el autoempleo; la reconversión laboral; la difusión en materia de promoción del empleo y la promoción del empleo en sectores vulnerables.

*3.19 En atención a lo expuesto, **corresponde al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y no a este ministerio, de acuerdo a sus competencias, elaborar el reglamento del Proyecto de Ley**, en caso de que se apruebe, y refrendar su respectivo decreto supremo. Por lo tanto, debe excluirse al Ministerio de la Producción de la única Disposición Complementaria Final.*

3.20 Se recomienda contar con las opiniones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y de los gobiernos regionales y locales correspondientes.

III. Conclusiones:
3.1 La Congresista de la República María Jessica Córdova Lobatón, Presidenta de la Comisión de Mujer y Familia, remitió el Proyecto de Ley N° 9848/2024-CR, "Ley que promueve el acceso de los adultos mayores pescadores artesanales y ancestrales a actividades laborales complementarias en los Gobierno Regionales y Locales", solicitando emitir opinión en el marco de nuestras competencias.

*3.2 Con las consideraciones expuestas en el presente informe, el acotado Proyecto de Ley N° 9848/2024-CR **resulta favorable con observaciones**."*
[Lo resaltado y subrayado es nuestro]

DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO Y RIEGO

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), mediante el Oficio N° 1432-2025-MIDAGRI-SG[11], de fecha 14 de abril de 2025, suscrito por su secretario general, el señor **Walter Efraín Borja Rojas**, adjunta el Informe N° 0451-2025-MIDAGRISG/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, señala que **NO ES COMPETENTE** para emitir opinión respecto al Proyecto de Ley 9848/2024-CR.

[11] https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjc4Njc5/pdf

DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DEL PERÚ

La Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), mediante el Oficio N° 00122-2025-AMPE/P[12], de fecha 26 de marzo de 2025, suscrito por su presidente, el señor **Dennys Mercurio Cuba Rivera**, adjunta el Informe N°0111-AMPE/AJ de Oficina Técnica de Asesoría Jurídica, mediante el cual emite opinión **FAVORABLE** con las siguientes conclusiones:

> *"IV. CONCLUSIONES*
> *4.1. **Desde la perspectiva de Asociación de Municipalidades del Perú- AMPE, esta propuesta legislativa es altamente favorable para las municipalidades**, ya que promueve un enfoque inclusivo, sostenible y culturalmente enriquecedor. La participación de los gobiernos locales en la implementación de estas políticas posicionará a las municipalidades como líderes en la promoción del bienestar social y el desarrollo económico, alineándose con los objetivos de descentralización y fortalecimiento institucional."*
> ***[Lo resaltado y subrayado es nuestro]***

DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE

El Ministerio del Ambiente (MINAM), mediante el Oficio N° 00407-2025-MINAM/SG[13], de fecha 28 de febrero de 2025, suscrito por su secretaria general, la señora **Yeminá Eunice Arce Azabache**, adjunta el Informe N° 00161-2025-MINAM/SG/OGAJ emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica; y, el Informe N° 00100-2025-MINAM/VMDERN/DGDB/DCEE emitido por la Dirección de Conservación de Ecosistemas y Especies de la Dirección General de Diversidad Biológica, mediante el cual **FORMULA OBSERVACIÓN** con las siguientes consideraciones y conclusiones:

> *"2.8.1 El literal b) del artículo 3 del Proyecto de Ley, plantea como una función de los gobiernos regionales y locales, el fomento de programas de capacitación y certificación en actividades de turismo, acuicultura, artesanías y conservación ambiental hacia los pescadores artesanales y ancestrales; no obstante, **la fórmula legal no detalla las actividades vinculadas a la conservación ambiental que se promoverían en el marco de esta iniciativa**.*

---

[12] https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjcxNTUx/pdf

[13] https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjYyMjQx/pdf

2.8.2 Asimismo, en la Sección I sobre "Justificación y problemática" de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, sólo se menciona que el turismo es un sector clave, que representa una oportunidad única para la empleabilidad de las personas adultas mayores que laboran como pescadores artesanales y ancestrales, quienes podrían desempeñarse como guías turísticos, promotores culturales o educadores en turismo. Siendo así, ***se formula observación a la Sección I sobre "Justificación y problemática"*** *de la Exposición de Motivos, a fin de que* ***se incluya información sobre las eventuales acciones de conservación ambiental que podrían realizar los pescadores artesanales y ancestrales de 60 o más años de edad, las cuales deben guardar relación con las funciones de las autoridades regionales y locales****, con su respectivo sustento.*

2.8.3 Del mismo modo, la propuesta prevista en el literal d) del artículo 3 del Proyecto de Ley, plantea como otra función de los gobiernos regionales y locales, fomentar la coordinación interinstitucional con otros sectores del Estado (se incluye al MINAM) para el desarrollo de la promoción de las actividades complementarias que beneficien a los pescadores artesanales y ancestrales.
Al respecto, ***se formula observación al literal d) del artículo 3 del Proyecto de Ley, a fin de que se excluya al MINAM, siendo que la propuesta no guarda correspondencia con las funciones y competencias asignadas a este ministerio****, a través de su norma de creación, y el actual Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Resolución Ministerial N° 108-223-MINAM.*

2.8.4 Estando a lo expuesto, la Dirección General de Diversidad Biológica (DGDB) formula observación a la Sección I "Justificación y problemática" de la Exposición de Motivos, a fin de que ***se incluya información sobre las eventuales acciones de conservación ambiental que podrían realizar los pescadores artesanales y ancestrales de 60 o más años de edad, con su respectivo sustento****; y, a su vez, se formula observación al literal d) del artículo 3 del Proyecto de Ley, a fin de que el MINAM sea excluido de este extremo de la fórmula legal, dado que la propuesta no guarda correspondencia con las funciones y competencias asignadas en su norma de creación y el actual Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio.*

2.8.5 Finalmente, la DCEE indica que el SERNANP mediante el Oficio N° 000014-2025- SERNANP/GG-SGD de fecha 15 de enero de 2025 (Exp. 2025004162), comunicó que el Proyecto de Ley no guarda relación con su ámbito de competencia, por lo que, no cuentan con observaciones ni comentarios a su contenido.
[…].

III. CONCLUSIONES

3.1 El Viceministerio de Gestión Ambiental señala que, en el ámbito de su competencia, no formula comentarios al Proyecto de Ley.

*3.2 El Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales a través de la DCEE de la DGDB y en el ámbito de su competencia, **formula observación a la Sección I "Justificación y problemática" de la Exposición de Motivos y al literal d) del artículo 3 del Proyecto de Ley**, en los términos que se indican en numeral 2.8 del presente informe.*

3.3 La Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ), recomienda que se solicite la opinión del Ministerio de la Producción, del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, de acuerdo a lo desarrollado en los numerales 2.9 y 2.10 del presente informe."

[Lo resaltado y subrayado es nuestro]

DE SOCIEDAD NACIONAL DE PESQUERÍA

La Sociedad Nacional de Pesquería (SNP), mediante el Carta PD.005-2025[14], de fecha 21 de enero de 2025, suscrito por su presidente, el señor **Eduardo Ferreyros**, adjunta el Informe N°0111-AMPE/AJ de Oficina Técnica de Asesoría Jurídica, mediante el cual emite opinión **DESFAVORABLE** con las siguientes consideraciones:

*"Sobre el particular debemos señalar, que **la norma propuesta resultaría en una duplicidad en la regulación y podría ser considerada discriminatoria en relación con el universo de adultos mayores que tienen los mismos derechos**, independientemente de su condición de haber realizado actividades pesqueras o no.*

*Recordemos que **la legislación nacional ya contempla un marco regulatorio que garantiza el ejercicio de los derechos de la persona adulta mayor**, a fin de mejorar su calidad de vida y propiciar su plena integración al desarrollo social, económico, político y cultural de la Nación. Este marco se encuentra contenido en la Ley N° 30490 – Ley de la persona adulta mayor, en la que se ya se establecen los centros integrales de atención al adulto mayor (CIAM) como espacios creados por los gobiernos locales, en el marco de sus competencias, para la participación e integración social, económica y cultural de la persona adulta mayor, a través de la prestación de servicios, en coordinación o articulación con instituciones públicas o privadas; programas y proyectos que se brindan en su jurisdicción a favor de la promoción y*

[14] https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjUyODEy/pdf

protección de sus derechos (entre los cuales se encuentra la participación activa en la esfera económica del país), los mismos que son promovidos por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

En ese sentido, la propuesta planteada en esta norma ya se encuentra comprendida en la regulación vigente de protección al adulto mayor antes mencionada, por lo que somos de la opinión que su tramitación resultaría en una duplicidad normativa con trato discriminatorio, y por ello correspondería su archivo."
[Lo resaltado y subrayado es nuestro]

4.3. Opiniones ciudadanas:

Respecto del **Proyecto de Ley 9848/2024-CR,** en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República, hasta la fecha de la aprobación del presente dictamen, no se han registrado opiniones ciudadanas.

V. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1 Materia legislable de la iniciativa legislativa

Uno de los principios generales de la técnica legislativa es el **principio de necesidad**. En ese sentido, toda propuesta legislativa presupone la existencia de un problema que se debe enfrentar e intentar solucionar. *"La idea es que la comprensión del hecho o problema deje en claro cuál es el estado de necesidad que se pretende superar. En realidad, de lo que se trata es que, ubicada la necesidad de un determinado grupo humano, se presuma con fundamento que dicha necesidad puede ser abordada y superada mediante una ley"*[15]. Es decir, existe materia legislable cuando se determina que, del análisis del **hecho** o **problema**, se puede implicar que hay materia por legislar.

¿Cuál es el hecho o problema que se pretende resolver con la iniciativa legislativa?

De la revisión de la Exposición de Motivos, el **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** tiene como propósito **atender una problemática estructural que afecta a un sector altamente vulnerable de la población: los adultos mayores dedicados a la pesca tradicional ancestral y artesanal**. Este grupo, además de enfrentar condiciones

---

[15] Curso de Redacción de Proyectos de Ley, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

propias del envejecimiento, padece múltiples formas de exclusión social y económica que limitan su participación activa en el desarrollo local, la vida comunitaria y el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales, particularmente el derecho al trabajo y a una vejez digna.

En el país, los adultos mayores representan un segmento creciente de la población, con una tasa significativa de informalidad laboral y bajos ingresos. Según datos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, más del 80% de los trabajadores mayores de 60 años se encuentra en situación de informalidad, mientras que más del 65% se halla en condiciones de subempleo. Estas cifras revelan una precariedad estructural en las condiciones laborales de este grupo etario, marcada por la falta de acceso a contratos formales, protección social, pensiones adecuadas y oportunidades de autoempleo sostenible.

Desde la perspectiva de la autora de la iniciativa legislativa, **esta situación se agudiza entre los pescadores adultos mayores, especialmente aquellos dedicados a la pesca artesanal y ancestral**, quienes, pese a poseer conocimientos valiosos y técnicas tradicionales transmitidas por generaciones, no cuentan con mecanismos que les permitan generar ingresos complementarios mediante actividades vinculadas al turismo vivencial, la educación comunitaria o la promoción cultural. Asimismo, su potencial como transmisores de saberes ancestrales y actores del desarrollo sostenible local no ha sido adecuadamente aprovechado por el Estado ni por los gobiernos subnacionales.

El problema que se pretende resolver con el **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** es, por tanto, **la ausencia de un marco normativo que reconozca y promueva la inserción productiva de los pescadores adultos mayores mediante actividades laborales complementarias, en coordinación con los gobiernos regionales y locales**. Se busca generar condiciones que les permitan acceder a programas de capacitación, certificación de competencias, autoempleo y desarrollo de espacios productivos, bajo un enfoque de pertinencia cultural, sostenibilidad ambiental y cohesión social.

Consecuentemente, **la materia legislable del Proyecto de Ley 9848/2024-CR** se circunscribe al ámbito de los **derechos fundamentales, la promoción del trabajo digno, el desarrollo económico local, y la protección de poblaciones vulnerables**, particularmente personas adultas mayores. Esta propuesta normativa se inscribe en la competencia del Congreso de la República conforme a lo dispuesto en el artículo 102, inciso 1, de la Constitución Política, que faculta al Poder Legislativo a dar leyes para promover el bienestar general.

Desde una perspectiva constitucional, la materia del proyecto está vinculada con los artículos 22 y 23 de la Carta Magna, que reconocen el trabajo como un derecho y un deber social, así como una obligación del Estado de promover políticas orientadas al empleo productivo. Asimismo, se relaciona con el artículo 4, que impone al Estado la obligación de proteger de manera especial a los adultos mayores, y con el artículo 2, inciso 2, que consagra el derecho a la igualdad y prohíbe todo tipo de discriminación, incluyendo por motivos de edad.

En ese marco, el **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** se enmarca dentro de la **materia de promoción social y laboral con enfoque interseccional**, al dirigirse específicamente a un grupo etario (personas adultas mayores) con una identidad ocupacional y cultural concreta (pescadores artesanales y ancestrales), incorporando la variable territorial al asignar responsabilidades a los gobiernos regionales y locales. Esta orientación también guarda coherencia con los fines de la legislación para el desarrollo humano, entendida como instrumento normativo para garantizar condiciones mínimas de inclusión, dignidad y participación económica de grupos en desventaja estructural.

Además, la propuesta se vincula directamente con la **materia de fomento del autoempleo y desarrollo productivo sostenible**, al prever medidas concretas de capacitación, certificación, generación de espacios productivos y articulación institucional en sectores estratégicos como turismo, conservación ambiental y educación comunitaria. Tales competencias se encuentran reconocidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972), las cuales confieren a los gobiernos subnacionales funciones en desarrollo económico local, inclusión social, empleo y cultura.

En consecuencia, la materia legislable del **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** es plenamente válida desde el punto de vista constitucional y legal, en tanto desarrolla y regula aspectos referidos a **derechos económicos y sociales, desarrollo local con inclusión**, y **protección diferenciada a personas en situación de vulnerabilidad**, enmarcándose así dentro de las competencias sustantivas del Poder Legislativo.

5.2 Propuesta normativa

El **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** tiene como finalidad promover el acceso de adultos mayores pescadores artesanales y ancestrales a actividades laborales complementarias, en coordinación con gobiernos regionales y locales, con el propósito de fortalecer su bienestar económico y social.

El **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** propone regular en los siguientes aspectos:

- **Establecer las siguientes definiciones:**
  Pescador artesanal: Adulto mayor (60+) dedicado a pesca a pequeña escala con técnicas tradicionales y ecológicas.
  Pescador ancestral: Adulto mayor (60+) con conocimientos de pesca transmitidos generacionalmente.

- **Asignar las siguientes funciones de gobiernos regionales y gobiernos locales:**
  - ✓ Identificación de actividades complementarias.
  - ✓ Implementación de programas de capacitación/certificación.
  - ✓ Promoción de espacios productivos (ferias, talleres, áreas de exposición destinados al desarrollo de actividades económicas, culturales y sociales).
  - ✓ Coordinación interinstitucional con ministerios, sociedad civil y sector privado.

- **Disposición complementaria:**
  Se dispone que el Poder Ejecutivo deberá elaborar el reglamento, a través del **Ministerio de la Producción**, en un plazo de 120 días.

5.3. Análisis técnico sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

Habiéndose concluido que sí existe materia legislable en la iniciativa legislativa, siendo ésta la de **regular derechos fundamentales referidos a la promoción del trabajo digno, el desarrollo económico local, y la protección de poblaciones vulnerables, específicamente de los pescadores adultos mayores dedicados a la pesca ancestral y artesanal**; ahora corresponde, analizar las opiniones recibidas de las entidades especializadas para evaluar las posibles observaciones a la **necesidad**, la **viabilidad** y la **oportunidad** de la propuesta normativa en resolver los problemas identificados.

Análisis de la NECESIDAD de la iniciativa legislativa

Respecto a la **evaluación de la necesidad** de una iniciativa legislativa, esta etapa implica analizar si la propuesta responde a un problema real y actual que requiere ser abordado a través de una ley. Este análisis se centra en determinar si:

1. **Existe un problema o situación específica** que afecta a la sociedad y que no está adecuadamente regulado o abordado por la normativa vigente.
2. **Las medidas propuestas** son necesarias para resolver o mitigar dicho problema, es decir, si la intervención legislativa es el mecanismo más adecuado y no hay soluciones alternativas más efectivas.
3. **La regulación actual es insuficiente o inexistente** para cubrir la problemática identificada.

En suma, se busca justificar por qué es indispensable la nueva regulación y demostrar que responde a una necesidad pública relevante y urgente.

La necesidad del **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** ha sido evaluada a partir de las opiniones técnicas remitidas por diversas entidades públicas y privadas consultadas, que han aportado elementos relevantes sobre la pertinencia y justificación de la propuesta legislativa. En ese sentido, corresponde analizar si el problema que se pretende abordar mediante la norma es real, actual, no regulado por otras disposiciones legales vigentes, y si justifica la intervención legislativa.

En primer lugar, el **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)** ha emitido una opinión favorable con observaciones, reconociendo que **la iniciativa responde a una problemática social estructural: la exclusión laboral de las personas adultas mayores, especialmente en sectores como la pesca ancestral y artesanal**. El **MIMP** ha señalado que la iniciativa legislativa se alinea con la Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor, y la Convención Interamericana sobre los Derechos de las Personas Mayores, contribuyendo al envejecimiento activo y la inclusión laboral. No obstante, **ha advertido que las medidas propuestas podrían ser más efectivas si se articulan con el marco ya existente en la Ley 31749, que reconoce la pesca artesanal y ancestral como actividad patrimonial**, y ha sugerido que, en lugar de crear una nueva ley, **se modifique dicha norma**.

Esta recomendación ha sido recogida y aceptada, por lo que se propondrá una **fórmula legal sustitutoria que incorpora un nuevo artículo en la Ley 31749**, promoviendo actividades laborales complementarias para el pescador adulto mayor, evitando así la dispersión normativa y fortaleciendo la coherencia del ordenamiento jurídico.

Por su parte, el **Ministerio de la Producción (PRODUCE)** ha coincidido en la pertinencia social de la propuesta, indicando que la finalidad de la norma es compartida. Sin embargo, **ha manifestado la necesidad de ajustar la redacción original, para evitar interpretaciones que impliquen contratación directa o**

responsabilidades no previstas para los gobiernos regionales y locales. Asimismo, ha señalado que la competencia para reglamentar disposiciones en materia laboral corresponde al **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)**, y no exclusivamente a **PRODUCE**. En atención a ello, y con el fin de salvaguardar la legalidad competencial, se reformulará la disposición complementaria final en la fórmula legal sustitutoria, de modo que el Poder Ejecutivo sea responsable de adecuar el reglamento con participación multisectorial, bajo liderazgo técnico pertinente.

La **Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)** ha expresado una opinión favorable sin observaciones, destacando que el **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** refuerza el rol de los gobiernos locales como actores clave del desarrollo territorial y promotores del bienestar social de los adultos mayores. Considera que la iniciativa se alinea con el principio de descentralización y respeta la autonomía municipal reconocida en la Constitución y en la Ley Orgánica de Municipalidades. Esta opinión ratifica la necesidad de la norma y refuerza su viabilidad institucional a nivel local.

El **Ministerio del Ambiente (MINAM)**, si bien no se opuso a la finalidad del proyecto, formuló observaciones específicas respecto a la inclusión de su sector como actor en la coordinación interinstitucional prevista en la fórmula original. Señaló que **dicha mención no guarda correspondencia con sus competencias sustantivas**, conforme a su ley de creación y su reglamento de organización y funciones. Además, recomendó que se precise en la exposición de motivos las acciones de conservación ambiental a ser promovidas. En ese sentido, se ha aceptado su recomendación, por lo tanto, **se excluirá al MINAM del texto normativo sustitutivo**, consecuentemente, no será necesario complementar la exposición de motivos para describir acciones coherentes con la conservación de los ecosistemas costeros.

Finalmente, la **Sociedad Nacional de Pesquería (SNP)** **ha manifestado su desacuerdo con la iniciativa, alegando que genera duplicidad con la Ley 30490 y podría suponer un trato discriminatorio frente a otros adultos mayores**. Sin embargo, su argumento no se sostiene desde una perspectiva constitucional. La diferenciación prevista en la iniciativa no es arbitraria, sino que responde a un criterio objetivo y razonable: **la situación particular de los pescadores tradicionales y ancestrales adultos mayores, quienes enfrentan múltiples factores de exclusión estructural, tanto por su edad como por su condición laboral y territorial**. En ese sentido, la iniciativa se justifica en aplicación del principio de **igualdad material** recogido en el artículo 2, inciso 2, de la Constitución Política y en la jurisprudencia

del Tribunal Constitucional. La norma no excluye a otros adultos mayores, sino que propone una acción afirmativa legítima para un grupo históricamente invisibilizado.

Para sumar a lo ya referido, es necesario revisar los resultados de la **Cuarta Encuesta Estructural de la Pesquería Artesanal en el Litoral Peruano (ENEPA IV, 2022-2023)**[16], elaborada por el Instituto del Mar del Perú (IMARPE), donde se confirma con rigurosidad estadística la **urgente necesidad de intervención normativa en favor de los adultos mayores pescadores artesanales y ancestrales**. Esta encuesta muestra que el **19,4% de los pescadores embarcados tiene 60 años o más**, y el **11,6% supera los 65 años**, grupo que incluso queda excluido de la renovación de su carné de pesca, lo que incrementa su situación de informalidad y exclusión socioeconómica. **Esta evidencia señala con claridad que el sector pesquero artesanal no solo está envejecido, sino que sus miembros mayores se encuentran en una situación de invisibilidad normativa y marginación institucional**.

La problemática se agrava cuando se analizan otros indicadores estructurales que afectan a esta población. La **informalidad es persistente**: el **35,8% de los pescadores no tiene documento que acredite su actividad**, lo que les impide acceder a programas públicos o procesos de certificación. Además, el **39,1% carece de cualquier tipo de prestación social**, y cerca del 40% vive en condiciones habitacionales precarias o informales. Estas cifras reflejan **una situación de vulnerabilidad multidimensional**, que combina edad, informalidad laboral, carencia de protección social y bajos niveles educativos.

Uno de los factores más limitantes es precisamente el **bajo nivel educativo**. Según la ENEPA IV, **el 66,3% de los pescadores embarcados solo cuenta con educación primaria o secundaria incompleta, y apenas el 4,1% alcanzó algún tipo de educación superior**. Este déficit se intensifica en los adultos mayores, quienes enfrentan mayores barreras para el acceso a formación técnica, reconversión productiva o emprendimiento. Por tanto, una política pública que pretenda incluirlos económicamente debe necesariamente contemplar **modalidades de capacitación adaptadas cultural, pedagógica y tecnológicamente a su realidad**. En esa línea, el reconocimiento de saberes ancestrales, la certificación de conocimientos empíricos y la promoción de actividades productivas culturalmente pertinentes –

---

[16] Informe Ejecutivo "Cuarta Encuesta estructural de la pesquería artesanal en el litoral peruano ENEPA IV 2022-23". Oficio N° 0875-2024-IMARPE/PCD (22.JUL.2024)
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6908889/5966295-cuarta-encuesta-estructural-de-la-pesqueria-artesanal-en-el-litoral-peruano-enepa-iv-2022-2023.pdf

como propone la fórmula legal sustitutoria— **no solo es adecuada, sino imprescindible.**

La necesidad de la presente iniciativa también se ve reforzada por el reconocimiento de **deficiencias estructurales en la gobernanza del sector pesquero artesanal**, particularmente en lo relativo a la información oficial disponible. Como advierten Medicina y Cortez (2024)[17], el Perú no cuenta con un sistema consolidado y coherente de información pesquera, lo que genera discrepancias entre las estadísticas reportadas por **PRODUCE** e **IMARPE**, y dificulta el diseño de políticas efectivas y focalizadas. Esta falta de información confiable sobre desembarques, puertos, especies y características socioeconómicas de los pescadores artesanales **obstaculiza la adopción de medidas diferenciadas en favor de grupos en situación de vulnerabilidad**, como los adultos mayores que se dedican a la pesca tradicional y ancestral. En ese sentido, el **Proyecto de Ley 9848/2024-CR no solo responde a una necesidad social, sino también a una necesidad de visibilización institucional**, al promover la formalización, certificación y participación activa de estos actores a través de acciones complementarias al sistema productivo, sin depender exclusivamente de un aparato estadístico aún fragmentado.

Desde una perspectiva legislativa, esta información obliga al Congreso de la República a asumir una mirada interseccional y de justicia redistributiva. **La omisión de este grupo implicaría mantener una exclusión estructural que contradice los principios constitucionales de igualdad material, trabajo digno y protección a las personas adultas mayores**. La legislación, por tanto, debe responder no solo a la existencia de un problema social evidente, sino también a la **deuda institucional que históricamente ha invisibilizado a quienes han sostenido con sus manos la economía extractiva artesanal del país**. La urgencia de atenderlos no es solo social: es también moral, cultural y constitucional.

En conclusión, a partir del análisis técnico-jurídico de las opiniones recibidas y la evidencia empírica, **la Comisión de Mujer y Familia ratifica que existe una necesidad real y no regulada en el ordenamiento vigente que justifica la propuesta legislativa**, y que el problema social identificado —la falta de inclusión laboral de los adultos mayores pescadores tradicionales y ancestrales— no está adecuadamente atendido por las normas generales. La modificación propuesta a la

---

[17] Medicina Di Paolo , J. A., & Cortez Frisancho, P. F. (2024). Oportunidades de desarrollo en la bahía de Pucusana: análisis descriptivo y propuesta de desarrollo. *En Líneas Generales*, (011), 36-53. https://doi.org/10.26439/en.lineas.generales2024.n011.7369

Ley 31749 constituye una medida razonable, diferenciada y focalizada que responde a criterios de necesidad, legalidad y oportunidad.

Análisis de la VIABILIDAD de la iniciativa legislativa

Considerando que toda iniciativa legislativa debe hacerse bajo la presunción de que los instrumentos legales podrían ayudar a la solución del hecho o problema. En tal sentido, se hace necesaria la ponderación de los argumentos para, ubicado el problema, dejar en claro si la solución legal que se propone es razonable y viable respecto de las características de la necesidad existente.

El análisis de la viabilidad jurídica, institucional y operativa del **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** debe partir de su compatibilidad con el ordenamiento constitucional, su coherencia con el marco normativo vigente, y su factibilidad de aplicación práctica en el contexto socioeconómico del país.

En esa línea, como parte del procedimiento de evaluación legislativa, se ha solicitado opinión técnica a entidades públicas y privadas con competencia o interés en la materia regulada. A continuación, se presenta un resumen de las observaciones formuladas por dichas entidades, exclusivamente en relación con la viabilidad técnica, jurídica e institucional del **Proyecto de Ley 9848/2024-CR**:

TABLA 01: Resume de las observaciones formuladas al PL9848

ENTIDAD CONSULTADA	OBSERVACIONES SOBRE VIABILIDAD	CONDICION PARA VIABILIDAD
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	Sugiere que la propuesta no cree una nueva ley, sino que se incorpore como modificación a la Ley 31749 para evitar dispersión normativa.	Condiciona su viabilidad a la incorporación de la norma dentro del marco ya existente.
Ministerio de la Producción (PRODUCE)	Señala que el proyecto es viable si se reformula la redacción para evitar interpretación de contratación directa y se corrige la asignación de competencias reglamentarias.	Viabilidad condicionada a ajustes de redacción, articulación institucional y adecuación reglamentaria.
Ministerio del Ambiente (MINAM)	Advierte que no tiene competencia directa en lo propuesto; solicita ser excluido del texto legal.	Solicita no ser incluido en la coordinación normativa. No objeta la finalidad del proyecto.
Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)	Manifiesta apoyo expreso. Destaca la alineación del proyecto con la autonomía municipal y la descentralización.	No formula objeción alguna. Respalda su viabilidad e implementación local.
Sociedad Nacional de Pesquería (SNP)	Considera que el proyecto es inviable por duplicar contenidos de la Ley 30490 y otorgar un trato preferente a un grupo específico.	Propone su archivo, pero su argumento ha sido desestimado por aplicación del principio de igualdad material.

A partir de la evaluación sistematizada de las observaciones anteriores y teniendo en cuenta que el **texto sustitutorio propuesto ha recogido, parcial o totalmente, los principales cuestionamientos formulados**, se concluye que el **Proyecto de Ley**

9848/2024-CR es **viable desde el punto de vista jurídico, institucional y operativo**. A continuación, se desarrolla con mayor detalle dicha afirmación.

Entonces, la viabilidad de la iniciativa contenida en el **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** ha sido evaluada en función de su coherencia con el ordenamiento jurídico vigente, su compatibilidad con las competencias de las entidades públicas involucradas, y su posibilidad de implementación en el marco de los principios de legalidad, descentralización, sostenibilidad y racionalidad administrativa. A la luz del texto sustitutorio propuesto, se constata que **la iniciativa es jurídicamente viable y técnicamente factible, siempre que se mantenga la estructura modificatoria dentro de la Ley 31749 y se atiendan las recomendaciones técnicas formuladas por las entidades consultadas**.

En primer término, el **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** no genera contradicción normativa ni crea un nuevo marco legal paralelo, sino que propone incorporar un **artículo específico (artículo 7)** en la Ley 31749, la cual regula la pesca tradicional ancestral y artesanal e impulsa su preservación dentro de las cinco millas marítimas peruanas. Esta decisión técnica —acogida en la fórmula legal sustitutoria— responde a la observación formulada tanto por el **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)** como por el **Ministerio de la Producción (PRODUCE)**, que **advirtieron sobre la conveniencia de evitar la dispersión normativa y de consolidar el tratamiento normativo del sector artesanal y ancestral dentro de una misma ley marco**.

Asimismo, la viabilidad jurídica de la propuesta se sustenta en que no se produce una traslación de competencias indebidas. En el texto sustitutorio, la ejecución de la política pública se asigna a los **gobiernos regionales y locales**, los cuales **cuentan con competencias expresas en desarrollo económico, social, cultural y patrimonial, conforme a la Ley 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales[18], y la Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades[19]**. Esta asignación resulta

---

[18] **Artículo 60.- Funciones en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades:**

a) Formular, aprobar y evaluar las políticas en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades de su competencia, en concordancia con la política general del gobierno nacional, los planes sectoriales y los programas correspondientes de los gobiernos locales.
[...]
h) Formular y ejecutar políticas y acciones concretas orientando para que la asistencia social se torne productiva para la región con protección y apoyo a los niños, jóvenes, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores y sectores sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad".

[19] El numeral 6 del artículo 73 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades establece que:

6. En materia de servicios sociales locales

6.1. Administrar, organizar y ejecutar los programas locales de lucha contra la pobreza y desarrollo social.

compatible con el principio de subsidiariedad y descentralización funcional, y ha sido expresamente valorada de forma favorable por la **Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)**, entidad que además ha ratificado su disposición a asumir el rol que la norma propone.

Por otro lado, el texto sustituido incorpora una articulación intersectorial razonable. Se han incluido expresamente al **Ministerio de la Producción (PRODUCE)**, al **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)**, y al **Ministerio de Cultura (CULTURA)**, como entidades competentes en la implementación y coordinación de las actividades complementarias propuestas. Esta inclusión permite una respuesta multisectorial integral: PRODUCE desde la política pesquera artesanal; el MTPE desde la perspectiva laboral y de autoempleo; y el Ministerio de Cultura en su rol de valorización del patrimonio cultural inmaterial vinculado a la pesca ancestral. De otro lado, se ha recogido la observación del **Ministerio del Ambiente (MINAM)** y, en coherencia con su ley de organización y funciones, **no se le asignan competencias en la ejecución directa de la norma**, lo que previene una sobrecarga institucional o desbordes de atribuciones.

En relación con la reglamentación de la ley, la disposición complementaria final del texto sustitutorio asigna esta responsabilidad al **Poder Ejecutivo**, a través de **PRODUCE**, quien deberá adecuar el Reglamento de la Ley 31749. Si bien **PRODUCE** señaló que el **MTPE** debería liderar la reglamentación, también reconoció que su sector tiene competencias concurrentes en el ámbito pesquero artesanal. Por tanto, mantener la responsabilidad técnica reglamentaria en **PRODUCE**, como entidad que ya administra la ley base modificada, resulta jurídicamente aceptable, sin perjuicio de que dicho reglamento deba expedirse en coordinación con las entidades involucradas.

Desde una perspectiva operativa, el **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** no crea nuevos organismos, ni demanda partidas presupuestales adicionales inmediatas, ni impone mandatos financieros automáticos a los gobiernos subnacionales. Por el contrario, se enfoca en el uso de capacidades preexistentes, tales como los programas de capacitación, las ferias productivas, los centros de innovación social, los espacios culturales y las redes turísticas comunitarias. De este modo, se cumple con los

---

6.2. Administrar, organizar y ejecutar los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo, y otros que coadyuven al desarrollo y bienestar de la población.
6.3. Establecer canales de concertación entre los vecinos y los programas sociales.
6.4. Difundir y promover los derechos del niño, del adolescente, de la mujer y del adulto mayor; propiciando espacios para su participación a nivel de instancias municipales.

principios de racionalidad del gasto público y de uso eficiente de los recursos estatales.

Además, la viabilidad operativa del **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** se ve reforzada por **experiencias reales y exitosas ya implementadas en diversas regiones del litoral peruano**, las cuales demuestran que **la participación de pescadores adultos mayores en actividades productivas complementarias, como el turismo vivencial o la educación patrimonial, no solo es posible, sino altamente valorada por las comunidades locales y el mercado turístico**. Estas iniciativas sirven como precedentes empíricos que validan la propuesta normativa y confirman que su ejecución puede realizarse sin dificultad mediante la articulación de esfuerzos entre gobiernos locales, sectores del Ejecutivo, universidades y organizaciones comunitarias.

Tal es el caso del **balneario de Pimentel**, en el distrito de Chiclayo, departamento de Lambayeque, donde pescadores adultos mayores han sido capacitados como **guías turísticos comunitarios** con el objetivo de orientar a los visitantes e informarles sobre la historia, técnicas ancestrales y cultura marítima del lugar. Esta experiencia —promovida por la **Universidad Señor de Sipán**, en coordinación con **PromPerú** y la **Policía de Turismo**— representa un claro ejemplo de cómo los saberes tradicionales pueden convertirse en activos para el desarrollo económico local, permitiendo a los adultos mayores generar ingresos y reforzar su identidad cultural.[20]

Otro ejemplo relevante se ubica en la **Reserva Nacional de Paracas (Ica)**, donde pescadores artesanales participan en circuitos de turismo vivencial, transmitiendo sus conocimientos sobre ecosistemas marinos, artes de pesca tradicionales y sostenibilidad ambiental. Esta actividad ha sido impulsada por organizaciones locales y promueve una reconversión productiva adaptada a sus condiciones, sin excluirlos del circuito económico regional.[21]

En **Pucusana (Lima)** también se ha explorado el desarrollo del turismo costero integrado a la pesca artesanal, identificándose oportunidades para vincular a las familias pesqueras —incluidos los adultos mayores— en experiencias turísticas,

---

[20] **RADIO MATUCANA.** Lambayeque: pescadores adultos mayores serán guías turísticos en el balneario de Pimental. https://www.radiomatucana.com/2024/10/11/lambayeque-pescadores-adultos-mayores-seran-guias-turisticos-en-el-balneario-de-pimentel/

[21] PERÚ. PESCADORES ARTESANALES Y TURISMO RESPONSABLE, PISCO PESCA ARTESANAL VIVENCIAL. https://www.exterior21.org/publicaciones/GUIA%20PESCADORES%20ARTESANALES%20PISCO.pdf

gastronómicas y culturales vinculadas al mar. [22] El caso de Pucusana, documentado por Medicina y Cortez (2024)[23], muestra cómo la combinación entre pesca artesanal y turismo sostenible es operativa y deseable. El estudio evidencia que, mediante una articulación interinstitucional y comunitaria, es posible transformar saberes pesqueros tradicionales en actividades económicas complementarias, tales como el guiado turístico, la educación ambiental y la producción artesanal con valor cultural.

Estas iniciativas revelan que el modelo propuesto por el **Proyecto de Ley 9848/2024-CR no es abstracto ni teórico, sino que responde a una realidad creciente en el litoral peruano**, que aún carece de respaldo normativo para consolidarse y expandirse.

En ese sentido, estas experiencias fortalecen el argumento de que **la propuesta normativa es viable y ejecutable**, pues ya existen capacidades, actores y condiciones institucionales que pueden ser potenciadas mediante un marco legal adecuado. La aprobación de la presente iniciativa **no solo sistematizaría estas buenas prácticas, sino que permitiría su expansión a otras localidades costeras del país, consolidando un modelo de inclusión productiva y cultural para los adultos mayores pescadores artesanales y ancestrales**.

Finalmente, la iniciativa ha sido respaldada con evidencia empírica de la **Cuarta Encuesta Estructural de la Pesquería Artesanal del IMARPE**, la cual revela la existencia de un grupo específico —los adultos mayores pescadores— que enfrenta altos niveles de informalidad, exclusión productiva, baja escolaridad, escasa cobertura de protección social y dificultades para integrarse a las dinámicas económicas locales. Esta evidencia genera gran preocupación; puesto que, los pescadores adultos mayores sufren de una vulnerabilidad especial, con ocasión de la discriminación estructural de la que son víctimas, traducida, por ejemplo, en prácticas sociales que los colocan en una situación desventaja. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha argumentado, en la sentencia del Expediente 5157-2014- PATTC, lo siguiente: "*8. El Tribunal advierte que el deber que el Estado peruano ha asumido en relación con la tutela de los derechos de las personas adultas mayores obedece a la especial condición en la que ellas se encuentran. En efecto, las personas adultas mayores*

---

[22] Medicina Di Paolo , J. A., & Cortez Frisancho, P. F. (2024). Oportunidades de desarrollo en la bahía de Pucusana: análisis descriptivo y propuesta de desarrollo. *En Líneas Generales*, (011), 36-53. https://doi.org/10.26439/en.lineas.generales2024.n011.7369

[23] Medicina Di Paolo , J. A., & Cortez Frisancho, P. F. (2024). Oportunidades de desarrollo en la bahía de Pucusana: análisis descriptivo y propuesta de desarrollo. *En Líneas Generales*, (011), 36-53. https://doi.org/10.26439/en.lineas.generales2024.n011.7369

se caracterizan por vivir, en general, en un contexto de vulnerabilidad, es decir, en una exposición constante a riesgos de difícil enfrentamiento, que son producidos, en la mayoría de los casos, por diversos obstáculos que la sociedad les impone"[24].

Consecuentemente, con esta información, sumada a las opiniones favorables de entidades como el **MIMP, AMPE y PRODUCE**, y a las correcciones incorporadas en el texto sustitutorio, permite **afirmar a la Comisión de Mujer y Familia que la iniciativa es jurídicamente válida, institucionalmente adecuada y técnicamente ejecutable**.

Análisis de la OPORTUNIDAD de la iniciativa legislativa

La oportunidad de una propuesta legislativa se evalúa considerando su pertinencia temporal, política, institucional y social, así como su grado de alineamiento con los objetivos de desarrollo del país y las prioridades públicas establecidas en los marcos normativos y de política vigentes. En ese marco, el **Proyecto de Ley 9848/2024-CR**, que promueve actividades laborales complementarias para los pescadores adultos mayores dedicados a la pesca tradicional ancestral y artesanal, representa una **iniciativa oportuna y estratégica** que responde a diversas condiciones estructurales que justifican su tratamiento y aprobación en el momento actual.

En primer lugar, el contexto demográfico y laboral del país muestra una **transición acelerada hacia una sociedad envejecida**, con el consiguiente aumento del número de personas adultas mayores en situación de informalidad y exclusión socioeconómica. Según cifras del INEI, en 2024, el 13.9% de la población peruana tiene 60 años o más, lo que equivale a aproximadamente 4.7 millones de personas. Este fenómeno se manifiesta con particular intensidad en sectores tradicionalmente informales como la pesca artesanal, en donde —según la Cuarta Encuesta Estructural de la Pesquería Artesanal (ENEPA IV)— **el 19.4% de los pescadores tiene más de 60 años**, y **el 11.6% supera los 65 años**, constituyendo un grupo invisible en las actuales políticas laborales y pesqueras.

Este escenario de oportunidad legislativa se ve reforzado por estudios recientes que destacan el potencial transformador de la articulación entre pesca artesanal y turismo sostenible en comunidades costeras peruanas. Un ejemplo de ello es el análisis realizado por Medicina y Cortez (2024) en la bahía de Pucusana, donde se sostiene que la combinación de estas dos actividades —cuando es implementada de

[24] Tribunal Constitucional del Perú (2017). Sentencia del Expediente 5157-2014-PA/TC de fecha 4 de abril de 2017, f. 8.

manera armónica— puede generar **beneficios tangibles para las comunidades locales, los ecosistemas y sus economías**, especialmente en territorios menos integrados al tejido industrial del país, como islas, bahías o comunidades rurales.

El estudio citado identifica cuatro razones estratégicas para fomentar esta sinergia: (i) la **diversificación de ingresos**, lo que reduce la dependencia de una sola actividad productiva sujeta a riesgos ambientales y económicos; (ii) la **preservación de los ecosistemas marinos**, en tanto la pesca artesanal, por sus métodos tradicionales de captura, promueve una extracción sostenible que puede integrarse con formas responsables de turismo, como el ecoturismo; (iii) el **empoderamiento local**, que incrementa la participación de las comunidades en la gestión de los recursos naturales y fortalece su capacidad organizativa; y (iv) la **promoción de la cultura y las tradiciones**, al permitir que los visitantes experimenten vivencias auténticas y valoren las prácticas patrimoniales de los pescadores y sus familias.

Estas conclusiones coinciden plenamente con el enfoque del **Proyecto de Ley 9848/2024-CR**, que plantea promover actividades laborales complementarias para adultos mayores pescadores tradicionales y ancestrales, articuladas con sectores como el turismo vivencial, la educación comunitaria, la transmisión de saberes y la conservación ambiental. En ese sentido, el estudio de Pucusana no solo valida conceptualmente la propuesta legislativa, sino que la sitúa dentro de una tendencia creciente de **desarrollo territorial sostenible con identidad cultural**.

Por tanto, el momento para aprobar esta norma no solo es oportuno desde una perspectiva institucional o normativa, sino también desde la evidencia técnica y empírica que muestran que estas intervenciones ya se vienen ensayando a nivel local con resultados positivos. Consolidar y ampliar estos esfuerzos a través de un marco legal específico representa una **acción legislativa estratégicamente adecuada, socialmente necesaria y políticamente realizable**.

La oportunidad de esta iniciativa también se respalda en la necesidad de avanzar hacia un **modelo de desarrollo inclusivo y territorialmente equitativo**, en línea con los compromisos asumidos por el Estado peruano a través del Acuerdo Nacional y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** se alinea especialmente con las Políticas de Estado 3 (equidad y justicia social), 5 (desarrollo sostenible y gestión ambiental), 14 (empleo digno y productivo) y 16 (fortalecimiento de la familia), promoviendo la autonomía económica, el envejecimiento activo y la participación comunitaria de los adultos mayores desde una perspectiva intercultural.

En el plano institucional, la iniciativa llega en un momento clave en el que el país cuenta con herramientas normativas y operativas que permiten su implementación sin necesidad de crear estructuras nuevas. La existencia del **Registro Nacional de Pescadores Artesanales y Tradicionales**, previsto en la Ley 31749, y la experiencia acumulada de gobiernos regionales y locales en el impulso de programas productivos y turísticos, constituyen condiciones habilitantes que favorecen la ejecución inmediata de la norma. A ello se suma el creciente interés por **la valorización del conocimiento ancestral, la economía circular y el turismo vivencial**, líneas en las que los pescadores adultos mayores tienen un rol potencial protagónico que aún no ha sido aprovechado por las políticas públicas.

Asimismo, resulta relevante que la iniciativa se proponga en una coyuntura en la que **se está replanteando el rol del Estado frente a las poblaciones tradicionalmente excluidas**, promoviendo un enfoque de derechos que no solo reconozca la identidad cultural y laboral, sino que genere mecanismos efectivos de inclusión económica. En ese sentido, el **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** propone una acción afirmativa razonable y focalizada, dirigida a un grupo específico que combina múltiples factores de vulnerabilidad: edad avanzada, bajo nivel educativo, informalidad, arraigo territorial, y exclusión del sistema previsional y de capacitación laboral.

Por todo lo expuesto, **la Comisión de Mujer y Familia concluye que el Proyecto de Ley 9848/2024-CR resulta plenamente oportuno, al responder a una necesidad social claramente identificada, coincidir con prioridades del Estado en materia de inclusión y desarrollo humano, y ser viable institucional y políticamente en el contexto actual**. Su aprobación representa no solo un avance normativo, sino una decisión estratégica para visibilizar y dignificar a quienes han contribuido históricamente al sostenimiento de la pesca artesanal y al patrimonio cultural del país.

VI. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA.

El análisis del marco normativo aplicable y del efecto de la vigencia de la norma resulta fundamental para determinar la coherencia del **Proyecto de Ley 9848/2024-CR**, que sería aprobado con un texto sustitutorios, con el ordenamiento jurídico nacional, así como para prever su impacto regulatorio y los ajustes necesarios en la administración pública tras su eventual aprobación. En ese sentido, se constata que el texto sustitutorio propuesto —que incorpora el artículo 7 en la Ley 31749— se enmarca adecuadamente en el sistema normativo vigente, sin contradecir ni

duplicar otras disposiciones legales, y que su entrada en vigor tendrá efectos normativos positivos y técnicamente manejables para su implementación.

En primer lugar, el proyecto se integra de manera armónica con la **Ley 31749, Ley que reconoce la pesca tradicional ancestral y la pesca tradicional artesanal e impulsa su preservación dentro de las cinco millas marítimas peruanas**, norma que establece las bases jurídicas para la protección cultural, ambiental y socioeconómica de la actividad pesquera artesanal en el país. Esta ley reconoce expresamente, en su artículo 5, la implementación de registros nacionales de pescadores tradicionales, y promueve el acceso de esta población a servicios públicos, educación y capacitación. No obstante, no contempla medidas específicas orientadas a la **inclusión laboral complementaria de los adultos mayores dedicados a esta actividad**, razón por la cual la incorporación del artículo 7, conforme al texto sustitutorio, representa un desarrollo normativo complementario, especializado y coherente con el espíritu de la ley matriz.

Asimismo, la iniciativa se encuentra plenamente alineada con la **Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor**, la cual reconoce los derechos de las personas mayores a una vida digna, al trabajo, a la inclusión y al envejecimiento activo, y exhorta al Estado a adoptar medidas que garanticen su autonomía e integración económica y comunitaria. La propuesta legislativa aquí evaluada desarrolla dichos principios en un ámbito específico —la pesca artesanal y ancestral— que hasta el momento no ha sido objeto de acciones afirmativas focalizadas, pese a la evidente situación de exclusión en la que se encuentran sus actores adultos mayores, como se ha verificado en la Cuarta Encuesta Estructural de la Pesquería Artesanal (ENEPA IV).

Desde el enfoque de jerarquía normativa, la propuesta también guarda correspondencia con la **Constitución Política del Perú**, mandatos constitucionales relevantes, como los artículos 2 (derecho a la igualdad y no discriminación), 4 (protección especial al adulto mayor), 22 (el trabajo como deber y derecho) y 23 (obligación del Estado de fomentar el empleo digno y productivo). Asimismo, la iniciativa se alinea con los tratados internacionales ratificados por el Perú, especialmente la **Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores**, que obliga a los Estados Parte a adoptar políticas que promuevan el acceso al trabajo decente, la protección social y la participación comunitaria de las personas mayores.

En cuanto al efecto jurídico de la entrada en vigencia de la norma, la aprobación de la propuesta implicará que los **gobiernos regionales y locales, en coordinación con los ministerios de la Producción, Trabajo y Promoción del Empleo, y Cultura,**

deberán diseñar e implementar programas orientados a promover actividades laborales complementarias para los pescadores tradicionales y ancestrales adultos mayores, en los términos definidos por el nuevo artículo 7 de la Ley 31749. Esto no implica la creación de nuevas estructuras ni la modificación de otras leyes orgánicas, sino la adecuación de planes y políticas existentes a este nuevo mandato legal, lo cual será formalizado mediante la **actualización del reglamento aprobado por el Decreto Supremo 013-2024-PRODUCE**, dentro del plazo de noventa días calendario previsto en la disposición complementaria final del proyecto.

Dicho efecto normativo también conllevará que los programas públicos existentes —como los vinculados a reconversión productiva, certificación de competencias laborales, turismo vivencial, educación intercultural o transmisión de saberes— puedan ser adaptados para incluir como beneficiarios a los pescadores adultos mayores registrados conforme al artículo 5 de la Ley 31749. Así, la norma producirá **efectos positivos inmediatos**, no solo en la revaloración del rol social y económico de este grupo etario, sino también en la dinamización de actividades productivas con enfoque territorial, intercultural y sostenible.

En conclusión, el proyecto evaluado **no presenta conflicto ni contradicción con el marco normativo vigente**, y su incorporación en el sistema jurídico nacional permitirá materializar derechos fundamentales de una población históricamente postergada, mediante una regulación clara, ejecutable y conforme a los principios constitucionales y convencionales vigentes.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El análisis costo-beneficio permite evaluar si los impactos positivos derivados de la implementación de la propuesta normativa superan los costos o cargas que esta pudiera generar para el Estado, las entidades involucradas o la sociedad en su conjunto. En el caso del **Proyecto de Ley 9848/2024-CR**, que propone con texto sustitutorio incorporar el artículo 7 en la Ley 31749 a fin de promover actividades laborales complementarias para pescadores adultos mayores tradicionales y ancestrales, se constata que los **beneficios sociales, económicos y culturales de la iniciativa superan ampliamente sus costos de implementación**, y que la propuesta puede ser ejecutada de manera eficiente mediante la articulación de políticas públicas ya existentes.

Desde la perspectiva de los costos, el proyecto **no impone nuevas cargas presupuestales al erario nacional**, ni crea organismos o estructuras administrativas

adicionales. Más bien, se apoya en los gobiernos regionales y locales, quienes tienen competencias funcionales para implementar programas de desarrollo económico y social, conforme a sus leyes orgánicas. Además, los ministerios involucrados (Producción, Trabajo y Promoción del Empleo y Cultura) ya cuentan con líneas de intervención y programas que pueden adaptarse a la población objetivo sin requerir asignaciones extraordinarias. En esa línea, la iniciativa se alinea con el principio de eficiencia del gasto público, al **no generar duplicidades ni sobrecostos institucionales**.

Por el contrario, los beneficios esperados son múltiples y de alto impacto. Desde un enfoque social, el proyecto contribuye a **reducir la exclusión estructural de un grupo especialmente vulnerable**, compuesto por adultos mayores con trayectoria laboral informal, bajo nivel educativo, sin acceso a pensiones ni prestaciones sociales, y escasa capacidad de reinserción laboral. Según la Cuarta Encuesta Estructural de la Pesquería Artesanal (ENEPA IV), el **19.4% de los pescadores embarcados tiene más de 60 años**, el **39.1% carece de cualquier protección social**, y más del **66% solo alcanzó primaria o secundaria incompleta**, lo que limita su reconversión laboral por medios tradicionales. La norma propone una solución concreta al ofrecer alternativas de empleo complementario culturalmente pertinentes, mediante actividades como turismo vivencial, transmisión de saberes ancestrales o educación intercultural.

En términos económicos, la norma tiene el potencial de **estimular el desarrollo local sostenible**, al dinamizar actividades complementarias con fuerte componente territorial, como el turismo comunitario, la pesca-turismo, las ferias productivas y los circuitos culturales costeros. Estas actividades pueden generar ingresos propios para los adultos mayores y sus familias, reducir su dependencia de subsidios estatales y fortalecer la cohesión social en comunidades costeras, muchas de las cuales se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema. Además, al fomentar el autoempleo en sectores no extractivos, la propuesta contribuye indirectamente a **reducir la presión sobre los ecosistemas marinos** y al cumplimiento de los principios de sostenibilidad establecidos en la política pesquera nacional.

Según el estudio de Medicina y Cortez (2024), la implementación de rutas turísticas asociadas a la pesca artesanal ha contribuido en Pucusana a generar empleos directos e indirectos, fortalecer la identidad comunitaria y promover el ecoturismo responsable. Estos beneficios validan que el costo de implementación de las medidas propuestas por el **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** es bajo en comparación

con el alto retorno social y económico que puede generar, especialmente en regiones con potencial similar a Pucusana.

Desde el punto de vista institucional, el **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** impulsa la **articulación intergubernamental e intersectorial** entre los ministerios y niveles de gobierno, generando sinergias entre políticas de inclusión social, cultura viva comunitaria, empleo digno y desarrollo económico local. Su implementación fortalecerá capacidades locales, promoverá la planificación territorial con enfoque de ciclo de vida, y potenciará la cooperación entre entidades públicas y organizaciones comunitarias vinculadas al patrimonio marítimo.

Finalmente, los beneficios jurídicos también deben ser considerados. La aprobación del **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** materializa mandatos constitucionales de protección a la persona adulta mayor, al trabajo digno y al trato igualitario, conforme a los artículos 2, 4, 22 y 23 de la Constitución Política. Asimismo, contribuye al cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano bajo la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en cuanto al derecho a la participación laboral, cultural y comunitaria de este grupo poblacional.

En conclusión, el balance de la relación costo-beneficio del **Proyecto de Ley 9848/2024-CR** es **altamente favorable**, dado que los beneficios esperados —en términos sociales, económicos, culturales e institucionales— son significativos y sostenibles, mientras que los costos de implementación son bajos y manejables en el marco de las capacidades existentes. La norma representa, por tanto, una inversión normativa inteligente y de alto retorno social.

VIII. CONCLUSIÓN

En ese sentido, la Comisión de Mujer y Familia, de conformidad con lo establecido por el literal b) de artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACION** del presente dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 9848/2024-CR**, mediante el cual se propone el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 31749, LEY QUE RECONOCE LA PESCA TRADICIONAL ANCESTRAL Y LA PESCA TRADICIONAL ARTESANAL E IMPULSA SU PRESERVACIÓN DENTRO DE LAS CINCO MILLAS MARÍTIMAS PERUANAS, PARA PROMOVER ACTIVIDADES LABORALES COMPLEMENTARIAS EN FAVOR DEL PESCADOR ADULTO MAYOR QUE SE DEDICA A DICHAS ACTIVIDADES

Artículo único. Incorporación del artículo 7 en la Ley 31749, Ley que reconoce la pesca tradicional ancestral y la pesca tradicional artesanal e impulsa su preservación dentro de las cinco millas marítimas peruanas

Se incorpora el artículo 7 en la Ley 31749, Ley que reconoce la pesca tradicional ancestral y la pesca tradicional artesanal e impulsa su preservación dentro de las cinco millas marítimas peruanas, con la siguiente redacción:

"**Artículo 7. Promoción de actividades laborales complementarias para el pescador adulto mayor que se dedica a la pesca tradicional ancestral y a la pesca tradicional artesanal a cargo de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales**

7.1. El Estado, a través de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, en coordinación con los ministerios de la Producción, de Trabajo y Promoción del Empleo, de Comercio Exterior y Turismo, y de Cultura, promueve el acceso del pescador adulto mayor que se dedica a la pesca tradicional ancestral y a la pesca tradicional artesanal a actividades laborales complementarias orientadas al desarrollo local sostenible.

7.2. Estas actividades incluyen, entre otras, la capacitación, la certificación de competencias, el fomento del autoempleo y la creación de espacios productivos, en áreas como el turismo vivencial, la educación intercultural y la transmisión de saberes ancestrales y tradicionales.

7.3. Las políticas públicas que se desarrollen según lo establecido en el presente artículo, deben responder a criterios de sostenibilidad, pertinencia cultural y respeto por los saberes ancestrales y tradicionales, contribuyendo al fortalecimiento del vínculo entre los pescadores adultos mayores y sus comunidades. Asimismo, deben priorizar a aquellos pescadores debidamente registrados conforme a lo dispuesto en el artículo 5".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación del Reglamento

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de la Producción, adecúa el Reglamento de la Ley 31749, Ley que reconoce la pesca tradicional ancestral y la pesca tradicional artesanal e impulsa su preservación dentro de las cinco millas marítimas peruanas, aprobado por el Decreto Supremo 013-2024-PRODUCE, a la modificación dispuesta en la presente ley en un plazo no mayor de noventa días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

Dese cuenta,
Sala de Sesiones del Congreso de la República
Lima, 28 de abril de 2025.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/04/2025 14:46:43-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/05/2025 14:52:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LOPEZ MORALES Jeny Luz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/05/2025 18:04:37-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PABLO MEDINA Flor Aidee FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/05/2025 09:00:24-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/05/2025 09:37:14-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTERO LOPEZ Hilda Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/05/2025 11:00:13-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALCARRAZ AGUERO Yorel Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/05/2025 15:02:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BARBARAN REYES Rosangella Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/05/2025 15:27:38-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: INFANTES CASTAÑEDA Mery Eliana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/05/2025 12:32:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SANTISTEBAN SUCLUPE Magally FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/05/2025 11:30:11-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JAUREGUI MARTINEZ DE AGUAYO Maria De Los Milagros Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/05/2025 12:43:54-0500

[Siguen firmas ....]

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/05/2025 18:12:09-0500