



CONGRESISTA PATRICIA CHIRINOS VENEGAS

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



**PROYECTO DE LEY QUE
PROTEGE LOS DERECHOS
LABORALES EXCLUIDOS EN EL
DECRETO DE URGENCIA N.º
004-2025 EN EL MARCO DE LAS
INTERVENCIONES PORTUARIAS
EN EL CALLAO**

La Congresista de la República, **PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS** del Grupo Parlamentario **RENOVACIÓN POPULAR**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE PROTEGE LOS DERECHOS LABORALES EXCLUIDOS EN EL
DECRETO DE URGENCIA N.º 004-2025 EN EL MARCO DE LAS
INTERVENCIONES PORTUARIAS EN EL CALLAO**

Artículo único. Derogación del Decreto de Urgencia N.º 004-2025

Deróguese el Decreto de Urgencia N.º 004-2025, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias y urgentes en materia económica y financiera para la ejecución de intervenciones prioritarias para optimizar las actividades portuarias en el puerto del Callao.

Lima, 15 de mayo del 2025.



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2025 18:17:54-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2025 18:17:54-0500

Firmado digitalmente por:
JAUQUELLA MARIA DE LOS MIAGROS
AGUAYO Maria De Los Miagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 11:48:24-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 10:25:39-0500



Firmado digitalmente por:
TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 12:38:51-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINAMINAYA Esdras
Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 10:16:30-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 09:54:47-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS APONTE Jorge
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 10:58:05-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Esta iniciativa legislativa tiene como finalidad derogar el Decreto de Urgencia N.º 004-2025, en razón de sus inconsistencias legales, constitucionales y sociales. Si bien dicho decreto fue expedido con el propósito de mejorar la eficiencia operativa del Puerto del Callao, su aplicación ha derivado en una medida excluyente que ignora los derechos fundamentales de los trabajadores de la pesca artesanal, quienes forman parte esencial de la economía regional.¹

De acuerdo con el artículo 118, inciso 19, de la Constitución del Perú, el Poder Ejecutivo está facultado para emitir decretos de urgencia únicamente en situaciones estrictamente económicas o financieras, y siempre que medie una necesidad inaplazable. Sin embargo, este instrumento normativo no justifica con claridad una situación de tal urgencia ni demuestra por qué no podía abordarse mediante el procedimiento legislativo ordinario, infringiendo así el principio de legalidad y el equilibrio de poderes.

A ello se suma que el contenido del DU 004-2025 establece un trato diferencial sin una base razonable: reconoce beneficios únicamente a los dueños o poseedores de embarcaciones pesqueras, dejando fuera a cientos de trabajadores que, sin ser propietarios, desarrollan funciones indispensables en la cadena pesquera artesanal. Esta omisión vulnera el derecho a la igualdad ante la ley (art. 2.2 de la Constitución) y al trabajo digno (art. 23), ya que ignora realidades socioeconómicas evidentes al ampararse en un criterio meramente formal.²

Además, según el artículo 16 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (DS N.º 007-2022-JUS), los decretos de urgencia deben tener un alcance general.³ El DU N.º 004-2025, en cambio, limita sus beneficios a un grupo reducido, sin explicación técnica válida, lo que representa una clara infracción al principio de generalidad exigido en normas con rango de ley.

Desde la jurisprudencia constitucional, el principio de primacía de la realidad desarrollado por el Tribunal Constitucional en los casos Llanos Huasco (Exp. N.º 976-2001-AA/TC) y Exp. N.º 04245-2004-PA/TC establece que la existencia de una relación laboral no depende exclusivamente de un contrato formal, sino del ejercicio real y continuo de actividades bajo subordinación o dependencia. Por tanto, excluir a quienes trabajan en condiciones informales, pero de manera continua y subordinada, equivale a desconocer una relación laboral legítima protegida por el ordenamiento jurídico.⁴

En el ámbito internacional, tratados como el Convenio 169 de la OIT y el Pacto

¹ DECRETO DE URGENCIA N.º 004-2025, DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA LA EJECUCIÓN DE INTERVENCIONES PRIORITARIAS PARA OPTIMIZAR LAS ACTIVIDADES PORTUARIAS EN EL PUERTO DEL CALLAO.

² Constitución Política del Perú

³ Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (DS N.º 007-2022-JUS)

⁴ Exp. N.º 976-2001-AA/TC y Exp. N.º 04245-2004-PA/TC



Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales obligan al Estado peruano a consultar y proteger a las comunidades afectadas por intervenciones estatales o proyectos de infraestructura, como ocurre con las asociaciones de pescadores artesanales del Callao. La omisión de este deber de consulta convierte el DU en una medida regresiva que incumple estándares de protección de derechos humanos.

La Ley General del Ambiente (Ley N.º 28611) exige que toda intervención estatal debe contemplar impactos sociales y ambientales. El DU no contiene ninguna medida compensatoria, reubicación planificada ni evaluación de impacto social para quienes serán desplazados del área portuaria, incumpliendo así los principios del derecho ambiental y los deberes del Estado frente a poblaciones vulnerables.⁵

También se omite la aplicación de la Política Nacional de Empleo Decente (DS N.º 005-2017-TR), la cual exige que los proyectos económicos incluyan políticas inclusivas de empleo. El DU vulnera esta política al no prever medidas para garantizar continuidad productiva ni protección socioeconómica para los trabajadores desplazados.

En el caso del Callao, las asociaciones que operan en los amarraderos D y E del Muelle 5, como APAEMC, las fileteadoras, estibadores, jaladores y comercializadores de recursos hidrobiológicos, no han sido consideradas ni como beneficiarias ni como actores válidos en el diseño de las intervenciones. Esta exclusión institucional ha generado un daño económico, social y laboral que debe ser corregido.

Asimismo, el decreto se implementa sin un plan técnico claro de reubicación, sin cronograma público ni mecanismos de participación ciudadana. El proceso se ha desarrollado sin transparencia respecto al destino del incentivo económico, el desarrollo de un nuevo desembarcadero o el contenido del laudo arbitral entre el Estado y APM Terminals.

Por estas razones, la derogación del Decreto de Urgencia N.º 004-2025 es una medida urgente, legal y constitucionalmente legítima. Esta propuesta no se opone al desarrollo portuario ni a la modernización del Callao, sino que busca que dicho proceso se desarrolle en armonía con los principios de equidad, inclusión y protección de derechos fundamentales.

JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

Esta propuesta legislativa tiene como objetivo principal corregir una exclusión estructural contenida en el Decreto de Urgencia N.º 004-2025, el cual autoriza intervenciones portuarias en el Callao sin reconocer ni incorporar dentro de su diseño ni de sus costos sociales a los trabajadores de la cadena pesquera artesanal, especialmente a los chalaneros, fileteadoras, jaladores, estibadores, comercializadores, recolectores y trabajadores independientes que desarrollan sus actividades en los amarraderos D y E del Muelle 5 del Terminal Norte.

Aunque dicho decreto se emitió bajo el argumento de facilitar la descongestión logística del principal puerto del país, lo cierto es que ha generado una afectación

⁵ Ley General del Ambiente (Ley N.º 28611)



CONGRESISTA PATRICIA CHIRINOS VENEGAS

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

directa sobre más de 1,300 personas, muchas de las cuales llevan años trabajando en el Desembarcadero Pesquero Artesanal Víctor Raúl Haya de la Torre del Callao (DPA Callao), sin que se les haya consultado, reubicado, compensado o, siquiera, reconocido como población afectada.

Lejos de contemplar su situación, el DU restringe sus beneficios a los propietarios o poseedores formales de embarcaciones, ignorando por completo el valor laboral, social y económico de quienes desempeñan funciones indispensables en tierra, como los chalaneros, encargados del traslado de carga y desembarque de recursos hidrobiológicos. La omisión del Estado ha borrado del mapa institucional a quienes sostienen diariamente el funcionamiento operativo del desembarcadero.

Estas organizaciones, que cuentan con personería jurídica y trayectoria gremial, han sido invisibilizadas tanto en el padrón de beneficiarios como en el análisis del impacto social. El DU N.º 004-2025 ni siquiera los contempla en el cálculo de los costos del proyecto, lo que representa una grave vulneración de los principios constitucionales de igualdad ante la ley, protección del trabajo digno e inclusión de los sectores vulnerables.

Además del daño económico evidente, esta medida representa una ruptura institucional con las asociaciones legítimas de trabajadores, quienes no solo han sido desalojadas sin alternativa productiva, sino también despojadas de su derecho a participar en decisiones públicas que modifican su entorno laboral y su fuente de subsistencia. No existe cronograma de transición, ni plan técnico de reubicación, ni mecanismos de diálogo social, ni transparencia sobre los criterios de compensación, cronología del nuevo desembarcadero o términos del laudo arbitral entre el Estado peruano y APM Terminals.

El Estado ha optado por una salida excluyente que, lejos de mitigar el impacto sobre los sectores más débiles, los ha dejado fuera del marco de protección, como si el trabajo informal o dependiente no generará derechos ni obligaciones. Esta visión desconoce los compromisos asumidos por el Perú en materia de empleo digno, consulta previa y sostenibilidad social, y convierte al DU 004-2025 en una norma regresiva que profundiza la informalidad, la precariedad y la exclusión estructural.

Por estas razones, el presente proyecto de ley propone la derogación total del Decreto de Urgencia N.º 004-2025, al tratarse de una medida que vulnera derechos fundamentales, carece de base social inclusiva y se sustenta en una visión parcializada del desarrollo portuario. No se puede hablar de eficiencia logística mientras se margina a quienes han hecho sostenible la pesca artesanal durante décadas.

II.- MARCO NORMATIVO

1. Constitución Política del Perú.
2. Reglamento del Congreso de la República.
3. Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (D.S. N.º 007-2022-JUS)
4. Ley General de Pesca – Decreto Ley N.º 25977
5. Ley General del Ambiente – Ley N.º 28611

6. Ley N.º 29783 – Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo

III.- EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente ley tiene como objeto derogar el Decreto de Urgencia N.º 004-2025, por cuanto esta norma vulnera principios constitucionales, omite reconocer derechos adquiridos por trabajadores organizados, y excluye a sectores esenciales de la cadena productiva artesanal del Callao del ámbito de protección y compensación frente a las intervenciones portuarias aprobadas por el Estado.

Lejos de complementar el marco normativo vigente, el DU N.º 004-2025 se aparta de los principios rectores del orden jurídico constitucional al excluir de forma arbitraria a miles de trabajadores que, si bien no son propietarios de embarcaciones, forman parte activa y permanente de la actividad pesquera artesanal en tierra: chalaneros, fileteadoras, jaladores, estibadores, recolectores y comercializadores, todos agrupados en asociaciones legalmente constituidas y con años de operación reconocida en el Desembarcadero Pesquero Artesanal del Callao.

El referido decreto, en su aplicación, no considera a estos trabajadores dentro del universo de impacto, y por tanto no los incorpora en los costos sociales de la intervención estatal, ignorando su existencia jurídica, económica y social. Esta exclusión genera un trato desigual y discriminatorio, en violación de los artículos 2.2, 22 y 23 de la Constitución Política del Perú.

Asimismo, la falta de consulta previa, transparencia en la elaboración del padrón de beneficiarios y ausencia de medidas de transición productiva contradicen directamente los estándares del Convenio 169 de la OIT y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos con rango constitucional en el derecho peruano.

La derogación de este decreto constituye una medida correctiva, legítima y necesaria, mediante la cual el Congreso de la República ejerce su competencia constitucional para restablecer el principio de legalidad, proteger el derecho al trabajo en todas sus formas y garantizar que ningún grupo sea sacrificado en nombre de la eficiencia económica.

IV.- ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente propuesta legislativa, orientada a derogar el Decreto de Urgencia N.º 004-2025, no irroga gasto alguno al Estado, dado que no implica la creación de nuevas partidas presupuestales, ni genera compromisos financieros adicionales para el Tesoro Público. Por el contrario, al dejar sin efecto una norma que actualmente excluye a más de 1,300 trabajadores organizados de la cadena pesquera artesanal del Callao, la derogación permite redirigir los recursos ya asignados por el propio decreto hacia medidas más inclusivas, equitativas y sostenibles.

Desde el punto de vista económico y presupuestal, los costos asociados a la derogación son nulos, puesto que el financiamiento ya está contenido en el presupuesto institucional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. La eliminación del DU permitirá que dicho financiamiento se reoriente correctamente en un nuevo marco normativo que incluya a todos los trabajadores directamente afectados, incluyendo chalaneros, fileteadoras, jaladores, estibadores, comercializadores y recolectores de recursos hidrobiológicos, quienes actualmente han sido excluidos de manera arbitraria e injusta.

En cuanto a los beneficios, estos son amplios y se extienden a diversos niveles:

- 1) Garantiza el reconocimiento de derechos y la inclusión efectiva de trabajadores informales y dependientes organizados, quienes forman parte esencial del ecosistema productivo artesanal en el Callao. Se evita así una afectación mayor a su fuente de trabajo y se contribuye a la cohesión social en un entorno portuario históricamente conflictivo.
- 2) Restablece el principio de legalidad y se elimina una norma cuya constitucionalidad ha sido cuestionada por omitir el criterio de generalidad, vulnerar el derecho a la igualdad ante la ley y desconocer relaciones laborales de hecho. Se fortalece también el rol del Congreso como garante del control sobre el uso excepcional de los decretos de urgencia.
- 3) Refuerza la legitimidad del Estado y se promueve la actuación de las entidades competentes (MTC, PRODUCE, APN) bajo un enfoque de respeto a los derechos fundamentales, con base en tratados internacionales ratificados por el Perú, como el Convenio 169 de la OIT y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- 4) Previene la paralización de actividades productivas, el escalamiento de protestas o judicializaciones, y se facilita la continuidad de proyectos de inversión pública y concesionada con mayor legitimidad social y menor resistencia comunitaria.

En suma, el proyecto de ley que propone la derogación del DU 004-2025 presenta un balance costo-beneficio altamente favorable al interés público, ya que corrige una grave exclusión sin generar nuevas cargas para el erario nacional, y restituye la justicia social como principio rector de las políticas de desarrollo portuario.

V.- VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa guarda concordancia con el Acuerdo Nacional, particularmente con el punto II. Equidad y Justicia Social específicamente en el punto 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo.

VI.- RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL



CONGRESISTA PATRICIA CHIRINOS VENEGAS

"Décenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

En cuanto a la conexión con la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el período de sesiones anuales de 2023-2024, es importante destacar que este proyecto de ley está vinculado con el siguiente tema:

II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL