

LEY DE AVISTAMIENTO DE CETÁCEOS

La congresista de la República que suscribe, **HEIDY JUÁREZ CALLE**, integrante del **Grupo Parlamentario Podemos Perú**, en uso de las facultades de iniciativa legislativa prevista en los artículos 102º numeral 1), y 107º de la Constitución Política del Perú, y en los artículos 22º inciso c), 75º y 76º del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República,

Ha dado la siguiente Ley:

LEY DE AVISTAMIENTO DE CETÁCEOS

TÍTULO I

CONSIDERACIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley

- 1.1. El objeto de la presente Ley es establecer el marco regulatorio aplicable a la actividad de avistamiento de cetáceos en Perú.
- 1.2. La presente Ley tiene por finalidad asegurar la conservación de los cetáceos durante la actividad de avistamiento, y garantizar la seguridad de los turistas durante el desarrollo de esta actividad.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Las disposiciones establecidas en la presente Ley son de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas y personas naturales y jurídicas que realizan la actividad de avistamiento de cetáceos.

Artículo 3. Definiciones

Para efectos de la aplicación de la presente Ley, se debe considerar las siguientes definiciones:

- a) Avistamiento: Es una actividad no extractiva, consistente en el acercamiento voluntario a cetáceos, con la finalidad de observar y tener un contacto visual con estas especies, en su hábitat natural y con fines turísticos o recreativos.
- b) Cetáceos: Son mamíferos que viven en el medio acuático. En Perú, pueden vivir en el mar o en ríos. Los cetáceos pueden agruparse en dos: (i) los misticetos o ballenas con barbas filtradoras (ballena jorobada, ballena azul, entre otras) y (ii) los

odontocetos o cetáceos con dientes (delfines, cachalotes y marsopas). Por su tamaño, pueden clasificarse como cetáceos mayores o cetáceos menores. Los primeros son un conjunto de mamíferos marinos pertenecientes a las familias *Balaenopteridae*, *Balaenidae*, *Eubalaenidae* y *Physeteridae* y que son denominados como “ballenas” y “cachalotes”; mientras que los segundos son un conjunto de mamíferos marinos pertenecientes a las familias *Kogiidae*, *Ziphiidae*, *Delphinidae* y *Phocoenidae* y que son denominados como “delfines”, “zifios” y “marsopas”.

- c) Denuncia ambiental: Información brindada por una persona natural o jurídica que contiene la descripción de un hecho relacionado a la presunta comisión de una infracción contemplada en la presente ley y cuya competencia de fiscalización se encuentra a cargo del gobierno regional, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) o la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI).
- d) Nave: Embarcación turística o recreativa que realiza la actividad de avistamiento de cetáceos y cuenta con todos los títulos habilitantes para realizar dicha actividad. Se incluye en esta definición a los deslizadores y yates de empresas de recreación y de los socios de gremios de pescadores artesanales.
- e) Telémetro: Equipo que, a través de un óptico o láser, mide con precisión y de forma objetiva la distancia en la que se encuentra la nave al cetáceo y la longitud que tiene dicho mamífero marino.
- f) Ruido submarino: Sonido generado por fuentes naturales o artificiales en el océano, como olas, corrientes, vida marina, barcos, exploración petrolera, etc, que puede afectar la comunicación y/o comportamiento de la vida marina, especialmente de mamíferos marinos como los cetáceos.

Artículo 4. Títulos habilitantes para el desarrollo de la actividad de avistamiento de cetáceos

Las naves que realizan la actividad de avistamiento de cetáceos necesitan contar con los siguientes títulos habilitantes:

- a) Certificado de matrícula, emitido por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) de la Marina de Guerra del Perú.
- b) Permiso de operación de transporte turístico, emitido por el gobierno regional o el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, según corresponda.
- c) Constancia de inscripción de Agencia de Viajes y Turismo y en el Directorio Nacional de Prestadores de Servicios Turísticos Calificados. Las naves pertenecientes a gremios de pescadores artesanales no requieren tramitar esta inscripción de forma individual. Tramitan la inscripción de forma colectiva, como gremio pesquero artesanal.
- d) Contrato de Servicio Turístico con el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), en caso se realice la actividad de avistamiento al interior de un área natural protegida. Las naves pertenecientes a gremios de pescadores artesanales no requieren tramitar este contrato de forma individual. Tramitan el contrato de forma colectiva, como gremio pesquero artesanal.

Artículo 5. Sobre el patrón o capitán de la nave que realiza actividades de avistamiento de cetáceos

- 5.1** La actividad de avistamiento de cetáceos debe ser realizada por personal idóneo, que conozca sobre conceptos básicos de biología, ecología y comportamiento de los cetáceos, así como la normativa que regula el avistamiento de estas especies.
- 5.2** El patrón o capitán es la máxima autoridad a bordo de la nave y que se encuentra habilitado por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), para cumplir dicho rol. Es responsable de velar por la seguridad de la nave y los pasajeros, así como por la conservación de los cetáceos durante la actividad de avistamiento.
- 5.3** El capitán o patrón que conduzca una embarcación para fines de avistamiento de cetáceos, además del título emitido por la DICAPI, debe contar con una capacitación sobre biología, ecología y comportamiento de los cetáceos y sobre el presente marco normativo vinculado al avistamiento de estas especies. Este curso, de mínimo 15 horas lectivas, debe ser realizado por alguna institución académica o profesional que domine la materia y por una plana docente especializada y con experiencia en el tema. La institución que realice el curso y que expida la constancia respectiva no requiere acreditación o inscripción en entidades del Estado.

Artículo 6. Sobre el guía de turismo especializado en avistamiento de cetáceos

- 6.1** El guía de turismo especializado en avistamiento de cetáceos es la persona encargada de brindar información a los turistas sobre las características de la actividad a desarrollar, las normas de comportamiento, así como información clave sobre los cetáceos y su conservación, tales como las rutas de migración, ciclos de vida, entre otra información que contribuya a la sensibilización y educación ambiental sobre la conservación de cetáceos.
- 6.2** Para ser reconocido como guía de turismo especializado en avistamiento de cetáceos, se requiere estar inscrito en el registro del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Para tal efecto, debe acreditarse alguno de los siguientes dos (2) requisitos:
- a) Haber estudiado turismo, como carrera, en una universidad o, como carrera técnica, en un instituto o centro de formación superior oficialmente reconocido por el Estado.
 - b) Haber estudiado biología marina, ingeniería pesquera o carreras afines.

TÍTULO II

MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LOS CETÁCEOS DURANTE LA ACTIVIDAD DE AVISTAMIENTO

Artículo 7. Distancias mínimas de acercamiento a los cetáceos

- 7.1** Las naves turísticas o recreativas que realizan actividades de avistamiento de cetáceos, deben cumplir con las siguientes distancias mínimas de acercamiento a los cetáceos:

Cetáceo	Distancia mínima de acercamiento
a) Cetáceos menores	50 metros
b) Cetáceos cuya longitud sea mayor a cinco metros	100 metros
c) Cetáceos menores que se encuentren en actividades de alimentación o socialización	150 metros
d) Cetáceos cuya longitud sea mayor a cinco metros y se encuentren en actividades de alimentación o socialización, las cuales se encuentran detalladas en el artículo 8 de la presente ley.	300 metros

7.2 Se encuentra prohibido dirigirse o acercarse a grupos de cetáceos con crías o a una madre con cría. Cuando de manera no premeditada se encuentren grupos con crías o madre con cría, se deberá abandonar lentamente el área hasta alcanzar una distancia mínima de 300 metros.

7.3 La distancia mínima de sobrevuelo de drones o cualquier otro vehículo aéreo es de 100 metros de altura y el tiempo máximo de avistamiento es de 25 minutos. Solo se permite su uso, desde una nave debidamente autorizada para la realización de actividades de avistamiento de cetáceos. En caso corresponda, el dron debe estar registrado ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el operador del dron debe tener la autorización respectiva como piloto de aeronaves no tripuladas.

7.4 Toda nave que realiza actividad de avistamiento de cetáceos debe de tener a bordo y utilizar un telémetro, a fin de asegurar el estricto cumplimiento de las distancias mínimas establecidas en la presente ley.

7.5 En aplicación del principio de progresividad, el Ministerio de la Producción, mediante Resolución Ministerial, puede actualizar las distancias mínimas previstas en el presente artículo, en caso de que el Instituto del Mar del Perú (IMARPE) así lo recomiende, por razones estrictamente científicas y en tanto que resulte más favorable para la conservación de los cetáceos.

Artículo 8. Señales que permiten identificar las actividades de alimentación y socialización

8.1 Son señales que permiten identificar las actividades de alimentación y socialización, las siguientes:

Características de los cetáceos	Señales de alimentación	Señales de socialización
Cetáceos menores	<ul style="list-style-type: none"> • Agrupamientos coordinados en forma de U o en círculos para rodear y concentrar a las presas. • Desplazamientos rápidos con cambios de dirección asociados a la persecución activa de presas. • Presencia y agregación de otras especies, incluyendo aves marinas y otros mamíferos marinos que se alimentan de las mismas presas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Interacciones entre individuos, incluyendo persecuciones, saltos y manipulación de objetos, como algas, esponjas, etc. • Contacto físico entre individuos como roces, saltos sincronizados o nado en proximidad. • Desplazamiento sobre oleaje o la estela de las embarcaciones.

<p>Cetáceos cuya longitud sea mayor a cinco metros</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Golpes con la cola y aletas pectorales para confundir a sus presas y prevenir que se escapen. • Desplazamientos coordinados con cambio de dirección, emitiendo sonidos que sincronizan sus acciones y la cooperación temporal o de larga duración entre individuos. • Formación de burbujas para concentrar y capturar presas. • Acostarse de lado en la superficie y nadar en círculos a gran velocidad, mientras azota el mar con la cola y forma un anillo de espuma. • Sumergirse a corta distancia debajo de la superficie del agua, nadando en círculos mientras realiza soplidos. • Posicionamiento vertical o inclinado con la boca abierta en superficie, permaneciendo relativamente inmóvil para capturar presas pasivamente. • Presencia y agregación de otras especies, incluyendo aves marinas y otros mamíferos marinos que se alimentan de las mismas presas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Saltos de vientre, de cola y de giro. • Golpes repetidos de las aletas pectorales. • Coletazos, la ballena saca la cola del agua y golpea la superficie, o la deja caer. Ambos movimientos pueden tratarse estados de agitación. • Persecución y competencia con agresividad (resoplidos, empujones, choques y colisiones con la cabeza, la cola y el cuerpo, con mucha actividad en la superficie). • Exposiciones de cabeza que son como actos de vigilancia y respuesta ante estímulos.
--	---	--

8.2 En caso de tener dudas sobre el comportamiento de los cetáceos, en aplicación del principio precautorio, la nave debe evitar acercarse a estos mamíferos marinos.

Artículo 9. Medidas para el acercamiento, permanencia y retiro de la nave

9.1 El acercamiento, permanencia y retiro de la nave de la zona de avistamiento debe evitar poner en riesgo la seguridad de los turistas la protección de los cetáceos.

9.2 Las naves deben de respetar su capacidad máxima autorizada de pasajeros, y estos últimos deben permanecer en condiciones seguras y evitar conductas que pongan en riesgo su seguridad y la de los otros turistas.

9.3 El acercamiento de las naves hacia los cetáceos debe realizarse por la parte posterior-lateral y paralela al movimiento de estas especies, de tal forma que las naves deban de formar una fila en tren, respetando el turno de llegada. Deben acercarse hacia la ballena o grupo de ballenas, como máximo, tres embarcaciones en fila y en forma paralela. Como máximo, cada nave puede realizar dos viajes, por día. Se encuentra prohibido acercarse al cetáceo de frente, de lado, rodearla o meterse en medio de un grupo de cetáceos.

9.4 Con la finalidad de evitar la presión acumulativa sobre un mismo grupo de cetáceos, se encuentra prohibida la rotación sucesiva de naves sobre un mismo individuo o grupo de cetáceos una vez culminado el tiempo máximo de observación. Las naves

que se retiren del área de avistamiento no podrán reincidir sobre el mismo grupo de cetáceos durante el mismo periodo de salida.

9.5 El acercamiento hacia los cetáceos debe realizarse a una velocidad máxima de cuatro (4) nudos. La nave debe mantener una velocidad constante, evitar aceleraciones bruscas y no debe superar la velocidad de desplazamiento de los cetáceos. En caso de que uno o más cetáceos se acerquen voluntariamente a la nave, el patrón o capitán deberá mantener el motor en neutro o, de ser necesario, apagarlo, evitando cualquier maniobra de persecución o aproximación activa. Esta situación no autoriza a reducir las distancias mínimas establecidas en la presente ley ni a modificar la trayectoria de la nave para seguir a los cetáceos.

9.6 Las naves deben de avanzar en forma paralela al curso del desplazamiento de los cetáceos y deben ubicarse a 500 metros de distancia, una detrás de otra. El tiempo máximo de permanencia en el área de avistamiento debe ser de 25 minutos. Antes o una vez cumplido el tiempo, la primera embarcación en retirarse, debe hacerlo en dirección opuesta al cetáceo.

Artículo 10. Señales que permiten identificar comportamientos inusuales y de alteración de los cetáceos

Cuando se perciba que los cetáceos se están sintiendo perturbados y están manifestando comportamientos inusuales y alteración, la nave debe abandonar a baja velocidad el área de avistamiento. De forma enunciativa, las siguientes señales permiten evidenciar comportamientos de alteración de los cetáceos:

- a) Golpes reiterados en el agua con la cola.
- b) Saltos fuera del agua ocurridos fuera de contextos de alimentación y socialización.
- c) Buceos prolongados, permaneciendo más tiempo sumergidas, sin estar en un contexto de alimentación.
- d) Cambios bruscos en la dirección de viaje
- e) Interrupción abrupta de actividades de alimentación o socialización
- f) Aumento de la frecuencia respiratoria.
- g) Aumento de la velocidad de nado y alejamiento de la embarcación.
- h) Vocalizaciones en la mayoría de los miembros del grupo de cetáceos.
- i) Otras señales que determine el Ministerio de la Producción, previo informe del IMARPE, a través de una resolución ministerial.

Artículo 11. Reporte en caso de colisiones o cuando el cetáceo se encuentre herido o enredado con una red de pesca u otro material

11.1 En caso de colisión accidental con un cetáceo o se encuentre a un cetáceo herido o enredado en una red o arte de pesca, se debe reportar este hecho al Instituto del Mar del Perú (IMARPE) y a la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) de la Marina de Guerra, para que adopten las medidas correspondientes, en el ámbito de su competencia.

11.2 En caso de colisión accidental con un cetáceo o se encuentre a un cetáceo herido o enredado en una red o arte de pesca, también debe reportarse el hecho a la Comisión Multisectorial de Gestión Ambiental del Medio Marino - Costero (COMUMA) del Ministerio del Ambiente, a fin de que esta se encargue de articular

con las entidades correspondientes y, en caso se trate de un enredo con un arte de pesca, articule también con las brigadas de desenmalle debidamente organizadas y capacitadas sobre la materia.

Artículo 12. Reducción del impacto sonoro en los cetáceos

- 12.1** Los motores de las naves que realizan la actividad de avistamiento de cetáceos deben de ser de cuatro tiempos, con la finalidad de reducir la contaminación al medio marino y el severo impacto negativo que ocasiona el ruido submarino en la conservación de los cetáceos.
- 12.2** El Poder Ejecutivo fomentará el financiamiento y/o acceso a créditos para la transición hacia motores adecuados que mitiguen el impacto del ruido sobre los cetáceos.

Artículo 13. Uso de protectores en las hélices de los motores de las naves

Los motores de las naves que realizan la actividad de avistamiento de cetáceos deben de contar con protectores en las hélices, con la finalidad de asegurar la seguridad e integridad de los cetáceos y evitar colisiones con estas especies y, cuyo impacto les puedan provocar amputaciones, cortes, fracturas o inclusive su muerte.

TÍTULO III

DEL RÉGIMEN DE FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN

Artículo 14. Funciones de fiscalización y sanción a cargo de los Gobiernos Regionales

- 14.1** Los Gobiernos Regionales, a través de sus Direcciones Regionales de Turismo, tienen la competencia de ejercer las funciones de fiscalización y sanción y velar por el cumplimiento de la presente ley.
- 14.2** Para el ejercicio de la función de fiscalización, los gobiernos regionales pueden emplear medios tecnológicos, entre ellos, pueden usar drones, los cuales pueden ser empleados inclusive desde tierra, para fines estrictamente de fiscalización. Además, deben usar un telémetro, a fin de asegurar el estricto cumplimiento de las distancias mínimas establecidas en la presente ley.
- 14.3** Las acciones de fiscalización pueden realizarse con el uso de naves propias o desde una patrullera de la Capitanía de Puerto o una nave de una agencia turística de avistamiento u otra institución pública o privada que colabore con el transporte del personal fiscalizador.
- 14.4** El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo realiza las funciones de fiscalización y sanción en el ámbito de Lima Metropolitana, en tanto que esa función sea transferida a la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- 14.5** Para el caso exclusivo de la actividad de avistamiento de ballenas, la primera semana de noviembre, luego de finalizar la temporada de avistamiento de estas especies, los gobiernos regionales en cuyo ámbito geográfico se realice esta

actividad, le remitan al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo la información acerca de las acciones de fiscalización y sanción impuestas en cumplimiento de la normativa de avistamiento de cetáceos.

Artículo 15. Funciones de fiscalización y sanción a cargo del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP)

- 15.1** El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) tiene las funciones de fiscalización y sanción y velar por el cumplimiento de la presente ley, respecto a las actividades de avistamiento de cetáceos que se realicen al interior de las áreas naturales protegidas y que puedan poner en riesgo el estado de conservación de dichas especies que forman parte de la diversidad biológica del área natural protegida.
- 15.2** Para el ejercicio de la función de fiscalización, las Jefaturas de las Áreas Naturales Protegidas del SERNANP pueden emplear medios tecnológicos, entre ellos, pueden usar drones, los cuales pueden ser empleados inclusive desde tierra, para fines estrictamente de fiscalización. Además, deben usar un telémetro, a fin de asegurar el estricto cumplimiento de las distancias mínimas establecidas en la presente ley.
- 15.3** Las acciones de fiscalización pueden realizarse con el uso de naves propias o desde una patrullera de la Capitanía de Puerto o una nave de una agencia turística de avistamiento u otra institución pública o privada que colabore con el transporte del personal fiscalizador.

Artículo 16. Función de patrullaje y colaboración en las acciones de fiscalización a cargo de las Capitanías de Puerto

En su rol de policía marítima, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), a través de la Capitanía de Puerto respectiva, realiza acciones de patrullaje y colabora con los gobiernos regionales y las Jefaturas de las Áreas Naturales Protegidas, en la realización de acciones de fiscalización, a fin de garantizar la conservación de los cetáceos durante la actividad de avistamiento y velar por la integridad y seguridad de los turistas a bordo de las naves.

Artículo 17. Mecanismos para la presentación de denuncias ambientales

- 17.1** Toda persona que requiera presentar una denuncia ambiental, debe realizarla a través de la mesa de partes de la entidad pública respectiva, ya sea de forma virtual o física. Asimismo, puede hacerlo a través del correo electrónico y/o la línea telefónica que la entidad habilite para tal efecto.
- 17.2** Una vez presentada la denuncia ambiental, la entidad debe generar un código de trámite y proporcionarla al denunciante, a fin de que este haga el seguimiento sobre el estado de su denuncia. Los resultados de la denuncia, deben ser comunicadas al denunciante, salvo de que se trate de una denuncia anónima.
- 17.3** La denuncia debe contener una descripción exacta de los hechos que presuntamente pudieran constituir una infracción administrativa, indicando fecha, lugar y circunstancias de los hechos, así como los medios probatorios que

generen indicios de la ocurrencia de los hechos descritos, tales como fotografías, videos, entre otra información que el denunciante considere que resulte de interés. Además, debe indicarse el número de la matrícula de la nave y/o el nombre de la persona natural o jurídica denunciada, en caso de que se contara con esta última información.

- 17.4** En caso el guía de turismo y/o el capitán o patrón de la nave, luego de explicarle a los turistas las conductas que se encuentran prohibidas, observase de que un turista se rehúsa a cumplir con la normativa e incurre en la comisión de una infracción prevista en la presente ley, deberá filmar el hecho o tomar fotografías, de preferencia y, comunicarlo al gobierno regional y/o al SERNANP, para que se inicie el procedimiento administrativo sancionador respectivo contra la persona infractora, en caso corresponda. En caso se encuentre próximo al lugar alguna patrullera de la Capitanía de Puerto, puede también comunicarle del hecho, para que proceda en el marco de sus competencias.

Artículo 18. Conductas prohibidas

Se encuentran prohibidas las siguientes conductas:

- a) No respetar las distancias mínimas de acercamiento a los cetáceos o la forma de acercarse, mantenerse o distanciarse del área de avistamiento.
- b) Usar un dron para realizar la actividad de avistamiento sin el empleo de una nave o hacerlo desde una nave que no cuenta con los títulos habilitantes respectivos.
- c) Tener contacto físico con los cetáceos o bañarse o bucear alrededor de los cetáceos.
- d) Dañar la integridad física de los cetáceos.
- e) Alimentar a los cetáceos, tirar alimentos, bebidas, basuras o cualquier objeto o sustancia líquida.
- f) Impedir el movimiento libre de los cetáceos o interceptar su trayectoria.
- g) Separar o dispersar al grupo de cetáceos o acercarse a un grupo de cetáceos con crías o a una madre con cría.
- h) No usar o no tener a bordo un telémetro para medir las distancias permitidas.
- i) Utilizar la nave sin que el motor cuente con un protector de hélices.
- j) Utilizar una nave con motor menor al de cuatro tiempos, produciendo ruidos fuertes que puedan afectar el estado de conservación de los cetáceos.
- k) Usar parlantes o megáfonos.
- l) Permanecer la nave en el área de avistamiento, a pesar de encontrarse las ballenas mostrando una de las señales de perturbación y comportamientos de alteración señalados en el artículo 10 de la presente ley.
- m) Conducir la nave sin haber realizado una capacitación sobre biología, ecología y comportamiento de los cetáceos y normativa sobre el avistamiento de cetáceos.
- n) Permanecer con cualquier grupo de cetáceos menores y mayores por más de 25 minutos, aunque se respeten las distancias indicadas.
- o) Realizar la actividad de avistamiento, sin contar con los títulos habilitantes requeridos.
- p) Acercarse a los cetáceos a través de vehículos o equipos no autorizados para la realización de actividades de avistamiento. De manera enunciativa, está prohibida la actividad de avistamiento con el uso de motos acuáticas, inflables, bananas, windsurf, remos, canoas, paddle, kayak, esquí acuático, entre otros equipos o bienes muebles.

Artículo 19. Sanciones

- 19.1** Los gobiernos regionales y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) pueden imponer las sanciones previstas en el Cuadro de Infracciones y Sanciones que como Anexo I forma parte de la presente ley. El régimen de fiscalización y sanción previsto en la presente ley es de aplicación para los administrados que cuenten con los respectivos títulos habilitantes, así como para quienes no cuenten con ello.
- 19.2** En la presente ley se establecen las sanciones aplicables en materia de avistamiento de cetáceos, tomando en consideración las disposiciones previstas en el artículo 136 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente. La escala de sanciones es establecida tomando en cuenta la gravedad de las infracciones, en concordancia a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.
- 19.3** La empresa prestadora del servicio turístico y/o el armador de la nave responden solidariamente por las infracciones cometidas por el patrón o capitán de su nave.
- 19.4** La responsabilidad administrativa sancionadora es objetiva.
- 19.5** Si a una nave se le sanciona tres (3) veces por infracciones contenidas en la presente ley, cometidas durante una misma temporada de avistamiento o durante un periodo de 12 meses, el gobierno regional le suspende la realización de actividades de avistamiento durante la próxima temporada de avistamiento o durante los próximos 12 meses. Durante ese periodo, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) no puede otorgarle el zarpe a dicha nave.

Artículo 20. Medida cautelar

La actividad de avistamiento de cetáceos únicamente puede realizarse desde una nave, debidamente autorizada. En caso el Sernanp, la Dicapi o el Gobierno Regional detecten a un vehículo o equipo no autorizado realizando la actividad de avistamiento y persiguiendo y/o acosando a uno o más cetáceos, la entidad podrá disponer el decomiso de dicho vehículo, tales como motos acuáticas, inflables, bananas, windsurf, remos, canoas, paddle, kayak, esquí acuático, entre otros equipos que hayan sido el instrumento para la comisión de la infracción.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

SEGUNDA. Normas complementarias

El Ministerio del Ambiente, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Defensa, Ministerio de la Producción, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) y/o el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), dentro del marco de sus competencias, pueden aprobar normas

complementarias a la presente ley, para asegurar la eficacia de su cumplimiento, en tanto que dichas disposiciones resulten más favorables para la conservación de los cetáceos y/o la seguridad de los turistas que realizan la actividad de avistamiento.

TERCERA. Aprobación de normativa para la atención de desenmalle y varamientos de cetáceos

Mediante Decreto Supremo, el Ministerio del Ambiente aprueba la normativa para la atención de eventos de varamiento y enmalle de cetáceos, dentro del plazo de 60 días calendario de aprobada la presente ley.

CUARTA. Evaluación de la capacidad de carga

Se faculta al Ministerio del Ambiente a que, previa coordinación con el PRODUCE y el MINCETUR, pueda aprobar, previa evaluación de la capacidad de carga, y por razones científicas debidamente sustentadas por el IMARPE, la suspensión del otorgamiento de nuevos títulos habilitantes para la realización de actividades de avistamiento de determinados cetáceos, cuyo estado de conservación se encuentre en riesgo por el sobredimensionamiento de la flota turística.

QUINTA. Ordenamiento y formalización de la actividad turística en el ámbito acuático

Con la finalidad de realizar un ordenamiento de la actividad turística en el ámbito acuático, el Ministerio de Turismo y Comercio Exterior y los gobiernos regionales realizarán acciones para promover la formalización de aquellos administrados que no cuentan con los títulos habilitantes requeridos por el sector turismo para realizar actividades de avistamiento de cetáceos y que, a pesar de ello, vienen realizando desde años atrás dichas actividades.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Adecuación de guías turístico de avistamiento de cetáceos que no cuentan con título profesional

Las personas que no cuenten con alguno de los títulos detallados en el numeral 6.2 de la presente ley, pero cuenten con más de tres (3) años de experiencia de trabajo como guías turísticos en actividades de avistamiento de cetáceos, tienen un plazo de hasta 180 días calendario, contados desde la vigencia de la presente ley, para presentar una solicitud de inscripción ante la Dirección Regional de Turismo de Gobierno Regional de su jurisdicción, la cual llevará un registro regional de los guías turísticos que, si bien no cuentan con un título profesional que les permita inscribirse en el registro del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, cuentan con la experiencia y aptitudes para realizar la actividad de guiado de forma óptima.

En su solicitud, deben adjuntar una constancia laboral como guías turísticos de avistamiento de ballenas, con experiencia de más de 3 años, emitido por la empresa para la que ha trabajado o expedido por el gremio pesquero artesanal respectivo, en caso sea un socio de dicha asociación. La solicitud debe ser resuelta en el plazo máximo de diez (10) días hábiles. De lo contrario, se aplica el silencio administrativo positivo.

SEGUNDA. Adecuación de motores de doble tiempo

Con la finalidad de realizar una transición hacia motores adecuados que mitiguen el impacto del ruido severo sobre los cetáceos y, considerando que, en todos los países de América Latina, el avistamiento de cetáceos es una industria altamente especializada en ecoturismo, y que cuenta con las inversiones necesarias para no poner en riesgo la conservación de los cetáceos, los propietarios de las naves que realizan actividades de avistamiento tienen un plazo de hasta 180 días calendarios desde la vigencia de la presente ley, para adecuar sus motores de doble tiempo a motores de cuatro tiempos.

TERCERA. Adecuación normativa

El Ministerio del Ambiente, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Defensa, Ministerio de la Producción, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), tienen un plazo de 90 días calendario desde la entrada en vigencia de la presente ley, para adecuar su normativa a las disposiciones establecidas en esta norma, en caso corresponda hacerlo.

ANEXO I

CUADRO DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLES A LAS ACTIVIDADES DE AVISTAMIENTO DE CETÁCEOS			
Código	Infracción	Gravedad	Sanción
1	Incumplimiento de obligaciones generales		
1.1	Conducir la nave sin haber realizado una capacitación sobre biología, ecología y comportamiento de los cetáceos y normativa sobre el avistamiento de cetáceos.	Grave	50 % de UIT
1.2	Realizar la actividad de avistamiento, sin contar con alguno de los títulos habilitantes requeridos.	Grave	50 % de UIT
2	Incumplimiento de obligaciones relacionadas con las distancias mínimas, el acercamiento, permanencia y retiro de la nave		
2.1	Usar un dron para realizar la actividad de avistamiento sin el empleo de una nave o hacerlo desde una nave que no cuenta con los títulos habilitantes respectivos.	Leve	20 % de UIT
2.2	No usar o no tener a bordo un telémetro para medir las distancias permitidas.	Leve	30 % de UIT
2.3	No respetar las distancias mínimas de acercamiento a los cetáceos o la forma de acercarse, mantenerse o distanciarse del área de avistamiento.	Grave	60 % de UIT
2.4	Permanecer la nave en el área de avistamiento, a pesar de encontrarse las ballenas mostrando una de las señales de perturbación y	Grave	60 % de UIT

	comportamientos de alteración señalados en el artículo 10 de la presente ley.		
2.5	Separar o dispersar al grupo de cetáceos o acercarse a un grupo de cetáceos con crías o a una madre con cría.	Muy grave	70 % de UIT
2.6	Impedir el movimiento libre de los cetáceos o interceptar su trayectoria.	Muy grave	80 % de UIT
3	Incumplimiento de obligaciones relacionadas con el impacto sonoro y la integridad física de los cetáceos		
3.1	Usar parlantes o megáfonos.	Leve	20 % de UIT
3.2	Utilizar una nave con motor menor al de cuatro tiempos, produciendo ruidos fuertes que puedan afectar el estado de conservación de los cetáceos.	Grave	60 % de UIT
3.3	Utilizar la nave sin que el motor cuente con un protector de hélices.	Muy grave	80 % de UIT
4	Incumplimiento de obligaciones relacionadas con la persecución o acoso a cetáceos		
4.1	Acercarse a los cetáceos a través de vehículos o equipos no autorizados para la realización de actividades de avistamiento. De manera enunciativa, está prohibida la actividad de avistamiento con el uso de motos acuáticas, inflables, bananas, windsurf, remos, canoas, kayak, esquí acuático, entre otros equipos o bienes muebles.	Muy grave	2 UIT
4.2	Alimentar a los cetáceos, tirar alimentos, bebidas, basuras o cualquier objeto o sustancia líquida.	Muy grave	3 UIT
4.3	Tener contacto físico con los cetáceos o bañarse o bucear alrededor de los cetáceos.	Muy grave	4 UIT
4.4	Dañar la integridad física de los cetáceos	Muy grave	6 UIT

Lima, 20 de marzo de 2026.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

I. Vinculación de la propuesta con la Ley 32362, Ley que declara de interés nacional la promoción del Corredor Turístico La Costanera en el departamento de Piura

La presente iniciativa legislativa guarda una estrecha coherencia con la Ley 32362, Ley que declara de interés nacional la promoción del Corredor Turístico La Costanera en el departamento de Piura, de autoría de la congresista Heidy Juárez Calle, puesto que busca dotar de un marco normativo específico al avistamiento de cetáceos, una de las actividades con mayor proyección de crecimiento en el norte del país.

Al respecto, mientras la citada ley promueve el desarrollo turístico en los distritos de Paita, Colán, Amotape, Vichayal, La Brea, Pariñas, Lobitos, El Alto, Los Órganos y Máncora, esta nueva propuesta garantiza que, tanto en dicho corredor como en otras zonas del litoral peruano, el aprovechamiento de nuestros recursos marinos se realice bajo estándares de sostenibilidad que protejan la biodiversidad y eleven la competitividad turística nacional.

En ese sentido, la formalización y ordenamiento del avistamiento de cetáceos permitirá que el Corredor Turístico La Costanera y diversas localidades del norte del país trasciendan el modelo tradicional de turismo, para dar un paso importante hacia un nuevo modelo de ecoturismo en nuestra querida América y en el mundo, la misma que atraiga inversión y genere beneficios económicos directos e indirectos para la región Piura y todo el norte peruano, cumpliendo así con el objetivo de promover un desarrollo turístico integral y responsable.

FUNDAMENTOS

I. Sobre la actividad turística de avistamiento de cetáceos en Perú

Los cetáceos son mamíferos pisciformes que viven en el medio acuático. Pueden vivir en el mar (*v.gr.* ballenas) o en agua dulce (*v.gr.* delfín de río). Los cetáceos pueden agruparse en dos: (i) los misticetos o ballenas con barbas filtradoras (ballena jorobada, ballena azul, entre otras) y (ii) los odontocetos o cetáceos con dientes (delfines, cachalotes y marsopas). Por su tamaño, pueden clasificarse como cetáceos mayores o cetáceos menores. Los primeros son un conjunto de mamíferos marinos pertenecientes a las familias Balaenopteridae, Balaenidae, Eubalaenidae y Physeteridae y que son denominados como “ballenas” y “cachalotes”; mientras que los segundos son un conjunto de mamíferos marinos pertenecientes a las familias Kogiidae, Ziphiidae, Delphinidae y Phocoenidae y que son denominados como “delfines”, “zifios” y “marsopas”.

Existen diversos grupos de cetáceos, cuyo estado de conservación se encuentra en amenaza. Uno de ellos es, por ejemplo, la ballena jorobada, considerada como una especie migratoria en amenaza de extinción, al estar incluida en el Apéndice I de la “Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales

Silvestres”, al cual el Estado peruano se adhirió en 1997, mediante Decreto Supremo 002-97-RE.

En Perú, se encuentra prohibida la caza de cetáceos desde hace varias décadas atrás. Así, desde 1986 se encuentra prohibida la caza de ballenas, por disposición de la Comisión Ballenera Internacional; mientras que desde 1996, se encuentra prohibida la extracción de delfines y otros cetáceos, por disposición de la Ley 26585.

Además de haber consolidado la normativa sobre la prohibición de la caza de cetáceos, el Estado peruano también ha aprobado normas orientadas a la conservación de estas especies, y a efectos de evitar que actividades distintas a la pesca como, por ejemplo, las turísticas o recreativas, pongan en riesgo la conservación de estas especies.

Así, en el caso de la conservación de los delfines, en el año 1996, el entonces Ministerio de Pesquería aprobó el Reglamento para la Protección y Conservación de los Cetáceos Menores (Decreto Supremo 002-96-PE). Los artículos 6 y 13 de esta norma disponen que las entidades competentes del Estado promoverán la actividad de observación de cetáceos menores y se prohíbe el acoso de estas especies durante las actividades de avistamiento. Por su parte, en el caso de la conservación de ballenas y otros cetáceos mayores y menores, en el 2019, el Ministerio de la Producción aprobó las distancias mínimas de acercamiento a los cetáceos marinos y prohibió dirigirse o acercarse a grupos de cetáceos con crías o a una madre con cría, durante actividades de avistamiento (Resolución Ministerial 451-2019-PRODUCE).

Frente a la prohibición de la caza de cetáceos, el Ministerio de la Producción ha ido aprobando mediante normas reglamentarias normas orientadas a tutelar la conservación de los cetáceos durante actividades económicas distintas a la pesca que puedan poner en riesgo su estado de conservación, como puede ser la actividad turística de avistamiento, la cual cada año tiene un mayor crecimiento económico y social.

De hecho, el avistamiento de los cetáceos ha surgido en el mundo como una alternativa para su conservación y para que las personas puedan sensibilizarse, a través de la experiencia del contacto visual con estos mamíferos marinos. Ello ha generado que la actividad de avistamiento de cetáceos sea considerada como una forma sostenible de turismo de vida marina.

En Perú, la actividad turística de avistamiento de cetáceos surgió como una herramienta para fomentar la conservación de estas especies. Esta actividad inició en la década de los 80, con el avistamiento de delfines de río en la amazonia peruana¹. Luego, en el año 2009, inició en el distrito de Los Órganos (Piura) la actividad de avistamiento de ballenas. En ese entonces, solo era una embarcación de una empresa de la localidad la que realizaba la actividad y que era liderada por biólogos marinos y especialistas en ecoturismo. Actualmente, son ya más de 80 las naves (yates y deslizadores) que realizan esta actividad en los departamentos de Piura y Tumbes y la mayoría de estas pertenecen a comunidades de pescadores artesanales.

En el mar peruano, los cetáceos que son el foco de la actividad de avistamiento son principalmente, las ballenas y, luego le siguen los delfines. Los cetáceos (ballenas, delfines y marsopas) dependen de diferentes hábitats oceánicos críticos -áreas donde

¹ HOYT, E; ÍÑIGUEZ, M. (2008). *Estado del Avistamiento de Cetáceos en América Latina*. WDCS, Chippenham, UK; IFAW, East Falmouth, EE.UU.; y Global Ocean, Londres.

se alimentan, se aparean, dan a luz, amamantan a sus crías, socializan o migran- para su supervivencia². Las aguas peruanas son una zona importante para varias especies de ballenas, ya que son hábitats de tránsito, alimentación y reproducción³. Las ballenas jorobadas pertenecen al Stock G (población reproductiva del Pacífico sureste), las cuales migran, durante el invierno y la primavera, desde sus zonas de alimentación en el sur de Chile y la Antártida hacia zonas tropicales con condiciones adecuadas para la reproducción en las costas del norte de Perú, Ecuador, Colombia, llegando hasta Panamá y Costa Rica⁴. Así, en el norte del Perú, durante aproximadamente tres meses y medio, la ballena jorobada es avistada en tours de observación⁵.

El ecosistema marino del Perú es una de las regiones con mayor riqueza de especies de cetáceos a nivel mundial⁶. Por lo tanto, Perú tiene un gran potencial para desarrollar una industria responsable de avistamiento de ballenas, con los consiguientes beneficios del turismo para las comunidades costeras⁷. En la última década, el crecimiento de esta actividad turística ha tenido un auge muy importante en el norte del país, con empresas dedicadas al avistamiento de la ballena jorobada⁸.

En el norte del Perú, son más de 80 naves (entre deslizadores y yates) las que realizan la actividad de avistamiento de ballenas. Esta actividad es realizada por empresas especializadas en ecoturismo, pero también por comunidades de pescadores artesanales (El Ñuro, Los Órganos, Máncora, Cancas, Punta Sal, etc) y cada temporada anual son más las caletas pesqueras que se están sumando a la realización de esta actividad, migrando de la pesca al ecoturismo (Cabo Blanco, La Isilla, etc).

La actividad de avistamiento de cetáceos es una herramienta clave para la educación y sensibilización ciudadana acerca de la conservación marina. De hecho, diversos estudios han destacado la importancia de la educación ambiental durante los encuentros con cetáceos, ya que impulsa cambios positivos en la apreciación pública del medio marino y la importancia de la conservación de estas especies⁹. El avistamiento de cetáceos, además de incidir positivamente en la sensibilización y conservación ambiental, también tiene un impacto favorable a nivel socioeconómico. El avistamiento de cetáceos se ha convertido en una fuente de ingresos sumamente importante para las

² HOYT, E. (2011) *Marine Protected Areas for Whales, Dolphins and Porpoises: A world handbook for cetacean habitat conservation and planning*. London.

³ REYES, J. (2009). *Ballenas, delfines y otros cetáceos del Perú: Una fuente de información*. Squema Ediciones.

⁴ ACEVEDO, J. *et al* (2017). “Migratory preferences of humpback whales between feeding and breeding grounds in the eastern South Pacific”. *Marine Mammal Science*.

⁵ VILLAGRA, D. (2019) *Efecto de las embarcaciones turísticas en el costo energético de transporte en la Ballena Jorobada (Megaptera Novaeangliae) en el norte del Perú*. Título para optar el título de Biólogo en la Universidad Nacional Agraria La Molina.

⁶ POMPA, S., Ehrlich, EHRlich R., & CEBALLOS, G. (2011). *Global distribution and conservation of marine mammals. Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA*, 108(33), 13600-13605.

⁷ MAJLUF, P. & J. REYES. (1989) « The marine mammals of Peru: a review ». In: D. PAULY, P. MUCK, J. MENDO & I. TSUKAYAMA (eds.). *The Peruvian upwelling ecosystem: dynamics and interactions*. ICLARM Conference Proceedings, Manila.

⁸ PACHECO, AS; SILVA, S; ALCORTA, B. (2011) “Is it possible to go whale watching off the coast of Peru?” En *Latin American Journal of Aquatic Research*.

⁹ ORAMS, M. B. (1995). « A conceptual model of tourist wildlife interaction: The case for education as a management strategy ». *Australian Geographer*, 27.

ORAMS, M. B. (1995). « Towards a more desirable form of ecotourism ». *Tourism Management*, 16.

poblaciones locales, proveyendo de ingresos directos a los operadores turísticos y a los pescadores que brindan el servicio¹⁰.

Según la Ordenanza Regional 528-2025, emitida por el Gobierno Regional de Piura, en el 2024, en el distrito de Los Órganos (Piura), se registró una afluencia de hasta 28,401 turistas. De este número, el porcentaje de turistas locales promedio fue un 35%, nacionales 50% y extranjeros 15%. Los beneficios económicos generados por esta actividad turística, se estima que fue superior a los 15 millones de soles durante la temporada, gracias a la afluencia turística generada especialmente por el avistamiento de ballenas.

El avistamiento de ballenas en el norte del país genera ingresos a una diversidad de agentes. Genera ingresos directos para los operadores turísticos y pescadores que prestan el servicio de avistamiento, así como para los guías nacionales y extranjeros (que vienen a trabajar durante la temporada de avistamiento), pero también generan ingresos indirectos para los hoteles, restaurantes, transportistas, entre otros sectores que cada año esperan con alta expectativa la llegada de la temporada de avistamiento.

II. IMPACTOS NEGATIVOS DE LA ACTIVIDAD DE AVISTAMIENTO EN EL ESTADO DE CONSERVACIÓN DE LOS CETÁCEOS SI ES QUE NO SE REALIZA DE FORMA RESPONSABLE

Si bien la actividad de avistamiento de cetáceos puede lograr tener un impacto favorable en la conservación y educación ambiental y en la economía local, también puede tener un impacto negativo en la conservación de los cetáceos, si es que el avistamiento no se realiza de forma responsable.

El rápido aumento de la actividad de avistamiento de cetáceos ha suscitado preocupación en la comunidad científica debido a los impactos negativos que las embarcaciones de avistamiento pueden tener en el comportamiento social, alimentario y reproductivo de ballenas y delfines¹¹. Las prácticas inapropiadas afectan los patrones de comportamiento de los cetáceos a corto y largo plazo, comprometiendo el bienestar de estas especies¹².

La actividad de avistamiento de cetáceos puede generar diversos impactos en las especies que son objeto de observación, y pueden manifestarse a través de determinados patrones de comportamiento: Aumento de la velocidad del nado, mostrando molestias y estrés; reducción del tiempo de forrajeo, alimentación, nado y reposo; alteración del tiempo de inmersión, permaneciendo más tiempo sumergidas; aumento de la frecuencia respiratoria; dispersión del grupo de cetáceos; entre otros impactos producidos en su hábitat natural¹³.

¹⁰ HOYT, E. (2001) Whale-Watching: Worldwide tourists numbers, expenditures, and expanding socioeconomic benefits. *Welfare*, Yarmouth Port, MA, USA., s.e., v.35.

¹¹ CHRISTIANSEN, F., LUSSEAU, D., STENSLAND, E., & BERGGREN, P. (2010) « Effects of tourist boats on the behavior of Indo-Pacific bottlenose dolphins off the south coast of Zanzibar ». *Endangered Species Research*, 11.

¹² CHRISTIANSEN, F., *et al.* (2016). «Meta-analyses of whalewatching impact studies: comparisons of cetacean responses to disturbance». *Marine Ecology Progress Series*, 542.

¹³ SENIGAGLIA, V *et al.* (2016). « Meta-analyses of whalewatching impact studies: comparisons of cetacean responses to disturbance ». *Marine Ecology Progress Series*, 542.

El impacto de un avistamiento irresponsable puede también ser significativo cuando una embarcación perturba a un grupo de madre-cría. Estudios realizados durante temporadas individuales (de julio a noviembre) han reportado la presencia de parejas de madres y crías en aguas poco profundas, muy cerca de la costa del distrito de Los Órganos (Piura)¹⁴. El impacto en estos cetáceos puede manifestarse a través de movimientos de salida por parte de la madre, buceos prolongados, cambios de dirección y aumento de velocidad de nado, lo que reduce el tiempo de lactancia y afecta su desarrollo corporal, así como el comportamiento social aprendido¹⁵.

En las regiones reproductivas, las ballenas jorobadas dependen fisiológicamente de sus reservas de grasa, ya que no se alimentan durante la temporada de invernada. La energía se utiliza para la interacción social: apareamiento, reproducción, parto y actividades reproductivas en general. Por lo tanto, si una embarcación perturba a una pareja de madre y cría, podría provocar reacciones de evitación en la madre, reduciendo el tiempo de lactancia de la cría y afectando su desarrollo corporal, el comportamiento social aprendido y, reduciendo eventualmente, los parámetros poblacionales. Estos efectos podrían ser peores en áreas donde varias embarcaciones operan simultáneamente¹⁶.

Por lo tanto, si una embarcación persigue u hostiga a una ballena, esta podría sumergirse por un mayor tiempo, nadar a mayor velocidad, entre otros comportamientos que podrían reducir significativamente la energía del cetáceo. Debe tenerse en cuenta que las ballenas jorobadas en sus zonas de invernada se encuentran en una fase delicada de su ciclo de vida, y el avistamiento irresponsable de ballenas puede tener consecuencias indeseables¹⁷.

Como se puede apreciar, el avistamiento de cetáceos, si es que es realizado de forma invasiva e irresponsable, deja de ser una actividad que contribuye a su conservación y, más bien, se podría convertir en una actividad que incide negativamente en la conservación de estas especies. Por lo tanto, nos encontramos frente a un evidente problema público en tanto que el avistamiento irresponsable de los cetáceos pone en riesgo el estado de conservación de estas especies, razón por la cual, resulta necesario que Perú cuente con una ley que regule de forma integral las medidas necesarias para asegurar la conservación de los cetáceos durante la actividad de avistamiento.

Perú es el único país de Latinoamérica que no cuenta con una norma que regule la actividad de avistamiento de cetáceos. Si bien el IMARPE y el Ministerio de la Producción realizaron en el 2019 un primer esfuerzo normativo, estableciendo distancias mínimas para el acercamiento a los cetáceos (Resolución Ministerial 451-2019-PRODUCE), esta norma, según se aprecia de su fórmula legal, no tiene un carácter mandatorio. La norma contiene recomendaciones, pero no delimita roles de las entidades ni precisa qué ocurre frente a un eventual incumplimiento.

¹⁴ PACHECHO AS, SILVA S, ALCORTA B (2009) « Winter distribution and group composition of humpback whales (*Megaptera novaeangliae*) off northern Peru ». *Latin American Journal of Aquatic Mammals* 7.

¹⁵ GARCIA, A. *et al.* (2018). «Statistical dependence for detecting whale-watching effects on humpback whales». *Journal of Wildlife Management*, 82.

¹⁶ PACHECO, AS; SILVA, S; ALCORTA, B. (2011) “Is it possible to go whale watching off the coast of Peru?” En *Latin American Journal of Aquatic Research*.

¹⁷ GARROND, B. y DA FENNELL. 2004. *Análisis de los códigos de conducta para la observación de ballenas*. Ann. Tour. Res., 31.

Si bien la Resolución Ministerial 451-2019-PRODUCE constituye un avance importante en torno al establecimiento de medidas técnicas para asegurar la conservación de cetáceos durante la actividad de avistamiento, esta norma, al ser de rango reglamentario, no establece determinadas exigencias para asegurar que la actividad de avistamiento no ponga en riesgo la conservación de los cetáceos ni determina las competencias administrativas necesarias para que la norma tenga efectividad, como lo son, por ejemplo, las competencias de todos los sectores involucrados en materia de fiscalización y sanción.

Ello, considerando que las competencias administrativas únicamente pueden ser determinadas mediante una norma con rango de ley, conforme lo dispone el artículo 72 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Este vacío legal se refleja con el hecho de que, durante los siete años de vigencia de la norma de distancias mínimas (que es de rango reglamentario), no se haya impuesto ninguna sanción administrativa, en casos de incumplimiento normativo, debido a que una norma de rango reglamentario adolece de atribuciones para determinar competencias administrativas.

Es por ello que diversos estudios científicos han advertido sobre la ausencia en Perú de una norma específica para asegurar la conservación de los cetáceos durante la actividad de avistamiento y señalan que en el norte del país, diversas embarcaciones suelen acosar a las ballenas, persiguiéndolas y acercándose demasiado, y permaneciendo largos periodos de tiempo con el mismo grupo de ballenas, vulnerando las directrices dadas por el Ministerio de la Producción, a través de la Resolución Ministerial 451-2019-PRODUCE y, perciben pues, de que no hay un control efectivo respecto al cumplimiento de la normativa sobre las distancias mínimas y les preocupa que esa falta de regulación y control pueda afectar la biología, ecología y comportamiento de los cetáceos y reducir su crecimiento poblacional¹⁸.

La propia Comisión Ballenera Internacional (CBI), en su Manual de Avistamiento de Ballenas¹⁹, advierte que Perú requiere de forma urgente aprobar una ley orientada a evitar la generación de impactos adversos sobre los cetáceos durante la actividad de avistamiento. También precisa que la Comisión Multisectorial de Gestión Ambiental del Medio Marino-Costero (COMUMA) del Ministerio del Ambiente, viene coordinando un grupo de trabajo técnico integrado por expertos, que están elaborando, desde hace más de 10 años, una norma para regular la actividad; sin embargo, esto, hasta la fecha, no ocurre, poniéndose en riesgo mientras tanto el estado de conservación de los cetáceos, a raíz de ese vacío legal.

En ese contexto, frente al vacío legal existente, y que está poniendo a los cetáceos en una situación de desprotección jurídica, se propone la aprobación de una ley que establezca las medidas técnicas necesarias para asegurar la conservación de los cetáceos durante la actividad de avistamiento, y se definan con claridad los roles y

¹⁸ HOYT, E. e IÑIGUEZ, M. (2008) Estado del Avistamiento de Cetáceos en América Latina. WDCS, Chippenham, UK; IFAW, East Falmouth, EE.UU.; y Global Ocean, Londres.

VILLAGRA, D (2019). *Efecto de las embarcaciones turísticas en el costo energético de transporte en la Ballena Jorobada (Megaptera Novaeangliae) en el norte del Perú*. Título para optar el título de Biólogo en la Universidad Nacional Agraria La Molina.

PACHECO, AS; SILVA, S; ALCORTA, B. 2011. Is it possible to go whale watching off the coast of Peru? *Latin American Journal of Aquatic Research* 39(1).

¹⁹ Comisión Ballenera Internacional. Manual de Avistamiento de Ballenas. Sección Perú. Consulta realizada el 22 de diciembre del 2025. Disponible en: <https://wwhandbook.iwc.int/en/>.

competencias de las entidades involucradas en la gestión, otorgamiento de títulos habilitantes, así como la fiscalización y sanción frente a acciones que pongan en riesgo la conservación de los cetáceos.

La aprobación de esta ley resulta urgente considerando que en el mes de julio iniciará la temporada de avistamiento de ballenas y resulta clave que se realice la actividad contando con un marco jurídico que regule la actividad. Ello constituiría un importante hito para la consolidación de la normativa de conservación de la biodiversidad, a propósito de conmemorarse en el 2026 los 40 años desde que se prohibió la caza de ballenas en el Perú y ese año iniciaron en el país los esfuerzos para la recuperación y conservación de estas especies.

Según el artículo 68 de la Constitución Política del Estado, el Estado tiene la obligación de conservar la diversidad biológica del país. Al respecto, los artículos 8 y 10 del Convenio de Diversidad Biológica, ratificado por el Estado peruano el 11 de mayo de 1993 mediante Resolución Legislativa 26181, disponen que los Estados Parte administrarán los recursos biológicos importantes para la conservación de la biodiversidad biológica y aprobarán las normas que resulten necesarias para asegurar la conservación de especies amenazadas y evitar una afectación a su estado de conservación.

De acuerdo al Objetivo 14 de la Agenda 2030 “Vida submarina”, el turismo costero y marítimo depende de unos ecosistemas marinos saludables y el desarrollo turístico debe fomentar la ordenación integrada de las zonas costeras a fin de ayudar a conservar y preservar unos ecosistemas marinos frágiles y su biodiversidad y servir de vehículo para promover la economía azul. En esa línea, la Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial, suscrita en la Conferencia de la Organización Mundial de Turismo celebrada en Manila (Filipinas) en 1980, establece que los Estados deben redoblar los esfuerzos para asegurar que el desarrollo turístico no ponga en riesgo la conservación del ambiente y sus especies.

Según el artículo 3 de la Ley 26839, Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, y el artículo 101 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, el Estado peruano tiene la obligación de asegurar la conservación de la diversidad biológica del país, como son los cetáceos; sin embargo, la falta de regulación de la actividad de avistamiento de estas especies, genera que las entidades públicas no puedan realizar acciones de control orientadas a prevenir la afectación de los cetáceos, frente a actividades de avistamiento que se realicen de forma irresponsable. Es en ese contexto que planteamos el presente proyecto de ley a fin de contar con una regulación sobre la materia en el país.

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

El objeto de esta propuesta normativa es establecer el marco regulatorio aplicable a la actividad de avistamiento de cetáceos en Perú, a fin de asegurar la conservación de estas especies durante la actividad de avistamiento, y garantizar la seguridad de los turistas durante el desarrollo de esta actividad. Se sugiere que las disposiciones del proyecto de ley sean de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas y personas naturales y jurídicas que realizan la actividad de avistamiento de cetáceos.

Asimismo, a fin de asegurar la correcta comprensión y aplicación de la propuesta normativa, se sugiere incorporar un artículo que defina los siguientes términos que serán usados a lo largo del presente proyecto normativo: avistamiento, cetáceos, denuncia ambiental, nave y telémetro.

A continuación, se resaltan los principales aspectos que la presente propuesta normativa busca regular para garantizar la conservación de los cetáceos durante la actividad de avistamiento.

III.1 Sobre los títulos habilitantes exigibles para el desarrollo de la actividad de avistamiento

Se sugiere establecer que las naves que realizan la actividad de avistamiento de cetáceos necesitan contar una serie de títulos habilitantes para poder realizar legalmente la actividad. En principio, la nave debe contar con un certificado de matrícula, emitido por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) de la Marina de Guerra del Perú, conforme lo dispone el Decreto Legislativo 1147 que regula el fortalecimiento de la Autoridad Marítima Nacional y su reglamento aprobado por Decreto Supremo 015-2014-DE. Luego de ello, debe tramitar un Permiso de operación de transporte turístico ante el gobierno regional o ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, cuando se trate de un permiso de ámbito nacional y/o internacional, conforme lo dispone el Reglamento de Transporte Turístico Acuático, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2011-MTC.

Asimismo, debe inscribirse como Agencia de Viajes y Turismo y en el Directorio Nacional de Prestadores de Servicios Turísticos Calificados, administrado por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, conforme lo regula el Reglamento de Agencias de Viajes y Turismo, aprobado por Decreto Supremo 005-2021-MINCETUR, así como la Ley 32392, Ley General de Turismo y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 002-2026-MINCETUR. Así, también se sugiere establecer que, en aplicación de los principios de simplificación administrativa y primacía de la realidad, las naves pertenecientes a gremios de pescadores artesanales no requieren tramitar esta inscripción de forma individual, sino que puedan hacerlo de forma colectiva, como gremio pesquero artesanal.

Por último, debe suscribirse un Contrato de Servicio Turístico con el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), en caso se realice la actividad de avistamiento al interior de un área natural protegida, conforme lo regula la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas y su reglamento aprobado por Decreto Supremo 038-2001-AG. Asimismo, se sugiere establecer que, en aplicación de los principios de simplificación administrativa y primacía de la realidad, las naves pertenecientes a gremios de pescadores artesanales no requieren tramitar este contrato de forma individual, sino que deberán tramitarlo de forma colectiva, como gremio pesquero artesanal.

III.2 Sobre la idoneidad del personal encargado de realizar la actividad de avistamiento

La actividad de avistamiento debe ser realizada por personal idóneo, que conozca sobre conceptos básicos de biología marina y, especialmente, sobre la biología de los cetáceos, así como la normativa que rige el avistamiento de estas especies.

En una nave turística o recreativa hay dos personas que cumplen roles claves. Uno es el capitán o patrón de la nave y otro es el guía turístico. Existen pocas naves dedicadas al avistamiento de cetáceos en las que van un capitán más un guía oficial de turismo. En la mayoría de los casos, el capitán de la embarcación hace las veces de guía turístico, sin necesariamente estar acreditado como tal. Esto ocurre en embarcaciones de varias comunidades pesqueras, aunque también en varias embarcaciones turísticas y recreativas.

El capitán, piloto y/o patrón de las naves recreativas o de pasajeros es la persona responsable de velar por la seguridad de la embarcación y su tripulación y cumplir con la normativa de seguridad, conservación de recursos y protección del medio acuático, conforme lo disponen los artículos 193, 474 y 492 del Reglamento del Decreto Legislativo 1147 de fortalecimiento de las competencias de la DICAPI, aprobado por Decreto Supremo 015-2014-DE.

Es clave que el capitán esté debidamente concientizado con la conservación de los cetáceos, ya que en muchas naves no hay guías turísticos especializados en la materia y es el capitán quien cumple este rol, aunque sin la acreditación respectiva. Un capitán que no cumpla, por ejemplo, las distancias mínimas de acercamiento a los cetáceos, no solo puede generar una afectación en el estado de conservación de estas especies, sino que también puede poner en riesgo la propia seguridad y vida de los turistas. Por ejemplo, en varios países (Estados Unidos, 2024; México, 2025; etc) se han documentado accidentes en los que ballenas (con un peso de decenas de toneladas) han saltado encima de naves que se acercaron mucho, generando lesiones en los turistas; lo cual pone de manifiesto sobre la importancia de que el capitán esté debidamente capacitado.

En ese sentido, se propone que se establezca que el capitán o patrón que conduzca una embarcación para fines de avistamiento de cetáceos, además del título emitido por la DICAPI, debe contar con una capacitación sobre biología, ecología y comportamiento de los cetáceos y sobre el presente marco normativo vinculado al avistamiento de estas especies. Este curso, de mínimo 15 horas lectivas, debe ser realizado por alguna institución académica o profesional que domine la materia y por una plana docente especializada y con experiencia en el tema. La institución que realice el curso y que expida la constancia respectiva no requiere acreditación o inscripción en entidades del Estado.

Otra persona que cumple un rol clave es el guía oficial de turismo. Esta persona tiene la función de conducir, guiar y brindar información a los turistas sobre las características de la actividad a desarrollar, las normas de comportamiento, entre otras funciones establecidas en el artículo 3 de la Ley 28529, Ley del Guía de Turismo. Según el literal b) del artículo 4 del reglamento de dicha ley (Decreto Supremo 004-2010-MINCETUR), para ser guía oficial de turismo, además de estar inscrito en el registro del MINCETUR, se debe de haber estudiado esa profesión en una universidad o como carrera técnica en un instituto o centro de formación superior oficialmente reconocido.

En el Perú, en la práctica, la labor de guiado en naves de avistamiento suele ser realizada por profesionales que, en su mayoría, no han estudiado la carrera de turismo, pero sí otras carreras y que les permiten conocer de cerca la biología de los cetáceos. En efecto, en las temporadas de ballenas, en varias empresas suelen trabajar biólogos marinos o carreras afines realizando la labor de guiado. Asimismo, en algunas muy

pocas empresas, además del guía y el capitán, también va a bordo de la embarcación, de forma temporal un biólogo marino, estudiante o becario nacional o extranjero de alguna carrera de ciencias para recolectar data para fines de investigación científica.

En el norte del país, la actividad de avistamiento de ballenas suele ser realizada por comunidades pesqueras y por empresas turísticas. En el primer grupo, el capitán (en muchos casos, un ex o actual pescador artesanal), suele realizar las veces de guía turístico y; en el segundo grupo, en algunas embarcaciones, además del capitán, suele existir un guía, pero este no tiene un título oficial como tal, sino que ha estudiado carreras afines a la conservación marina, lo cual, de hecho, enriquece la labor de avistamiento por sus profundos conocimientos que transmite sobre la materia. De la investigación realizada, no se han reportado casos en los que las personas del primer y segundo grupo tengan un título oficial de guías de turismo, expedido por un centro de estudios a nombre de la nación.

En ese sentido, considerando que el guía de turismo especializado en avistamiento de cetáceos es la persona encargada de brindar a los turistas no solo información sobre las características de la actividad a desarrollar y las normas de comportamiento, sino que especialmente brinda información clave sobre los cetáceos y su conservación, tales como las rutas de migración, ciclos de vida, entre otra información que contribuye a la sensibilización y educación ambiental sobre la conservación de cetáceos, se sugiere establecer que para ser reconocido como guía de turismo especializado en avistamiento de cetáceos, el registro del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo no solo debe limitarse a admitir a quienes hayan estudiado la carrera de turismo, sino que también se debe permitir que realicen esa labor de guiado turístico a las personas que hayan estudiado biología marina, ingeniería pesquera o carreras afines, por tratarse de una materia sumamente especializada.

Asimismo, con la finalidad de formalizar las actividades turísticas de los guías y ex pescadores que realizan la labor durante años la labor de guiado especializado en avistamiento de cetáceos, sin tener un reconocimiento oficial del Estado, y coadyuvar a que sean formales y visibles para el aparato estatal, se sugiere que las personas que no cuenten con un título universitario de turismo, biología marina o ingeniería pesquera u otra carrera afín, pero que cuenten con más de tres (3) años de experiencia de trabajo como guías turísticos en actividades de avistamiento de cetáceos, se les otorgue un plazo de hasta 90 días calendario, contados desde la vigencia de la ley, para que puedan presentar una solicitud de adecuación ante la Dirección Regional de Turismo de Gobierno Regional de su jurisdicción, la cual llevará un registro regional de los guías turísticos que, si bien no cuentan con un título profesional que les permita inscribirse en el registro del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, cuentan con la experiencia y aptitudes para realizar la actividad de guiado de forma óptima.

En su solicitud, deben adjuntar una constancia laboral como guías turísticos de avistamiento de ballenas, con experiencia de más de 3 años, emitido por la empresa para la que ha trabajado o expedido por el gremio pesquero artesanal respectivo, en caso sea un socio de dicha asociación. La solicitud debe ser resuelta en el plazo máximo de diez (10) días hábiles. De lo contrario, se aplica el silencio administrativo positivo.

III.3 Medidas para garantizar la conservación de los cetáceos durante la actividad de avistamiento

Un tercio de los cetáceos del mundo están clasificados actualmente por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) como Amenazados, lo que significa que tienen un riesgo alto, muy alto o extremadamente alto de extinción. Seis de las trece especies de grandes ballenas están clasificadas como En Peligro o Vulnerables, incluso después de décadas de protección tras la moratoria de la caza comercial de ballenas²⁰. El riesgo de extinción de las ballenas es “real e inminente” según más de 350 científicos y conservacionistas, que firmaron una carta abierta en 2020 pidiendo una acción global para proteger a los cetáceos de la extinción²¹.

Diversos estudios científicos han demostrado que la actividad de avistamiento realizada de una forma invasiva pone en riesgo el estado de conservación de los cetáceos, ya que altera los patrones de su conducta, por un constante estado de estrés producido por el trasiego de embarcaciones y la persecución a la que se los somete en numerosas ocasiones, además de afectar a su comunicación y dañar su sistema auditivo. Sin embargo, también se ha demostrado que, si es que esta actividad es realizada de forma responsable, puede constituir una actividad turística, económica, científica y recreativa de excepcional importancia, que puede desempeñar una fundamental labor de investigación y de educación ambiental e incluso de conservación²².

Desde el inicio de la industria del avistamiento de ballenas, los investigadores se han preocupado por los efectos adversos a corto y largo plazo que esta actividad puede tener sobre el comportamiento de los cetáceos, la abundancia poblacional y el éxito reproductivo en todo el mundo, y han advertido sobre la urgente necesidad de regular esta actividad²³. En ese contexto, a continuación, se propone el establecimiento de determinadas medidas orientadas a garantizar la conservación de cetáceos durante la actividad de avistamiento.

Las siguientes medidas han sido formuladas teniendo en cuenta la Resolución Ministerial 451-2019-PRODUCE, que aprueba distancias mínimas de acercamiento a los cetáceos. Asimismo, se ha tomado en consideración las principales recomendaciones de alrededor de cincuenta estudios científicos revisados sobre la materia, así como las principales medidas adoptadas por diez países que desde hace décadas han regulado el avistamiento de cetáceos para asegurar su conservación:

País	Norma que regula el avistamiento de cetáceos	Año de aprobación	Entidad a cargo de su aprobación
Chile	Ley N° 20.293 que protege a los cetáceos y su reglamento aprobado por Decreto Supremo 38-2011 (Reglamento General de	2008	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

²⁰ SIMMONDS, M., *et al.* (2020) The real and imminent extinction risk to whales, dolphins and porpoises : an open letter from (over 250) cetacean scientists.

²¹ WWF (2020) Urgent call by global experts for our most vulnerable whales, dolphins and porpoises worldwide. World Wide Fund for Nature – International.

²² Parte considerativa del Real Decreto 1727/2007, de 21 de diciembre, por el que se establecen medidas de protección de los cetáceos, en España.

²³ BROWNELL R., & OOSTHYZEN, H. (2004). Report for the workshop on the science for sustainable whalewatching.

	Observación de Mamíferos Reptiles y aves Hidrobiológicas y del Registro de Avistamiento de Cetáceos)		
España	Real Decreto 1727/2007 que establece medidas de protección de los cetáceos.	2007	Ministerio del Ambiente
Argentina	Ley N° 5714 que prohíbe la actividad de acercamiento y/o persecución de la ballena franca austral y el Decreto 167/08 que aprueba el Código de Buenas Prácticas para el Avistaje de Ballenas	2008	Ministerio de Comercio Exterior, Turismo e Inversiones
Uruguay	Decreto 261/002 que prohíbe la perturbación y molestias a las ballenas durante la actividad de avistamiento	2002	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
Ecuador	Acuerdo Ministerial 4-2014 que regula la observación de ballenas y delfines en Ecuador	2014	Ministerio del Ambiente
Brasil	Ley Federal 7643/87 prohíbe la caza y el acoso de cetáceos en aguas brasileñas y el Edicto 117/96 (modificado por el Edicto 24/2002)	1996	Ministerio del Ambiente
Colombia	Directiva Permanente 001 de julio de 2001 que regula las actividades de observación de ballenas en el Pacífico colombiano	2001	Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa
México	Norma Oficial Mexicana NOM-131-SEMARNAT-2010 que establece lineamientos y especificaciones para el desarrollo de actividades de observación de ballenas, relativas a su protección y la conservación de su hábitat.	2010	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Panamá	Resolución No. DM- 0530 de 13 de octubre de 2017 que regula el avistamiento de cetáceos en las aguas jurisdiccionales de la República de Panamá	2017	Ministerio del Ambiente
Costa Rica	Decreto Ejecutivo 32495 que aprueba el Reglamento para la Operación de Actividades Relacionadas con Cetáceos en Costa Rica	2005	Ministerio del Ambiente

1. Sobre las distancias mínimas de acercamiento a los cetáceos

La Comisión Ballenera Internacional sugiere que, para asegurar un adecuado avistamiento de cetáceos, en aplicación del principio precautorio, los Estados deben

controlar, entre otros, los siguientes tres principales factores: el número de embarcaciones de observación, el tiempo de observación y la distancia entre la embarcación y los cetáceos. Sobre el particular, en el 2019, previa recomendación del IMARPE (Oficio 783-2019-IMARPE/DEC), el PRODUCE aprobó la Resolución Ministerial 451-2019-PRODUCE, a través de la cual estableció las siguientes distancias mínimas de acercamiento a los cetáceos, a fin de garantizar la conservación de estas especies:

Cetáceo	Distancia mínima de acercamiento
Cetáceos menores	50 metros
Cetáceos cuya longitud sea mayor a cinco metros	100 metros
Cetáceos menores que se encuentren en actividades de alimentación o socialización	150 metros
Cetáceos cuya longitud sea mayor a cinco metros y se encuentren en actividades de alimentación o socialización ²⁴	300 metros

Asimismo, dicha norma dispone que se encuentra prohibido dirigirse o acercarse a grupos de cetáceos con crías o a una madre con cría. También establece que cuando de manera no premeditada se encuentren grupos con crías o madre con cría, se deberá abandonar lentamente el área hasta alcanzar una distancia mínima de 300 metros.

Sobre el particular, se sugiere mantener estas medidas en la presente propuesta de ley y que, en aplicación del principio de progresividad, se incluya un artículo en el que se faculte a que el Ministerio de la Producción, mediante Resolución Ministerial, pueda actualizar las distancias mínimas, en caso de que el IMARPE así lo recomiende, por razones estrictamente científicas y en tanto que resulte más favorable para la conservación de los cetáceos.

Asimismo, se recomienda establecer que toda nave que realiza actividad de avistamiento deba de tener a bordo y utilizar un telémetro, a fin de asegurar el estricto cumplimiento de las distancias mínimas planteadas en el presente proyecto de ley. Un telémetro es un pequeño equipo que, a través de un óptico o láser, va permitir medir con precisión y de forma objetiva y rápida la distancia en la que se encuentra el cetáceo y la longitud que tiene esta especie, con lo cual la embarcación podrá cumplir a cabalidad con la normativa.

Por último, cabe advertir que, con mayor frecuencia, se viene detectando el uso de drones para realizar actividad de avistamiento y estos equipos son sobrevolados a distancias muy cortas a las ballenas. Considerando que este tipo de avistamiento no se encuentra normado y su uso no regulado podría generar impactos negativos en los cetáceos, se sugiere establecer de que los drones o cualquier equipo o vehículo aéreo no puede sobrevolar a menos de 100 metros de altura y el tiempo máximo de avistamiento sea de 25 minutos. De corresponder, el dron deberá estar registrado en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el operador del dron tener la autorización respectiva como piloto de aeronaves no tripuladas.

²⁴ El artículo 3 de la Resolución Ministerial 451-2019-PRODUCE establece una serie de señales que permiten identificar cuándo los cetáceos se encuentran realizando actividades de alimentación y socialización, las cuales han sido recogidas en la presente propuesta normativa.

2. Medidas para el acercamiento, permanencia y retiro de la embarcación

El acercamiento, permanencia y retiro de la embarcación de la zona de avistamiento debe evitar poner en riesgo la seguridad de los turistas y la conservación de los cetáceos. En ese sentido, se propone establecer que el acercamiento de las embarcaciones hacia los cetáceos debe realizarse por la parte posterior-lateral y paralela al movimiento de estas especies, de tal forma que las embarcaciones (tres, como máximo) deban de formar una fila en tren, respetando el turno de llegada. Como máximo, cada nave puede realizar dos viajes, por día. Se propone prohibir acercarse al cetáceo de frente, de lado, rodearlas o meterse en medio de un grupo.

Asimismo, se sugiere establecer que el acercamiento hacia las ballenas debe realizarse a una velocidad máxima de 4 nudos. La embarcación no debe superar la velocidad de desplazamiento de los cetáceos. En caso los cetáceos se acerquen a la embarcación, el motor debe permanecer neutro o, de ser necesario, apagarse, hasta que estos se alejen voluntariamente.

Además, se sugiere establecer que las naves deban de avanzar en forma paralela al curso del desplazamiento de los cetáceos y deben ubicarse a 500 metros de distancia, una detrás de otra. El tiempo máximo de permanencia en el área de avistamiento debe ser de 25 minutos, respetando las distancias establecidas en el acápite precedente. Antes o una vez cumplido el tiempo, la primera embarcación en retirarse, debe hacerlo en dirección opuesta al cetáceo.

Asimismo, se sugiere establecer que se faculta al Ministerio del Ambiente a que, previa coordinación con el PRODUCE y el MINCETUR, pueda aprobar, previa evaluación de la capacidad de carga, y por razones científicas debidamente sustentadas por el IMARPE, la suspensión del otorgamiento de nuevos títulos habilitantes para la realización de actividades de avistamiento de determinados cetáceos, cuyo estado de conservación se encuentre en riesgo por el sobredimensionamiento de la flota turística.

Por otro lado, se sugiere mantener el artículo 4 de la Resolución Ministerial 451-2019-PRODUCE que dispone que, en caso de colisión accidental con un cetáceo o se encuentre a un cetáceo herido o enredado en una red o arte de pesca, se debe reportar este hecho al IMARPE y a la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú del Ministerio de Defensa, para que adopten las medidas correspondientes, en el ámbito de su competencia. Asimismo, se recomienda que se establezca que esa comunicación también deba realizarse a la COMUMA del Ministerio del Ambiente, a fin de que esta se encargue de articular con las entidades correspondientes y, en caso se trate de un enredo con un arte de pesca, articule también con las brigadas de desenmalle debidamente organizadas y capacitadas sobre la materia.

Asimismo, a fin de cubrir otro vacío legal que actualmente existe, se recomienda que, mediante Decreto Supremo, el Ministerio del Ambiente apruebe la normativa para la atención de eventos de varamiento y enmalle de cetáceos, dentro del plazo de 60 días calendario de aprobada la ley. La aprobación de esta norma resulta urgente, dado que estos eventos se producen, principalmente, durante la temporada de avistamiento de ballenas, que inicia en julio del presente año y resulta clave que las instituciones públicas y organizaciones civiles tengan protocolos claros de actuación frente a eventos de ese tipo.

Por último, se recomienda que, además de enumerar las señales que permitan identificar cuándo los cetáceos se encuentran realizando actividades de alimentación y socialización, también se establezcan señales que permitan identificar cuándo los cetáceos se están sintiendo perturbados y están manifestando comportamientos de alteración. Cuando se advierta estos comportamientos inusuales, la nave debe abandonar a baja velocidad el área de avistamiento. En ese contexto, se sugiere también enumerar, de forma enunciativa, las siguientes señales que permitan evidenciar comportamientos de alteración de los cetáceos:

- a) Golpes reiterados en el agua con la cola.
- b) Saltos fuera del agua ocurridos fuera de contextos de alimentación y socialización.
- c) Buceos prolongados, permaneciendo más tiempo sumergidas, sin estar en un contexto de alimentación.
- d) Aumento de la frecuencia respiratoria.
- e) Aumento de la velocidad de nado y alejamiento de la embarcación.
- f) Vocalizaciones en la mayoría de los miembros del grupo de cetáceos.
- g) Otras señales que determine el Ministerio de la Producción, previo informe del IMARPE, a través de una resolución ministerial.

3. Medidas para reducir el impacto sonoro y salvaguardar la integridad de los cetáceos

Los cetáceos y, particularmente, las ballenas, han evolucionado para utilizar el sonido como su principal sentido y, dependiendo de la fuente, el ruido submarino puede tener una serie de impactos sobre los individuos y las poblaciones²⁵. La mayor parte del ruido proviene del ruido de los motores de las embarcaciones y la cavitación de las hélices (la formación e implosión de pequeñas burbujas contra las hélices a medida que giran)²⁶.

La ciencia ha demostrado que el ruido de las embarcaciones perturba la comunicación y el comportamiento alimenticio de los cetáceos y provoca el desplazamiento de sus hábitats importantes, lo cual puede poner en riesgo el estado de conservación de estas especies²⁷. El ruido submarino de alta intensidad puede tener un impacto directo en los cetáceos a través de lesiones agudas (daños auditivos temporales o permanentes) o inclusive provocar su muerte²⁸. De hecho, cuando una ballenas o grupo de cetáceos tienen a su alrededor a más de tres embarcaciones, durante un periodo de tiempo prolongado, el ruido de los motores de las embarcaciones puede agravar la situación y generar cambios aún más significativos en el comportamiento de las especies²⁹.

Sobre el particular, el Informe sobre los Océanos y el Derecho del Mar remitido en marzo del 2008 por parte del Secretario General de las Naciones Unidas hacia la Asamblea General de la ONU advierte que el ruido oceánico de origen antropogénico es uno de

²⁵ DUARTE, C. et al (2021) The soundscape of the Anthropocene ocean. *Science*, Vol. 371, Número 6529.

²⁶ PALACIOS D., et al. (2023) Corredor Azul del Pacífico Oriental Oportunidades y acciones para la protección de ballenas migratorias. Informe técnico. Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF).

²⁷ ERBE, C., et al. (2019). The Effects of Ship Noise on Marine Mammals A Review. *Frontiers in Marine Science* 6.

²⁸ VEIRS, S., V. & WOOD, J. D. (2026) Ship noise extends to frequencies used for echolocation by endangered killer whales. *PeerJ* 4.

²⁹ VILLAGRA, D., GARCIA, A., GALLARDO, D. I. y PACHECHO, A. S. (2021). «Energetic effects of whale-watching boats on humpback whales on a breeding ground». *Frontiers in Marine Science*, 7.

los principales impactos sobre la biodiversidad marina y una de las cinco mayores amenazas para las ballenas y todos los cetáceos, en general; alertando que el ruido genera efectos negativos en los cetáceos, como el abandono de hábitats y sus rutas migratorias, sordera y enmascaramiento de los sonidos biológicos, así como pérdida de las habilidades de comunicación y evitación de predadores y búsqueda de presas.

En ese contexto, considerando el severo impacto negativo que ocasiona el ruido submarino en los cetáceos y considerando que, durante la temporada de cetáceos, estas especies pueden tener a su alrededor a decenas de naves a diario observándolas durante distintos horarios, se recomienda establecer que los motores de las naves deban de ser de cuatro tiempos, los cuales generan un ruido mucho menor que los motores de dos tiempos, además de ser más limpios y menos contaminantes.

Actualmente, buena parte de las naves tienen motores de doble tiempo, obsoletos y antiguos (muchos con más de 20 años de antigüedad) y cuyo ruido es bastante elevado; razón por la cual urge que se realice una transición hacia motores adecuados que mitiguen el impacto del ruido sobre el cetáceo. Cabe destacar que, en todos los países de América Latina, el avistamiento de cetáceos es una industria altamente especializada en ecoturismo, y que cuenta con las inversiones necesarias para no poner en riesgo la conservación de los cetáceos. Perú no puede ser la excepción.

Por último, se sugiere establecer que se disponga que todos los motores tengan protectores en las hélices, para asegurar la seguridad e integridad de los cetáceos y evitar colisiones con estas especies y, cuyo impacto les puedan provocar amputaciones, cortes, fracturas o inclusive la muerte del cetáceo.

III.4 Régimen de fiscalización y sanción

De acuerdo a lo previsto en el numeral 1 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que reconoce el principio de legalidad, solo por norma con rango de ley se puede atribuir a las entidades la potestad sancionadora y, la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles aplicar a un administrado.

En ese contexto, se sugiere establecer que los Gobiernos Regionales y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) tienen la competencia para ejercer las funciones de fiscalización y sanción y velar por el cumplimiento de la presente propuesta de ley, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones.

1. Competencia de fiscalización de los gobiernos regionales en materia de turismo

Según la Resolución Ministerial N° 084-2006-MINCETUR-DM, las competencias en materia de turismo han sido transferidas a los Gobiernos Regionales, por parte del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. No obstante ello, se encuentra pendiente la transferencia de funciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima, respecto a la función prevista en el literal k) del artículo 63 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, consistente en “verificar el cumplimiento de las normas de medio ambiente y preservación de recursos naturales de la región, relacionadas con la actividad turística” y, en tanto que esa función no se transfiera, dicha competencia será ejercida por la Dirección de Asuntos Ambientales Turísticos del MINCETUR en el ámbito de Lima Metropolitana.

Sobre el particular, cabe precisar que los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, y de conformidad con los literales k) y m) del Artículo 63° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, estas entidades tienen la función de fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre medio ambiente y conservación de recursos naturales, relacionadas con la actividad turística, así como fiscalizar la correcta aplicación de los estándares exigidos a los prestadores de servicios turísticos e imponer las sanciones que correspondan por el incumplimiento de la normativa. El MINCETUR y las Direcciones Regionales de Turismo tienen como administrados no solo a quienes cuenten con todos los títulos habilitantes, sino también a quienes no cuenten con ello, y el desafío está en promover la formalización de aquellos que trabajan sin contar con los títulos habilitantes requeridos, a fin de realizar un ordenamiento de la actividad turística que se realiza en el ámbito acuático.

En ese contexto, se sugiere establecer que los gobiernos regionales estén a cargo del ejercicio de las funciones de fiscalización y sanción a los administrados que realicen actividad turística y recreativa de avistamiento de cetáceos, considerando que según el literal k) del artículo 63 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, estas entidades tienen la función de verificar el cumplimiento de las normas de preservación de los recursos naturales (como lo son los cetáceos), relacionadas con la actividad turística.

Asimismo, se recomienda que, la primera semana de noviembre, luego de finalizar la temporada de ballenas, los gobiernos regionales le remitan al MINCETUR la información acerca de las acciones de fiscalización y sanción impuestas en cumplimiento de la normativa de avistamiento de cetáceos.

Para que los riesgos ambientales sean adecuadamente gestionados, se requiere que confluyan los esfuerzos del Estado y del titular de la actividad económica. El titular de la actividad debe cumplir voluntariamente la normativa, procurar autorregularse, y gestionar los riesgos que genera su propia actividad respecto a la conservación de los cetáceos. El Estado, por su parte, debe procurar desarrollar las actividades de regulación y fiscalización bajo un enfoque de prevención y gestión de riesgos, focalizando los esfuerzos de fiscalización en los administrados informales y/o infractores reiterativos y con un mayor índice de incumplimiento normativo. Una fiscalización oportuna y efectiva puede conseguir reducir y controlar los riesgos asociados a la conservación de los cetáceos³⁰.

Por último, se recomienda que, para el ejercicio de las labores de fiscalización, en el reglamento se establezca que las Direcciones Regionales de Turismo (DIRCETUR) y el MINCETUR deberán emplear medios tecnológicos, entre ellos, un telémetro, a fin de asegurar el estricto cumplimiento de las distancias mínimas establecidas por la presente propuesta de ley. También se permite el uso de drones para la realización de la fiscalización y también pueda realizarse desde tierra. Estas acciones de fiscalización podrán realizarse con el uso de embarcaciones propias o con la colaboración de la DICAPI, una agencia turística de avistamiento u otra institución que colabore con el transporte del personal fiscalizador.

2. Competencia de fiscalización del SERNANP

³⁰ GRANDEZ, Percy (2025). *Régimen jurídico del daño ambiental: prevención, reparación y gestión de riesgos*. Palestra editores. 2da edición, Lima.

El artículo 68 de la Constitución Política del Perú establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Asimismo, el artículo 55 de la Constitución Política del Perú establece que los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado forman parte del derecho nacional. Entre estos tratados, destacan aquellos que abordan temas de conservación marina y sobre los cuales el SERNANP puede establecer restricciones con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los objetivos de conservación de un área natural protegida como, por ejemplo, los lineamientos de la Comisión Ballenera Internacional, entre otros instrumentos internacionales orientados a garantizar la conservación especies y ecosistemas al interior de las áreas naturales protegidas.

Sobre el particular, según los artículos 4 y 6 de la Ley 26839, Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y el artículo 6 de su reglamento aprobado por Decreto Supremo 068-2001-PCM, los vehículos motorizados deben tener en consideración lo dispuesto por el Plan Maestro del área natural protegida y el Estado es soberano en la adopción y aprobación de medidas para la conservación de la diversidad biológica, especialmente la que se encuentra en las áreas naturales protegidas en donde le corresponde al Plan Maestro establecer las principales medidas para la conservación de la biodiversidad biológica existente en el ANP.

Por otro lado, el literal j) del artículo 8 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, dispone que le corresponde al SERNANP ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de las áreas naturales protegidas, aplicando las sanciones de amonestación, multa, comiso, clausura o suspensión, por las infracciones que serán determinadas por decreto supremo y de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto.

Es en ese contexto, se sugiere que el SERNANP realice funciones de fiscalización y sanción y vele por el cumplimiento de la presente normativa propuesta, respecto a las actividades de avistamiento de cetáceos que se realicen al interior de las áreas naturales protegidas y que puedan poner en riesgo el estado de conservación de dichas especies que forman parte de la diversidad biológica del área natural protegida.

Para el ejercicio de la función de fiscalización, las Jefaturas de las Áreas Naturales Protegidas del SERNANP deben usar un telémetro, a fin de asegurar el estricto cumplimiento de las distancias mínimas establecidas en la presente ley. Además, pueden emplear medios tecnológicos, entre ellos, pueden usar drones, los cuales pueden ser empleados inclusive desde tierra, para fines estrictamente de fiscalización.

De hecho, existen Jefaturas de Áreas Naturales Protegidas como, por ejemplo, la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau, que está haciendo un enorme esfuerzo y destacado trabajo de fiscalización, con el empleo de drones desde tierra y utilizando imágenes satelitales para contrarrestar a las actividades de pesca ilegal que se realizan con el empleo de redes de arrastre y cerco mecanizado dentro de las primeras millas marinas. Esa destacada experiencia de fiscalización con el empleo de medios tecnológicos, podría ser replicada también a efectos de velar por que las actividades de avistamiento se realicen de forma responsable y no afecten a la biodiversidad que se encuentra en la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau.

Por último, se propone establecer que las acciones de fiscalización pueden realizarse con el uso de naves propias o desde una patrullera de la Capitanía de Puerto o una nave de una agencia turística de avistamiento u otra institución pública o privada que colabore con el transporte del personal fiscalizador.

3. Competencias de patrullaje y colaboración en las acciones de fiscalización a cargo de las Capitanías de Puerto

La DICAPI es una unidad orgánica de la Marina de Guerra del Perú y ejerce las funciones de policía marítima, a través de sus capitanías de puertos. De acuerdo al numeral 4 de artículo 12 del Reglamento del Decreto Legislativo 1147 que regula el fortalecimiento de la DICAPI, aprobado por Decreto Supremo 015-2014-DE, esta entidad tiene la función de ejercer acciones de control y vigilancia en el medio acuático con la finalidad de proteger y velar por la seguridad de la vida humana y proteger el ambiente y sus recursos naturales.

En esa misma línea, el artículo 70 de la Ley General de Pesca dispone que la DICAPI colabora ejerciendo funciones de control y protección de los recursos hidrobiológicos. En ese sentido, sin perjuicio del ejercicio de las funciones de fiscalización y sanción respecto a la actividad de cetáceos por parte de los gobiernos regionales y el SERNANP (dentro de áreas naturales protegidas), se propone que en la ley se pueda contemplar de que la DICAPI pueda colaborar con ambas instituciones en el ejercicio de sus funciones de patrullaje y fiscalización.

Ello, en consonancia con el mandato de colaboración interinstitucional previsto en el artículo 87 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, así como el artículo 17 del Reglamento del Decreto Legislativo 1147 y que dispone que las capitanías de puerto pueden brindar el apoyo que requieran otras entidades de la administración pública, para el ejercicio de sus funciones. De hecho, ya la DICAPI ha realizado operativos para velar por el cumplimiento de la normativa sobre distancias mínimas de acercamiento a las ballenas. Así, entre el 22 y el 24 de agosto, personal de la Capitanía de Puerto de Talara, a bordo de una patrullera, realizaron acciones de policía marítima en la bahía de Los órganos, con la finalidad de garantizar la conservación de las ballenas jorobadas durante la temporada de avistamiento y fomentar el desarrollo de un turismo responsable³¹.

En ese contexto, se recomienda establecer que en su rol de policía marítima, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), a través de la Capitanía de Puerto respectiva, realice acciones de patrullaje y colabora con los gobiernos regionales y las Jefaturas de las Áreas Naturales Protegidas, en la realización de acciones de fiscalización, a fin de garantizar la conservación de los cetáceos durante la actividad de avistamiento y velar por la integridad y seguridad de los turistas a bordo de las naves.

4. Mecanismos para la presentación de denuncias ambientales

De acuerdo al artículo 116 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS, toda

³¹ Nota de prensa de la Dicapi del 25 de agosto del 2025. Disponible en: <https://www.dicapi.mil.pe/noticias/capitania-de-puerto-de-talara-realiza-acciones-de-control-en-la-bahia-de-los-organos>

persona tiene el derecho de formular denuncias administrativas ante las entidades públicas competentes, y comunicar aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo. Dicho artículo también precisa que la presentación de la denuncia obliga a los funcionarios a practicar las diligencias necesarias que resulten necesarias, para su atención.

En ese sentido, se propone establecer que toda persona que requiera presentar una denuncia ambiental, debe realizarla a través de la mesa de partes de la entidad pública respectiva, ya sea de forma virtual o física. Asimismo, puede hacerlo a través del correo electrónico y/o la línea telefónica que la entidad habilite para tal efecto. Una vez presentada la denuncia ambiental, la entidad debe generar un código de trámite y proporcionarla al denunciante, a fin de que este haga el seguimiento sobre el estado de su denuncia. Los resultados de la denuncia, deben ser comunicadas al denunciante, salvo de que se trate de una denuncia anónima.

Asimismo, se recomienda establecer que la denuncia debe contener una descripción exacta de los hechos que presuntamente pudieran constituir una infracción administrativa, indicando fecha, lugar y circunstancias de los hechos, así como los medios probatorios que generen indicios de la ocurrencia de los hechos descritos, tales como fotografías, videos, entre otra información que el denunciante considere que resulte de interés. Además, debe indicarse el número de la matrícula de la nave y/o el nombre de la persona natural o jurídica denunciada, en caso de que se contara con esta última información.

Por último, se plantea que se establezca que, en caso el guía de turismo y/o el capitán o patrón de la nave, luego de explicarle a los turistas las conductas que se encuentran prohibidas, observase de que un turista se rehúsa a cumplir con la normativa e incurre en la comisión de una infracción prevista en la presente ley, deberá filmar el hecho o tomar fotografías, de preferencia y, comunicarlo al gobierno regional y/o al SERNANP, para que se inicie el procedimiento administrativo sancionador respectivo contra la persona infractora, en caso corresponda. En caso se encuentre próximo al lugar alguna patrullera de la Capitanía de Puerto, puede también comunicarle del hecho, para que proceda en el marco de sus competencias.

5. Infracciones y sanciones

De acuerdo a lo previsto en el numeral 4 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que reconoce el principio de tipicidad, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales.

En ese contexto, se propone establecer que los gobiernos regionales y el Sernanp pueden imponer sanciones administrativas por la comisión de las siguientes infracciones:

- a) No respetar las distancias mínimas de acercamiento a los cetáceos o la forma de acercarse, mantenerse o distanciarse del área de avistamiento.
- b) Usar un dron para realizar la actividad de avistamiento sin el empleo de una nave o hacerlo desde una nave que no cuenta con los títulos habilitantes respectivos.

- c) Tener contacto físico con los cetáceos o bañarse o bucear alrededor de los cetáceos.
- d) Dañar la integridad física de los cetáceos.
- e) Alimentar a los cetáceos, tirar alimentos, bebidas, basuras o cualquier objeto o sustancia líquida.
- f) Impedir el movimiento libre de los cetáceos o interceptar su trayectoria.
- g) Separar o dispersar al grupo de cetáceos o acercarse a un grupo de cetáceos con crías o a una madre con cría.
- h) No usar o no tener a bordo un telémetro para medir las distancias permitidas.
- i) Utilizar la nave sin que el motor cuente con un protector de hélices.
- j) Utilizar una nave con motor menor al de cuatro tiempos, produciendo ruidos fuertes que puedan afectar el estado de conservación de los cetáceos.
- k) Usar parlantes o megáfonos.
- l) Permanecer la nave en el área de avistamiento, a pesar de encontrarse las ballenas mostrando una de las señales de perturbación y comportamientos de alteración señalados en el artículo 10 de la presente ley.
- m) Conducir la nave sin haber realizado una capacitación sobre biología, ecología y comportamiento de los cetáceos y normativa sobre el avistamiento de cetáceos.
- n) Permanecer con cualquier grupo de cetáceos menores y mayores por más de 25 minutos, aunque se respeten las distancias indicadas.
- o) Realizar la actividad de avistamiento, sin contar con los títulos habilitantes requeridos.
- p) Acercarse a los cetáceos a través de vehículos o equipos no autorizados para la realización de actividades de avistamiento. De manera enunciativa, está prohibida la actividad de avistamiento con el uso de motos acuáticas, inflables, bananas, windsurf, remos, canoas, paddle, kayak, esquí acuático, entre otros equipos o bienes muebles.

Asimismo, se recomienda establecer que la tipificación de infracciones y la escala de sanciones aplicables en materia de avistamiento de cetáceos, han sido diseñadas teniendo en consideración las disposiciones previstas en el artículo 136 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, y en aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Sobre el particular, se propone que las conductas infractoras sean calificadas como leves, graves y muy graves y que la multa sea fija en función a la gravedad del tipo infractor. Al ser multas tasadas, no se requiere contar con una metodología de cálculo de multas, y se elimina la discrecionalidad administrativa de la entidad sancionadora. Así, se propone que, para las infracciones leves, las multas sean de 20% a 30% de 1 UIT, según el nivel de riesgo que suponga la conducta para la conservación de los cetáceos y/o integridad de las personas. Se sugiere que las infracciones graves sean de 50 % O 60 % de 1 UIT, mientras que las infracciones muy graves, se propone que sean sancionadas a partir de 70 % de 1 UIT hasta 6 UIT.

Por otro lado, se propone que, en concordancia con el artículo 251.2 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se establezca que la empresa prestadora del servicio turístico y/o el armador de la nave respondan solidariamente por las infracciones cometidas por el patrón o capitán de su nave.

Por último, en concordancia con el numeral 10 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y el artículo 21 de la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, respectivamente, se propone establecer que la responsabilidad administrativa sea

objetiva y que si a una nave se le sanciona tres (3) veces por infracciones contenidas en la ley, cometidas durante una misma temporada de avistamiento o durante un periodo de 12 meses, el gobierno regional le suspenda la realización de actividades de avistamiento durante la próxima temporada de avistamiento o durante los próximos 12 meses. Durante ese periodo, la DICAPI no puede otorgarle el zarpe a dicha nave.

III.5 Adecuación normativa y normas complementarias

Se propone facultar al Ministerio del Ambiente, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Defensa, Ministerio de la Producción, Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) y/o al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), para que puedan aprobar normas complementarias a la presente propuesta normativa, para asegurar la eficacia de su cumplimiento, en tanto que dichas disposiciones resulten más favorables para la conservación de los cetáceos y/o la seguridad de los turistas que realizan la actividad de avistamiento.

Asimismo, se sugiere otorgar un plazo de 90 días calendario desde la entrada en vigencia de esta ley, para que el Ministerio del Ambiente, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Defensa, Ministerio de la Producción, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), adecúen su normativa a las disposiciones establecidas en la presente ley, en caso corresponda hacerlo.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En el presente acápite se efectúa un balance general entre los costos cualitativos que ocasiona la propuesta normativa y los beneficios cualitativos que genera, determinándose si resulta conveniente o no para la sociedad en su conjunto.

La propuesta normativa busca establecer un marco normativo aplicable a la actividad de avistamiento de cetáceos en Perú, a fin de asegurar la conservación de los cetáceos durante la actividad de avistamiento, y garantizar la seguridad de los turistas durante el desarrollo de esta actividad. La implementación de esta propuesta de ley genera, sin duda, costos para la Administración Pública. Así, origina que se empleen recursos y tiempo (v.gr. logística, personal, combustible, entre otros) para realizar acciones de fiscalización. Se generan costos, además, asociados a la compra de equipos, como el telémetro, aun así, este suponga un costo reducido.

No obstante, esta propuesta normativa trae consigo múltiples beneficios para la conservación de diversidad biológica, como son los cetáceos, así como para la seguridad de los turistas y la salud del mar peruano, por los servicios ecosistémicos que brindan dichos mamíferos marinos. En primer lugar, al establecerse reglas claras y un marco legal para la realización de la actividad de avistamiento de cetáceos a fin de asegurar su conservación, se delimitan las competencias administrativas de todas las entidades involucradas en la actividad de avistamiento de cetáceos en el país, lo cual genera predictibilidad y seguridad jurídica.

Asimismo, se cumplen con los compromisos internacionales que tiene el Estado peruano, toda vez que el Convenio de Diversidad Biológica dispone que el Estado debe de aprobar la normativa necesaria para asegurar la conservación de la biodiversidad, como son los cetáceos, y la propia Comisión Ballenera Internacional (CBI), ha advertido

y requerido que Perú apruebe de urgencia una norma orientada a evitar la generación de impactos adversos sobre los cetáceos durante la actividad de avistamiento, considerando que es el único país de Latinoamérica que no tiene regulada la actividad³².

En segundo lugar, al establecerse medidas idóneas para la conservación de los cetáceos durante la actividad de avistamiento, se asegura la protección de especies de vital importancia para el mar peruano y la ciudadanía en general, por los servicios ambientales que brindan dichos mamíferos marinos. Sobre el particular, cabe destacar que las ballenas desempeñan un papel esencial en la salud general de nuestros océanos y, por extensión, de todo el planeta³³, por su rol de reguladores del clima, debido a las toneladas de dióxido de carbono que capturan a lo largo de su vida.

En tercer lugar, al contar con un marco normativo que regule la actividad de avistamiento de cetáceos, se contribuye a que se realice un ordenamiento de la actividad turística en el ámbito acuático y que se repotencie la actividad turística y los ingresos económicos de quienes realicen esta actividad, ya que llevarán a cabo una actividad debidamente normada y ordenada, que no solo cumple con los mejores estándares de protección de la biodiversidad, sino que también asegura que esta actividad se desarrolle de forma segura para los turistas, velando por su integridad y seguridad y promoviendo que tengan una mayor sensibilización y educación ambiental sobre la importancia de asegurar la conservación de los cetáceos en el Perú.

Así las cosas, en términos de beneficio neto, se concluye que los beneficios cualitativos que se derivan de la vigencia de la norma propuesta justifican su aprobación.

V. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa establece un marco legal para la actividad de avistamiento de cetáceos en Perú, actividad que, a la fecha, no se encuentra regulada en el país, a pesar de realizarse desde hace más de 15 años en el ámbito acuático. En ese sentido, esta propuesta normativa no modifica, deroga ni contraviene ninguna norma vigente de la legislación nacional. Por el contrario, complementa y fortalece el marco normativo actual a fin de regular una materia sobre el cual hoy en día existe un notorio vacío legal que está poniendo en riesgo la diversidad biológica del Perú y la seguridad de los turistas.

VI. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- Política de Estado N° 3. Afirmación de la identidad nacional;
- Política de Estado N° 5. Gobierno en función de objetivos con planteamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes;
- Política de Estado N° 6. Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración;

³² Comisión Ballenera Internacional. Manual de Avistamiento de Ballenas. Sección Perú. Consulta realizada el 22 de diciembre del 2025. Disponible en: <https://wwhandbook.iwc.int/en/>.

³³ SAVOCA, M. *et al.* (2021). Baleen whale prey consumption based on high-resolution foraging measurements. *Nature* 599, 85–90.

- Política de Estado N° 8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú;
- Política de Estado N° 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación;
- Política de Estado N° 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo;
- Política de Estado N° 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica;
- Política de Estado N° 19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental;
- Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo;
- Política de Estado N° 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente; y,
- Política de Estado N° 28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.

Lima, 20 de marzo 2026.