



Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Señor presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones el Proyecto de Ley **11261/2024-CR** que propone la Ley que protege los derechos laborales excluidos en el Decreto de Urgencia N° 004-2025 en el marco de las intervenciones portuarias en el Callao, presentado por el **Grupo Parlamentario Renovación Popular**, a iniciativa de la señora congresista **Patricia Rosa Chirinos Venegas**.

El presente dictamen fue aprobado por mayoría, en la vigésima sesión extraordinaria de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, realizada en la ciudad de Lima, el 16 de junio de 2025.

Votaron a favor los congresistas Hilda Marleny Portero López, Nilza Merly Chacón Trujillo, Segundo Acuña Peralta, Guido Bellido Ugarte, Raúl Felipe Doroteo Carbajo, Hamlet Echeverría Rodríguez, Alex Randu Flores Ramírez, Mery Eliana Infantes Castañeda, Jeny Luz López Morales, Vivian Olivos Martínez, Karol Ivett Paredes Fonseca, Kelly Roxana Portalatino Ávalos, Cheryl Trigozo Reátegui, Oscar Zea Choquechambi y Jorge Arturo Zeballos Aponte.

El congresista Héctor Valer Pinto votó en contra.

I. SITUACIÓN PROCESAL

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones el **Proyecto de Ley 11261/2024-CR**, que fue presentado al Congreso de la República el 21 de mayo de 2025.

Fue decretado a la **Comisión de Transportes y Comunicaciones** estableciendo el decreto su prioridad como primera comisión dictaminadora¹, con fecha 22 de mayo 2025, asimismo se decretó a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como segunda comisión dictaminadora. A la fecha de emisión del presente documento, dicha comisión no ha emitido dictamen.

¹ Art 77, RCR, tercer párrafo parte final "En el caso de envío a más de una Comisión, el orden en que aparezcan en el decreto determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición."

Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

La iniciativa legislativa cumple con los requisitos generales y específicos establecidos en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República.

I.2. Antecedentes parlamentarios

De acuerdo con la normativa vigente, el proyecto materia de análisis se plantea con base al ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

Si bien es cierto que, la propuesta materia de estudio se encuentra vinculada a la derogatoria del Decreto de Urgencia N° 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, corresponde su estudio en la presente comisión al tratarse de un tema portuario. Asimismo, no existe propuesta de norma en el mismo extremo actualmente que pueda ser acumulada para estudio en el presente dictamen.

II. CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN LEGISLATIVA

La autora de la propuesta sustenta que en atención al impacto negativo generado por el Decreto de Urgencia N° 004-2025, resulta necesaria su derogación inmediata por parte del Congreso de la República.

Este Decreto de Urgencia, emitido al amparo del artículo 118, inciso 19, de la Constitución Política del Perú, ha sido presentado formalmente como una medida orientada a optimizar las actividades portuarias en el Callao; sin embargo, su aplicación ha generado una serie de efectos sociales, jurídicos y económicos profundamente adversos para más de 1,500 trabajadores vinculados históricamente a la pesca artesanal, incluyendo pescadores, extractores, chalaneros, comercializadores, estibadores y recolectores, entre otros.

Señala en su propuesta que la norma fue adoptada sin consulta previa, sin evaluación de impacto social ni mecanismos de compensación o reubicación laboral, lo que configura una grave afectación al derecho al trabajo y a la participación democrática. El Decreto excluye injustificadamente a trabajadores que, sin ser propietarios de embarcaciones, desempeñan funciones fundamentales en tierra para la sostenibilidad operativa del Desembarcadero Pesquero Artesanal -DPA- Víctor Raúl Haya de la Torre del Callao. Dicha exclusión carece de sustento técnico válido y vulnera el principio constitucional de igualdad ante la ley (art. 2.2), al establecer un trato diferencial que no responde a criterios razonables ni a la realidad socioeconómica del sector.

Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

Desde el punto de vista jurídico, el DU 004-2025 incurre en serias deficiencias. No acredita una situación de urgencia real que justifique la emisión de un decreto de esta naturaleza, ya que las intervenciones contempladas forman parte de un proceso de infraestructura portuaria previamente planificado y susceptible de ser abordado mediante el procedimiento legislativo ordinario. Su emisión, por tanto, transgrede los principios de legalidad y separación de poderes, y constituye un uso indebido de las facultades normativas extraordinarias del Ejecutivo.

Además, se omite la obligación de consulta previa establecida en el Convenio 169 de la OIT, instrumento internacional con rango constitucional, y se contravienen la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley 27446) y los principios de descentralización y autonomía territorial, al adoptar decisiones sin coordinar con las autoridades regional y municipal del Callao. El organismo regulador OSITRAN, por su parte, no ha cumplido cabalmente con su rol de supervisión social, al no garantizar medidas de mitigación frente a los impactos negativos sobre los trabajadores afectados.

Técnicamente, el decreto también infringe el principio de generalidad normativa al limitar sus beneficios a un grupo reducido, sin ofrecer un marco de atención integral para todos los actores de la cadena productiva artesanal. De acuerdo con el artículo 16 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción Legislativa (DS N.º 007-2022-JUS), los decretos de urgencia deben ser de aplicación general. La omisión de un enfoque inclusivo contradice esta disposición y distorsiona el propósito de desarrollo portuario que la norma invoca.

En términos constitucionales, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en casos como Llanos Huasco y Exp. N.º 04245-2004-PA/TC, ha sostenido que el vínculo laboral no depende de la formalidad del contrato, sino de la existencia de una relación real y subordinada. El DU 004-2025 desconoce esta doctrina al invisibilizar a cientos de trabajadores que cumplen funciones permanentes y organizadas en el DPA Callao, negándoles toda protección y reconocimiento, y desconociendo incluso su existencia jurídica en los cálculos del impacto económico-social del proyecto.

Lejos de promover eficiencia, la implementación del decreto ha acentuado la informalidad y la exclusión estructural. No hay cronograma de reubicación, ni plan de transición productiva, ni mecanismos claros de compensación. Además, no existe transparencia sobre los criterios del laudo arbitral entre el Estado peruano y APM Terminals ni sobre el destino final de las embarcaciones desplazadas. Esta situación configura una ruptura institucional con las asociaciones legítimamente constituidas, quienes han sido desalojadas sin alternativa laboral, y excluidas del diseño e implementación de decisiones que afectan su entorno directo.

Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

En vista de lo anterior, la derogación del Decreto de Urgencia N.º 004-2025 no solo representa un acto de justicia social, sino también una decisión legalmente fundada y técnicamente viable. Su eliminación no implica gasto público adicional, ya que no compromete nuevas partidas presupuestales y permite redirigir los fondos asignados hacia políticas más inclusivas y sostenibles. Por el contrario, los beneficios son amplios: se fortalece el principio de legalidad, se respeta el marco constitucional, se restituye la protección a trabajadores excluidos y se contribuye a la cohesión social en una zona históricamente conflictiva como el puerto del Callao.

Texto legal del Decreto de Urgencia N° 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

Artículo 1.- Objeto

El presente Decreto de Urgencia tiene por objeto establecer medidas extraordinarias y urgentes, en materia económica y financiera, que permitan al Estado peruano ejecutar de manera célere las intervenciones prioritarias para atender diversas situaciones que ponen en riesgo y/o restringen los servicios y las actividades que se realizan en el Puerto del Callao, de acuerdo con lo siguiente:

- a) Intervenciones en infraestructura logística para los Terminales Portuarios del Puerto del Callao.
- b) Implementación del proceso de desocupación total del área acuática de los Amarraderos D y E del Muelle 5 del Terminal Norte Multipropósito del Puerto del Callao.

Artículo 2.- Finalidad

El presente Decreto de Urgencia tiene como finalidad ejecutar diversas intervenciones prioritarias para optimizar los servicios y las actividades que se realizan en el Puerto del Callao, así como mitigar los riesgos operacionales y de seguridad en dichas actividades.

Artículo 3.- Intervenciones en infraestructura logística para los Terminales Portuarios del Puerto del Callao

3.1 Autorizar, de manera excepcional, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, previa evaluación, a suscribir actas de acuerdo para encargar a los concesionarios de los Terminales Portuarios del Puerto del Callao, la ejecución de las siguientes intervenciones, que no forman parte de las obligaciones contractuales de los concesionarios, a fin de implementar un espacio físico de espera de camiones:

- a) Evaluaciones geológicas.
- b) Nivelación de terreno.
- c) Refuerzo estructural.
- d) Instalación de luminarias.
- e) Cerco perimétrico total.
- f) Demolición de infraestructura (muros, entradas).
- g) Nueva área de acceso para camiones de carga.
- h) Estructura e instalación de servicios higiénicos básicos.

3.2 Las intervenciones se efectuarán dentro de un área de 3.6 hectáreas ubicadas dentro de un predio de 207 591,65 m² (equivalente a 20.76 hectáreas), ubicado en el distrito del Callao y provincia Constitucional del Callao, inscrito en la Partida Registral N° 70712995 del Registro de Predios de la Oficina Registral del Callao, sobre el cual el Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene un derecho de superficie inscrito en la Partida Registral N° 70757656 del Registro de Predios de la Oficina Registral del Callao.

3.3 La inversión aproximada para la ejecución de las intervenciones indicadas en el numeral 3.1 del presente artículo, es de US\$ 9,000 000.00 (nueve millones con 00/100 dólares de los Estados Unidos de América).

3.4 Las actas de acuerdo señaladas en el numeral 3.1 del presente artículo establecen, entre otros, los aspectos vinculados al plazo de ejecución y a los pagos por la supervisión que efectúe el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN). De manera previa a su suscripción, se debe contar con el respectivo expediente técnico aprobado por la Autoridad Portuaria Nacional, mediante Resolución de Acuerdo de Directorio.

3.5 Para la suscripción de dichas actas de acuerdo no será de aplicación la normativa del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, de modo que no se requerirá seguir el procedimiento de modificación contractual regulado en el Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos. El financiamiento directo de las intervenciones es

Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

asumido por las empresas concesionarias y es reembolsado por el Concedente conforme a lo previsto en el artículo 5 del presente Decreto de Urgencia.

3.6 Facultar al OSITRAN a realizar las labores de supervisión y valorización de las intervenciones debidamente acreditadas y sustentadas. Las actas de acuerdo establecerán los montos vinculados a los pagos de supervisión.

3.7 Habilitar a la Autoridad Portuaria Nacional para que determine el mecanismo a través del cual se realizará la operación y mantenimiento de las intervenciones prioritarias para optimizar las actividades portuarias.

Artículo 4.- Condiciones para las Intervenciones autorizadas

Autorizar excepcionalmente a los concesionarios de los Terminales Portuarios del Puerto del Callao, que suscriban actas de acuerdo en el marco del presente Decreto de Urgencia, a realizar intervenciones en áreas no concesionadas, bajo las siguientes condiciones:

a) Comunicar a la Autoridad Ambiental Competente las medidas de manejo implementadas, a través del Formato de Acción, dentro de los treinta (30) días hábiles posteriores a su culminación. Dicho formato es aprobado mediante resolución directoral de la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la vigencia del presente Decreto de Urgencia.

b) Los permisos, títulos habilitantes y/o autorizaciones necesarias para la ejecución de dichas intervenciones se entienden como aprobados automáticamente, con la sola aprobación del expediente Técnico aprobado por la Autoridad Portuaria Nacional a que hace referencia el numeral 3.2 del artículo 3 del presente Decreto de Urgencia; debiendo comunicar las intervenciones desarrolladas a las entidades competentes, adjuntando los documentos correspondientes, en un plazo no mayor a noventa (90) días hábiles, posteriores a la culminación de las intervenciones.

c) La Autoridad Portuaria Nacional suscribe el Acta de Recepción de las Intervenciones al término de su ejecución, de acuerdo con lo previsto en el Expediente Técnico aprobado para dicho propósito.

Artículo 5.- Reconocimiento de las Intervenciones Ejecutadas

Habilitar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para que, una vez suscrita el Acta de Recepción de las Intervenciones indicada en el literal c) del artículo 4 del presente Decreto de Urgencia, efectúe con sus recursos el reembolso de los costos y gastos incurridos por la empresa concesionaria, según las valorizaciones aprobadas por el OSITRAN.

Artículo 6.- Implementación del proceso de desocupación total del área acuática de los Amarraderos D y E del Muelle 5 del Terminal Norte Multipropósito del Puerto del Callao

6.1 Autorizar a la Autoridad Portuaria Nacional a otorgar un Incentivo Especial por concepto de: i) reubicación o ii) disposición final (desguace), a favor de los propietarios y los poseedores de embarcaciones que se encuentren en el área acuática de la concesión y/o en la zona de maniobras de los Amarraderos D y E del Muelle 5 del Terminal Norte Multipropósito del Puerto del Callao (en adelante, el "Área Acuática a Desocupar") y que hayan sido reconocidos en el proceso de empadronamiento señalado en el artículo 7 del presente Decreto de Urgencia.

6.2 La Autoridad Portuaria Nacional, mediante una única Resolución de Acuerdo de Directorio, aprueba el monto que le corresponda a cada uno de los Beneficiarios de los Incentivos Especiales, a efectos de proceder con lo indicado en el numeral 8.3 del artículo 8 del presente Decreto de Urgencia.

Artículo 7.- Proceso de Empadronamiento

7.1 El empadronamiento para la liberación del Área Acuática a Desocupar identifica a los propietarios y poseedores de las embarcaciones que reciban el Incentivo Especial por reubicación o por disposición final (desguace); conforme al siguiente proceso:

a) La DICAPI realiza una verificación de campo respecto a las embarcaciones que se encuentren en el Área Acuática a Desocupar, a fin de realizar un listado de las mismas, identificando aquellas que cuenten con matrícula y aquellas que no cuenten con matrícula, así como su estado de operatividad y su condición. Dicho listado será elaborado en un plazo de veinte (20) días calendario desde la vigencia del presente Decreto de Urgencia, y no podrá ser modificado con posterioridad.

b) Dicho listado es remitido al Ministerio de la Producción, a fin de que verifique, los permisos de pesca de las embarcaciones, detallando en dicho documento las que realizaron esfuerzos pesqueros en el Puerto del Callao y remita el listado con dicha información al Ministerio de Transportes y Comunicaciones en un plazo no mayor a diez (10) días calendario desde que recibe el listado.

c) Sobre la base de la información a la que se refieren los literales a) y b) precedentes, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario, elabora el padrón con las embarcaciones cuyos propietarios o poseedores se hayan acogido al proceso de: (i) disposición final (desguace), o; (ii) reubicación al área de fondeadero correspondiente.

Para la elaboración de dicho padrón, los propietarios o poseedores de las embarcaciones deben:

c.1 Acreditar su propiedad o posesión en torno a alguna de las embarcaciones listadas en el literal a) del presente numeral.

c.2 Acogerse al proceso de disposición final (desguace) o al proceso de reubicación.

Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

c.3 Presentar el documento que acredita la cancelación de la matrícula correspondiente emitido por DICAPI, en caso de acogerse al proceso de disposición final (desguace), para posteriormente suscribir con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones el Acta de Transferencia Especial de la embarcación.

c.4 Suscribir con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, según corresponda:

- i) El Acta de Transferencia Especial de la embarcación, para su posterior disposición final (desguace), o
- ii) El Acta de Compromiso Incondicional e Irrevocable de Desocupación total del Área Acuática a Desocupar (en adelante el "Acta de Compromiso de Desocupación"); el cual comprende el compromiso de la desocupación de todas las embarcaciones del Área Acuática a Desocupar, y su reubicación por parte del propietario o poseedor en el área de fondeadero correspondiente.

7.2 Los propietarios y poseedores de embarcaciones para ser beneficiarios del Incentivo Especial por concepto de: i) reubicación o ii) disposición final (desguace), deben suscribir las actas antes mencionadas, según corresponda.

Artículo 8.- De la entrega de los Incentivos Especiales

8.1 Autorizar a la Autoridad Portuaria Nacional, en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, contado a partir de la culminación del plazo indicado en el numeral 9.1 del artículo 9 del presente Decreto de Urgencia, a aprobar mediante Resolución de Acuerdo de Directorio: (i) la metodología para el cálculo del monto de los Incentivos Especiales, la cual contempla criterios objetivos y estandarizados, así como, (ii) las demás condiciones para el otorgamiento de los Incentivos Especiales:

a) Para el caso del Incentivo Especial por concepto de reubicación, el monto del Incentivo Especial se basa, como mínimo, en los siguientes criterios: i) tamaño de la embarcación, ii) condición operativa de la embarcación, iii) costos incrementales, y; iv) período de compensación.

b) Para el caso del Incentivo Especial por concepto de disposición final (desguace), el monto del Incentivo Especial se basa en los siguientes criterios: i) características, y ii) condición, de la embarcación.

8.2 El pago de los Incentivos Especiales debe efectuarse posteriormente a la liberación total del Área Acuática a Desocupar, como consecuencia de la implementación del proceso de: i) disposición final (desguace) o ii) reubicación al área de fondeadero correspondiente.

8.3 El pago de los Incentivos Especiales en favor de los Beneficiarios, se gestiona y realiza, por única vez, a través de la Autoridad Portuaria Nacional, en dos (2) fases sucesivas desde la suscripción de las Actas indicadas en el literal c.4 del numeral 7.1 precedente.

8.4 La primera fase es aquella en la que se realiza la consignación notarial de cheques en favor de los Beneficiarios a la firma de las actas antes mencionadas en un plazo de 3 días desde su suscripción; y la segunda fase, es aquella en la que se entregan los cheques a los beneficiarios previa presentación de la constancia de desocupación efectiva emitida por la Autoridad Portuaria Nacional.

8.5 El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de la Dirección General de Programas y Proyectos de Transportes, con el apoyo técnico de la Autoridad Portuaria Nacional, define las acciones necesarias para consignar judicialmente el Incentivo Especial de aquellas embarcaciones que habiendo sido ubicadas por la DICAPI no registren un propietario.

Artículo 9.- Reubicación de embarcaciones

9.1 De forma previa al proceso de empadronamiento descrito en el artículo 7 del presente Decreto de Urgencia, la DICAPI, a solicitud del Autoridad Portuaria Nacional, en un plazo de treinta (30) días calendario de publicado el presente Decreto de Urgencia, define el lugar de reubicación al que se trasladan las embarcaciones ubicadas en el Área Acuática a Desocupar, la misma que debe estar fuera de la zona de operaciones de los Terminales Portuarios del Puerto del Callao.

9.2 En el lugar de reubicación definido por la DICAPI, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones implementa, con opinión de la DICAPI, un sistema de anclaje y de boyas para las embarcaciones pesqueras que no se hayan acogido al proceso de disposición final (desguace) y que deban ser trasladadas a dicha área.

9.3 Autorizar, de manera excepcional, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, previa evaluación, a suscribir actas de acuerdo para encargar a los concesionarios de los Terminales Portuarios del Puerto del Callao, la ejecución de lo señalado en el numeral 9.2 del presente artículo.

9.4 Autorizar, de manera excepcional, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, al término del plazo del proceso de empadronamiento señalado en el artículo 7 del presente Decreto de Urgencia, a efectuar las acciones para el traslado, remolque o toda aquella acción que permita retirar a las embarcaciones del área acuática a desocupar y trasladarla al área de disposición final (desguace) o al área de fondeadero autorizado por la DICAPI.

9.5 Las acciones indicadas en el numeral 9.4 precedente pueden ser efectuadas a través de: i) la contratación de los servicios de remolque, o ii) la suscripción de actas de acuerdo para encargar a los concesionarios de los Terminales Portuarios del Puerto del Callao la ejecución de las acciones antes descritas.

Artículo 10.- Autorización para modificaciones presupuestarias

10.1 Para financiar la implementación de las intervenciones en infraestructura logística para los Terminales Portuarios del Puerto del Callao, a las que hacen referencia los artículos 3 al 5 del presente Decreto de Urgencia, se autoriza al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático con cargo a los saldos de libre disponibilidad de su presupuesto institucional del Año Fiscal

Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

2025 en la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios. Para tal fin, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones queda exceptuado de lo establecido en el artículo 11 y en el literal a) del artículo 33 de la Ley N° 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, así como en los incisos 3 y 4 del numeral 48.1 del artículo 48 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

10.2 Para financiar la implementación del proceso de desocupación total del área acuática de los Amarraderos D y E del Muelle 5 del Terminal Norte Multipropósito del Puerto del Callao, al que hacen referencia los artículos 6 al 9 precedentes, se autoriza al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional durante el Año Fiscal 2025, hasta por la suma de S/ 12,156,224 (DOCE MILLONES CIENTO CINCUENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS VEINTICUATRO Y 00/100 SOLES), en la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, a favor del Pliego 214. Autoridad Portuaria Nacional, con cargo a los saldos de libre disponibilidad del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Dichas modificaciones presupuestarias en el nivel institucional se aprueban mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Transportes y Comunicaciones, a propuesta de este último.

10.3 Para efectos de la implementación de lo señalado en el numeral precedente, se autoriza al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático con cargo a los saldos de libre disponibilidad de su presupuesto institucional del Año Fiscal 2025 en la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios. Para tal fin, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones queda exceptuado de lo establecido en el artículo 11 y en el literal a) del artículo 33 de la Ley N° 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, así como en los incisos 3 y 4 del numeral 48.1 del artículo 48 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

10.4 Los recursos materia de anulación por efecto de las modificaciones presupuestarias señaladas en los numerales 10.1 y 10.2 precedentes, no podrán ser objeto de demandas adicionales con cargo a los recursos a los que se refiere el artículo 53 del Decreto Legislativo N° 1440, ni con cargo a recursos autorizados mediante modificaciones presupuestarias en el nivel institucional aprobados a través de norma de cualquier rango.

Artículo 11.- Financiamiento

La implementación de las intervenciones señaladas en los artículos 3 al 9 se financian con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Artículo 12.- Control Concurrente

Las intervenciones que se efectúen en el marco de la presente norma se encuentran sujetas al control concurrente.

Artículo 13.- Vigencia

El presente Decreto de Urgencia tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2025.

Artículo 14.- Refrendo

El presente Decreto de Urgencia es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Transportes y Comunicaciones, Ministro de Defensa y el Ministro de la Producción.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

FINALES

Primera.- Actividades complementarias para la desocupación total del Área Acuática a Desocupar

1. La DICAPI en coordinación con el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú, establece las medidas que permitan garantizar la seguridad de las embarcaciones durante su traslado al área de fondeadero correspondiente, así como la seguridad de la vida humana y el medio ambiente acuático.

2. La DICAPI en ejercicio de sus funciones realiza acciones de control y vigilancia en las áreas adyacentes a los Amarraderos D y E del Muelle 5 del Terminal Norte Multipropósito del Puerto del Callao, a fin de efectuar labores de policía marítima para el uso debido del área acuática, la seguridad y la protección de la vida humana. La DICAPI se encuentra facultada a suscribir convenios con los operadores portuarios de los Terminales Portuarios del Puerto del Callao a efectos de coadyuvar al cumplimiento de la presente disposición.

Segunda.- Liberación de áreas identificadas para intervenciones priorizadas

Las entidades públicas titulares registrales y posesionarias dispondrán las acciones necesarias para la liberación y entrega de las áreas ocupadas e identificadas para la ejecución de las intervenciones priorizadas, establecidas y desarrolladas en los artículos 3 al 5 del presente Decreto de Urgencia.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veinticuatro días del mes de abril del año dos mil veinticinco.

III. MARCO NORMATIVO

Legislación Nacional

Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

▪ **Constitución Política del Perú**

- Art. 2 incisos 2, 22, 23 y 31 (Derechos fundamentales, igualdad ante la ley, derecho al trabajo, participación ciudadana).
- Art. 118 inciso 19 (Facultades del presidente para dictar Decretos de Urgencia).
- Arts. 188 y 191 (Descentralización y autonomía regional/municipal).

▪ **Ley 27446 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.**

▪ **DS N.º 007-2022-JUS – Reglamento de la Ley Marco para la Producción Legislativa.**

▪ **Jurisprudencia del Tribunal Constitucional**

- Exp. N.º 0009-2007-PI/TC²
- Exp. N.º 04245-2004-PA/TC³

Normas convencionales

- **Convenio 169 de la OIT** (Consulta previa y participación de pueblos y comunidades tradicionales).
- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (Derecho al trabajo, protección contra el desempleo y participación en decisiones públicas).

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

4.a. MESA DE TRABAJO

Análisis e intercambio de opiniones respecto al D.U. N° 004-2025, Decreto de Urgencia N° 004-2025 y el PL 11261/2024-CR.

La Comisión de Transportes y Comunicaciones, realizó un Mesa de Trabajo para analizar e intercambiar opiniones respecto a la dación y alternativas de solución al Decreto de Urgencia N° 004-2025, emitido con fecha del 25 de abril de 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 <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00009-2007-AI%2000010-2007-AI.html>

³ <https://pirhua.udep.edu.pe/backend/api/core/bitstreams/6ef0f55f-b815-4b82-800a-55670a98b3ca/content>

Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

Se solicitaron las opiniones a los invitados respecto al PL 11261/2024-CR, de autoría de la señora congresistas Chirinos Venegas que propone la Ley que protege los derechos laborales excluidos en el Decreto de Urgencia N°004-2025 en el marco de las intervenciones portuarias en el Callao.

Dicha reunión de trabajo se convocó para realizarse en la Sala Carlos Torres y Torres Lara del edificio Víctor Raúl Haya de la Torre del Congreso de la República, el viernes 6 de junio de 2025 a las 14 y 30 horas y se convocó a los representantes del:

- Despacho de la congresista Patricia Chirinos Venegas
- Equipo técnico de la Comisión de Transportes y Comunicaciones.
- Representantes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Representantes del Ministerio de la Producción.
- Representantes del Ministerio de Defensa (Dirección General de Capitanías y Guardacostas).
- Representantes de la Autoridad Portuaria Nacional.
- Representantes del GORE Callao.
- Representantes de OSITRAN.
- Representantes de APM Terminals Callao S.A.
- Representantes de organizaciones de pescadores artesanales del puerto del Callao.

Debemos precisar que por disposición administrativa la reunión finalmente se realizó en la Sala Quiñones del Palacio Legislativo del Congreso de la República, el viernes 6 de junio de 2025, e inició a las 15:00 horas aproximadamente participando de la misma:

Equipo técnico de las Comisiones Ordinarias de

- Transportes y Comunicaciones y de
- Trabajo y Seguridad Social.

Asesor

- Despacho de la Congresista Patricia Chirinos Venegas.

OSITRAN

Econ. Carlos Aliaga Calderón, jefe de Contratos Portuarios de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización

Dr. Christian Rosales Mayo, jefe de Jefatura de Asuntos Jurídicos y Regulatorios (e) de la Gerencia de Asesoría Jurídica

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES MTC

Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

Renzo García Vergara, Especialista en Puertos.

MINISTERIO DE DEFENSA MINDEF

Capitán de Navío Amilcar Velásquez Vargas,

Capitán de puerto del Callao

AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL

Jorge Chávez Oliden-Gerente General y

Celso Albuquerque Yataco - Coordinador DOMA

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Cynthia Flores Huamani DNI 43210678 asesora del viceministro de Pesca y Acuicultura

Alberto Diaz Alfaro DNI 32138814 director general de la Dirección General de Pesca Artesanal del Ministerio de la Producción

ORGANIZACIONES DE PESCADORES ARTESANALES

- Manuel Caminiti Miscan (Presidente) APACMC
- Eduardo Espinoza Orduña (Presidente) ARAAPESCA
- Enrique Carlo Lopez Atocha (Secretario) ASPEARPC
- José Luis Moreno Moreno (Presidente) AEMPCO
- Martin Prieto Muñoz (Secretario General) ARUPACC
- Martin Cerón Borjas (Presidente) ARAEMM
- Wilmer Collantes Delgado (Delegado) ASPEARPC
- Néstor Juvenal Angulo (Presidente) ADMACC
- Maruja Tinco Soto (Presidente) APEPAC
- Ángel Francia Collantes (Vicepresidente).

En dicha reunión de trabajo se pudo intercambiar opiniones respecto a la propuesta materia del presente estudio, y la necesidad de aprobarla ya que los representantes de los pescadores artesanales y trabajadores del desembarcadero de pesca artesanal DPA, consideran que no se le había considerado respecto al efecto que el DU. causaría en sus actividades cotidianas, ya que ello intervendría con su lugar habitual de trabajo para ampliar el terreno de operaciones de las actividades de la empresa de administración portuaria, y a la fecha no se sabía el espacio y construcción para la reubicación del DPA, por ello se consideraba que aparentemente no se habría realizado un debido estudio de análisis de impacto regulatorio, en la emisión de la norma.

Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

Finalmente, se reiteró a los asistentes el pedido de remitir sus opiniones sobre el proyecto de ley por escrito.

4.b. ANÁLISIS JURÍDICO

El análisis jurídico de la propuesta de Ley de derogación del 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, debe situarse en el contexto del ordenamiento constitucional y legal vigente, el cual establece límites claros para el ejercicio del poder normativo por parte del Poder Ejecutivo y salvaguarda los derechos fundamentales de los ciudadanos.

- ❖ La Constitución Política del Perú en su artículo 118, inciso 19, confiere al **Presidente de la República la facultad excepcional de dictar decretos de urgencia "en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso de la República"**. Esta potestad, sin embargo, es restrictiva y está sujeta a la estricta observancia de los principios constitucionales de legalidad, necesidad y urgencia. Además, el artículo 2 reconoce derechos fundamentales, entre ellos, el derecho al trabajo (artículo 22), el derecho a la igualdad ante la ley (artículo 2.2) y el derecho a la participación democrática, que incluye la consulta previa a las comunidades afectadas conforme al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- ❖ El Principio de Separación de Poderes y Control Legislativo, establecido en la Constitución reafirma el control del Congreso sobre las medidas adoptadas mediante decretos de urgencia, garantizando el equilibrio de poderes y evitando abusos en el uso de esta prerrogativa. La jurisprudencia constitucional ha reafirmado que los decretos de urgencia no pueden ser utilizados para regular materias que no sean estrictamente económicas y financieras o que puedan ser tratadas mediante el procedimiento legislativo ordinario, limitando así su ámbito de aplicación para preservar el Estado de Derecho.
- ❖ Adicionalmente el Convenio 169 de la OIT y Consulta Previa define que el Perú está obligado a cumplir con el Convenio 169 de la OIT, incorporado en el

Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

derecho nacional con rango constitucional, que establece la obligación de realizar consultas previas, libres e informadas a los pueblos indígenas y comunidades locales, cuando **las decisiones puedan afectar sus derechos y territorios. La ausencia de este proceso vulnera derechos fundamentales y compromete la legitimidad y legalidad de las intervenciones estatales.**

- ❖ Los principios de Legalidad, Igualdad y Protección del Trabajo Digno en nuestro marco legal, protege el derecho al trabajo digno y la igualdad ante la ley.

Por ello, **cualquier norma que excluya arbitrariamente a trabajadores organizados o dependientes, especialmente en sectores vulnerables como la pesca artesanal, viola estos principios constitucionales y genera una discriminación injustificada que compromete la justicia social y el desarrollo económico inclusivo.**

- ❖ Asimismo, el Tribunal Constitucional ha establecido límites claros para la expedición y vigencia de decretos de urgencia, **exigiendo que exista una real y urgente necesidad que justifique la excepción al procedimiento legislativo ordinario.** Además, ha reconocido la importancia del principio de primacía de la realidad para proteger derechos laborales aún en ausencia de contratos formales.

Este marco legal introduce los fundamentos normativos y constitucionales que sustentan el análisis crítico del Decreto de Urgencia N.º 004-2025, **estableciendo la base para argumentar su inconstitucionalidad y la necesidad de su derogación.**

- ❖ **Vulneración del Principio de Reserva de Ley y Uso Inconstitucional del Decreto de Urgencia**

El Tribunal Constitucional peruano ha definido criterios precisos que deben observar los Decretos de Urgencia para ser constitucionales, en la misma línea

Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

de lo dictado por la Constitución, en su artículo 118.19, autoriza al Presidente de la República a dictar decretos de urgencia **únicamente**:

- En materia económica y financiera;
 - Cuando lo requiera el interés nacional o sea una necesidad impostergable;
 - Y exista una situación de **urgencia extraordinaria y excepcional**.
- ❖ Es decir, el Decreto de Urgencia se justifica en el incremento repentino de la actividad portuaria y la superposición con la pesca artesanal. Si bien hay una situación de congestión y riesgo operativo, **no se evidencia que esta problemática no pueda atenderse mediante mecanismos ordinarios, como decretos supremos, modificaciones contractuales vía PROINVERSION o ley del Congreso.**
 - ❖ Además, el Decreto de Urgencia establece una vigencia hasta diciembre de 2025, lo cual contradice su supuesta urgencia, al permitir un margen de acción demasiado amplio que será permanente e irreversible.
 - ❖ Sin embargo, muchas disposiciones se refieren a procedimientos administrativos, desplazamientos de actores sociales, intervención sobre derechos de propiedad y autorizaciones ambientales, lo cual excede el ámbito económico/financiero directo y entra en terrenos que, por principio de reserva de ley, son competencia del Congreso (ej. afectación a derechos reales, régimen de contrataciones, tratamiento de recursos naturales y actividad pesquera).

Es necesario evidenciar que el Decreto de Urgencia vulnera el principio de legalidad en varios puntos:

- Artículo 4.b): Considera aprobados automáticamente permisos y autorizaciones ambientales y de otras entidades competentes, con base en un expediente técnico. Esta "**ficción jurídica**" vulnera la reserva de ley administrativa, desnaturalizando las competencias sectoriales y el principio de control previo.
- Artículo 5 y 10: **Autoriza reembolsos y modificaciones presupuestarias sin aplicar normas de promoción de inversión privada ni los límites de la Ley de Presupuesto**, lo cual podría afectar la autonomía del Congreso en materia presupuestaria.

Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

- Artículos 6 a 9: Regulan incentivos económicos por desocupación de espacios acuáticos y procedimientos administrativos para el traslado o desguace de embarcaciones, con requisitos nuevos y condiciones normativas que modifican sustancialmente el régimen legal ordinario aplicable a las actividades pesqueras, el cual se encuentra regulado por ley y reglamentos específicos.

Existe una posible afectación a derechos fundamentales

- ❖ El procedimiento de desocupación del área acuática regulado en los artículos 6 al 9: Se basa en un empadronamiento de embarcaciones que puede incluir a propietarios no identificados, quienes podrían ser objeto de traslado forzoso o disposición de sus bienes.
- ❖ No contempla una evaluación socioeconómica previa, ni garantías efectivas de compensación justa o acceso a procedimientos contenciosos-administrativos, lo cual podría vulnerar el derecho de propiedad y el debido procedimiento de los pescadores artesanales, especialmente aquellos no formalizados.

La falta de transparencia en la metodología de cálculo de los incentivos (dejado a resolución posterior), y la entrega condicionada a una constancia de desocupación efectiva, añade incertidumbre jurídica.

Desnaturalización del sistema de Asociaciones Público-Privadas

- ❖ El artículo 3.5 establece que las intervenciones se ejecutarán fuera de los contratos de concesión, sin aplicar el Decreto Legislativo N° 1362 sobre asociaciones público-privadas, con reembolso posterior de gastos.

Esto puede interpretarse como una figura encubierta de modificación contractual o creación de obligaciones bilaterales fuera del marco legal vigente, lo que constituye un vaciamiento normativo del sistema de inversión privada y vulnera el principio de legalidad.

El Decreto presenta vulneraciones graves al principio de legalidad, al desbordar los límites del poder reglamentario del Ejecutivo e intervenir en áreas de reserva legal del Congreso, particularmente en:

Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

EN CONCLUSIÓN

El DU N.º 004-2025 no cumple con estos requisitos.

- **URGENCIA.** La congestión vehicular, el aumento en la carga portuaria y la superposición con actividades pesqueras **no constituyen fenómenos repentinos o incontrolables**, sino problemas estructurales y previsibles, abordables mediante procedimientos legislativos ordinarios o administrativos. El Ejecutivo utiliza una herramienta excepcional para resolver situaciones ordinarias, lo que **invade competencias del Congreso y vulnera el principio de separación de poderes**.

Jurisprudencia relevante: El TC ha establecido en la sentencia del Exp. N.º 0009-2007-PI/TC⁴ que los decretos de urgencia no deben ser usados para reemplazar la deliberación parlamentaria en temas no urgentes.

- El DU. presenta una regulación con efectos claramente **particulares**, al intervenir exclusivamente en los Amarraderos D y E del Muelle 5, afectando a un sector específico (la pesca artesanal) sin establecer reglas generales ni parámetros inclusivos, es decir atenta contra el Principio de Legalidad y de Generalidad Normativa.

Según el artículo 16 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción Legislativa, las normas con rango de ley deben tener **alcance general y abstracto**. La focalización del DU, sin criterios técnicos transparentes, vulnera este principio, volviéndolo inconstitucional en su forma y fondo.

- **Afectación de Derechos Fundamentales sin Garantías de Protección**

El Decreto de Urgencia genera impactos directos en los derechos fundamentales de trabajadores organizados de la pesca artesanal, al ordenar un proceso de desocupación sin:

- Consulta previa (violación al **Convenio 169 de la OIT**).
- Reubicación técnica ni compensación económica.
- Evaluación ambiental y social (Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental).
- Participación ciudadana (art. 31 de la Constitución).

⁴ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00009-2007-AI%2000010-2007-AI.html>

Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

La omisión de estas garantías configura una vulneración a los derechos al trabajo digno (arts. 22 y 23), a la igualdad (art. 2.2) y a la participación democrática, afectando especialmente a sectores en condición de vulnerabilidad, como los pescadores y trabajadores no propietarios, que han sido **excluidos del padrón de beneficiarios** y de toda protección institucional.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

A partir del análisis expuesto, se concluye que el **Decreto de Urgencia N.º 004-2025** adolece de **graves vicios de inconstitucionalidad** en su contenido y en su forma de emisión, al:

- Ser emitido sin acreditar urgencia extraordinaria.
- Invadir funciones legislativas del Congreso.
- Afectar derechos fundamentales sin garantías mínimas.
- Discriminar a trabajadores informales y no propietarios.
- Excluir a autoridades subnacionales del proceso decisorio.

En consecuencia, este Decreto de Urgencia **debe ser derogado** por el Congreso de la República en ejercicio de su función de control normativo y preservación del orden constitucional. La derogación no solo corrige una infracción legal, sino que **restaura el principio de legalidad, protege derechos vulnerados y promueve un desarrollo portuario más justo e inclusivo**.

La derogación propuesta por el Proyecto de Ley 11261/2024-CR **constituye una medida correcta, necesaria y alineada con los principios del derecho constitucional, el desarrollo sostenible y los compromisos internacionales asumidos por el Perú en materia de trabajo digno, consulta previa y equidad social. No puede hablarse de eficiencia logística si esta se construye sobre la marginación de quienes han sostenido por décadas la pesca artesanal como eje vital de la economía regional**.

IV.2 Análisis de las opiniones e información solicitadas

Para la elaboración del presente dictamen de conformidad con lo dispuesto en el articulado 96 la constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 22 b). 69 y 87 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Transportes y Comunicaciones se ha solicitado opiniones a las siguientes entidades:

IV.2.a. Cuadro resumen de pedidos de opinión

Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

CUADRO 02

Para el Proyecto de Ley 11261/2024-CR

Oficio	Entidad	Fecha
2480 -2024-2025-CTC-HMPL-CR	Ministerio de la Producción	02 de junio de 2025
2481-2024-2025-CTC-HMPL-CR	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	02 de junio de 2025
2482-2024-2025-CTC-HMPL-CR	Alcalde Provincial del Callao	02 de junio de 2025
2489-2024-2025-CTC-HMPL-CR	Autoridad Portuaria Nacional -APN	02 de junio de 2025
2491-2024-2025-CTC-HMPL-CR	Gerente General de APM Terminals Callao	02 de junio de 2025
2492-2024-2025-CTC-HMPL-CR	Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) MINDEF	02 de junio de 2025

IV.2.b. INFORMACIÓN Y OPINIONES RECIBIDAS

Las opiniones recibidas en la comisión mencionan lo siguiente:

4.2.1. ASOCIACIÓN DE PESCADORES DE LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO

Mediante Carta s/n, del 7 de junio de 2025, diversas asociaciones de pescadores artesanales del Callao, debidamente inscritas en los Registros Públicos (SUNARP), se dirigieron a la presidenta de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, Hilda Portero López, con el propósito de expresar su agradecimiento por el trabajo que viene realizando al frente de dicha comisión, así como para manifestar su respaldo al Proyecto de Ley 11261/2024-CR. Esta iniciativa legislativa, presentada por la congresista Patricia Chirinos Venegas, propone la derogación del Decreto de Urgencia N.º 004-2025, norma que —según indican— ha causado un grave perjuicio social, económico y legal a los pescadores artesanales del litoral chalaco.

Señalan que desde la vigencia del Decreto de Urgencia ha generado la expulsión arbitraria de más de 1,500 trabajadores formales de la pesca artesanal, incluyendo pescadores, extractores y comercializadores, de zonas que han sido históricamente utilizadas para esta actividad. Esta medida, afirman, se ha ejecutado sin consulta previa, sin estudios técnicos que la sustenten, ni planes de compensación o reubicación, lo que ha traído consigo desempleo, desarraigo social y pérdida de medios de vida. Lo más preocupante es que no se ha determinado con claridad en qué lugar se reubicarán, ni existe un plan transparente que defina condiciones mínimas para dicho traslado. La incertidumbre se agrava con el silencio del Gobierno Regional del Callao y la falta de respuesta del Poder Ejecutivo, que hasta la fecha se ha negado a atender directamente a las asociaciones formalmente organizadas.

Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

Asimismo, los trabajadores alertan sobre la falta de información clara respecto al futuro de sus embarcaciones, muchas de las cuales fueron adquiridas mediante créditos formales. El costo del traslado y mantenimiento de estas unidades recae injustamente sobre los propios pescadores, quienes además denuncian que el contenido del decreto contrasta severamente con su aplicación real: mientras en el texto se habla de un proceso de ordenamiento, en la práctica se ejecutan desalojos forzados sin ofrecer alternativas dignas.

Desde el punto de vista legal y constitucional, las asociaciones sostienen que el DU 004-2025 presenta múltiples deficiencias. En primer lugar, argumentan que no se justifica su emisión bajo el marco del artículo 118, inciso 19, de la Constitución, que limita el uso de decretos de urgencia a materias económico-financieras, siempre que exista necesidad y urgencia comprobables. Según afirman, las acciones previstas por el decreto no responden a una situación imprevisible ni a una emergencia real, sino que forman parte de procesos administrativos que pudieron abordarse mediante los canales legislativos ordinarios, sin invadir la función del Congreso.

Además, critican el rol poco efectivo del OSITRAN, entidad encargada de supervisar las concesiones de infraestructura de transporte. Si bien dicha institución tiene la obligación de velar por el equilibrio entre el Estado, los concesionarios y los usuarios, en este caso no ha tomado medidas frente a los efectos sociales adversos derivados de las concesiones portuarias en el Callao. No ha impulsado compensaciones ni ha intervenido ante el desplazamiento de gremios legalmente constituidos, pese a que su marco normativo le otorga competencias para abordar los impactos de forma integral.

Por otro lado, el decreto vulnera el principio de descentralización al imponer decisiones sobre el uso del territorio sin consultar con el Gobierno Regional del Callao ni la Municipalidad Provincial del Callao, infringiendo los artículos 188 y 191 de la Constitución. También se vulneran derechos fundamentales, como el derecho al trabajo y la participación democrática. Se omite, además, la aplicación del Convenio 169 de la OIT, que exige consulta previa a los pueblos y comunidades afectadas, así como la normativa nacional que obliga a realizar evaluaciones de impacto social y ambiental antes de implementar medidas de esta naturaleza.

Durante una mesa técnica organizada por la propia Comisión de Transportes y Comunicaciones, las asociaciones señalan que quedó en evidencia el desconocimiento del Ejecutivo respecto a la realidad de los pescadores artesanales del Callao. Las respuestas ofrecidas por sus representantes demostraron una preocupante desconexión entre las normas emitidas y sus efectos reales sobre las comunidades afectadas, lo cual refuerza la necesidad de derogar el decreto y plantear una solución más justa.

Finalmente, las asociaciones ratifican su legitimidad institucional, ya que todas se encuentran registradas en SUNARP, con RUC vigente y estatutos activos. Por ello, formulan un petitorio claro a la Comisión del Congreso: solicitan que se emita a la brevedad un dictamen favorable al Proyecto de Ley 11261/2024-CR, como medida urgente frente a una

Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

norma que vulnera la Constitución y derechos fundamentales. Piden que este dictamen sea considerado prioritario, dada la inminencia de los desalojos y el riesgo de un conflicto social innecesario. Además, exigen ser convocados formalmente a una audiencia o mesa de trabajo que permita elaborar una nueva norma con su participación, que contemple un cronograma definido y condiciones adecuadas para una reubicación técnica, sanitaria y productivamente viable.

Los firmantes dejan claro que no se oponen al ordenamiento portuario, pero exigen que se realice de manera justa, planificada y respetuosa de sus derechos. Rechazan cualquier forma de exclusión y reafirman que su lucha es pacífica y basada en la defensa de su trabajo, su familia y su territorio. No obstante, advierten que, de persistir el atropello, se verán obligados a ejercer acciones colectivas en defensa de su dignidad como trabajadores formales del mar.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El Decreto de Urgencia N.º 004-2025, emitido con el supuesto objetivo de ordenar el uso del espacio portuario en el Callao, debe ser evaluado no solo desde su intención formal, sino también desde sus consecuencias prácticas. Al **analizar sus costos y beneficios**, se observa que los perjuicios superan ampliamente a los eventuales logros, especialmente en términos sociales, económicos y constitucionales.

Desde la perspectiva del Ejecutivo, el DU busca implementar un proceso de reorganización territorial del entorno portuario, con la finalidad de mejorar la logística, incrementar la eficiencia operativa de las concesiones portuarias y facilitar futuras inversiones en infraestructura. Sin embargo, estos beneficios no están sustentados en estudios técnicos específicos ni en mecanismos de evaluación de impacto. Tampoco se han divulgado indicadores claros que permitan comprobar el valor público real generado por la medida.

Costos sociales y económicos:

a. Desempleo y pérdida de ingresos:

La expulsión forzosa de más de 1,500 trabajadores formalizados del litoral chalaco representa una pérdida de ingresos directos para cientos de familias cuya única fuente de subsistencia es la pesca artesanal. Estos pescadores han sido despojados de su espacio laboral sin consulta previa, enfrentando la incertidumbre de no saber a dónde serán reubicados ni en qué condiciones podrán seguir ejerciendo su oficio. En muchos casos, sus embarcaciones fueron adquiridas con créditos, lo que significa que ahora

Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

deben enfrentar deudas sin poder operar, agravando su vulnerabilidad económica.

b. Impacto en la economía local:

La pesca artesanal no solo tiene valor como actividad productiva directa, sino que también forma parte del ecosistema comercial, gastronómico y cultural del Callao. Su desplazamiento afecta cadenas de valor locales (como mercados, transporte, restaurantes y comercio) que dependen de esta pesca diaria, generando ingresos y empleo indirecto en la región. La desaparición o debilitamiento de este sector podría impactar negativamente en la economía regional y en la seguridad alimentaria de la población que accede a productos pesqueros frescos y asequibles.

Costos institucionales y políticos:

a. Desconfianza en las instituciones:

El Decreto ha generado una profunda desconfianza entre los ciudadanos afectados y las entidades del Estado, al ser percibido como una medida impuesta desde el Ejecutivo, sin diálogo ni participación. La omisión de mecanismos de consulta previa y la falta de coordinación con el gobierno regional y local debilitan el principio de descentralización y minan la legitimidad democrática de las decisiones públicas.

b. Potencial conflicto social:

La percepción de una política pública que excluye a los más vulnerables y favorece a operadores sin arraigo local puede derivar en un conflicto social innecesario. Las asociaciones ya han advertido que se encuentran en situación de resistencia pacífica, pero no descartan medidas colectivas de defensa si no se atienden sus reclamos. Esta tensión, de no ser resuelta por la vía del diálogo y la legalidad, podría escalar y comprometer la estabilidad en el primer puerto del país.

Conclusiones preliminares:

Mientras los beneficios del DU 004-2025 son poco claros, abstractos y no urgentes, los costos reales —económicos, sociales, institucionales y políticos— son altos, visibles e inminentes. **Desde una lógica de análisis costo-beneficio, el mantenimiento de este decreto resulta inviable. En cambio, su derogación y la apertura de un proceso**

Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

participativo de reordenamiento permitirían alcanzar los objetivos de desarrollo portuario sin sacrificar la dignidad ni el sustento de miles de trabajadores formales.

El análisis de impactos cuantitativos y cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales.

- La necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.
- El análisis de impactos cuantitativos y cualitativos de la norma es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; así como leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

La derogación del Decreto de Urgencia 004-2025 puede ser vista como una oportunidad para promover una competencia más sana y una logística más eficiente en el país. Sin embargo, es esencial que el gobierno implemente otras estrategias y políticas que aseguren la modernización y competitividad del Puerto del Callao, evitando que la falta de medidas urgentes conduzca a estancamientos o descoordinaciones perjudiciales para el comercio exterior del Perú

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Transportes y Comunicaciones de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 11261/2024-CR, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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

LEY QUE DEROGA EL DECRETO DE URGENCIA 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

Artículo único. Derogación del Decreto de Urgencia 004-2025

Se deroga el Decreto de Urgencia 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.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Se dejan sin efecto normas

Se dejan sin efecto todas las normas de igual o menor jerarquía que se opongan a lo establecido en la presente ley.

Salvo mejor parecer.
Dase cuenta.
Sala de la Comisión.

Lima, 16 de junio de 2025.



Firmado digitalmente por:
Loverly FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/07/2025 11:53:39-0500



Firmado digitalmente por:
TRIGOSO REATEGUI Cheryl
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/08/2025 10:03:30-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Biana
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/08/2025 12:37:28-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/08/2025 15:27:54-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Ivarelly FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/08/2025 12:07:58-0500



Firmado digitalmente por:
OLIVOS MARTINEZ Leslie
Vivian FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/08/2025 10:51:24-0500



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Ivety FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/08/2025 14:06:03-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATING AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/08/2025 12:18:22-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/08/2025 14:51:00-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/08/2025 15:37:12-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/08/2025 12:24:02-0500



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/08/2025 16:36:18-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/08/2025 17:00:44-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/08/2025 16:04:01-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS APONTE Jorge
Arturo FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/08/2025 17:12:21-0500

MP Dictámenes

De: Aplicaciones Congreso
Enviado el: martes, 1 de julio de 2025 16:00
Para: Amilcar Fidel Cabezas Solis; mp.interno
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 3006662c5574660c40ab71c494a81949.pdf

[Solicitante]: acabezas@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: Dictamen aprobado por mayoría recaído en el Proyecto de Ley 11261/2024-CR que propone con un texto sustitutorio la Ley que deroga el Decreto de Urgencia 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. Se deja constancia, se acuerdo la dispensa de aprobacion del acta para poder ejecutar los acuerdos aprobados.

[Fecha]: 2025-07-01 15:59:53

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.