PROYECTO DE LEY QUE PROPONE LA PROTECCIÓN, CONSERVACIÓN Y RECUPERACIÓN DEL PINGÜINO DE HUMBOLDT (Spheniscus humboldti) Y DE SU HÁBITAT EN EL LITORAL PERUANO

El diputado **HEBER LÓPEZ LETONA**, que suscribe, miembro del Grupo Parlamentario **Partido Político Cívico Obras,** en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 98, 104, 106 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta la siguiente proposición legislativa:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA LA PROTECCIÓN, CONSERVACIÓN Y RECUPERACIÓN DEL PINGÜINO DE HUMBOLDT (Spheniscus humboldti) Y DE SU HÁBITAT EN EL LITORAL PERUANO

Artículo 1. - Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto declarar de interés nacional y de necesidad pública la protección, conservación y recuperación del pingüino de Humboldt (Spheniscus humboldti), especie nativa marino-costera categorizada en peligro de extinción, así como la salvaguarda de su hábitat natural en el litoral peruano.

Artículo 2. - Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad garantizar la supervivencia, la recuperación poblacional y el bienestar del pingüino de Humboldt frente a las presiones derivadas del cambio climático, en particular las asociadas al Fenómeno de El Niño, así como frente a la degradación de su hábitat, la actividad extractiva no regulada y las perturbaciones antrópicas. De esta manera, contribuye a la conservación de la biodiversidad marina peruana y al fortalecimiento de los servicios ecosistémicos que ella provee al país.

Artículo 3. - Declaración de interés nacional y necesidad pública

Se declara de interés nacional y de necesidad pública la implementación de acciones intersectoriales, articuladas y sostenidas para la conservación in situ del pingüino de Humboldt y de los ecosistemas marino-costeros que constituyen su hábitat, con énfasis en

las islas, islotes y puntas guaneras administradas por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), el Ministerio del Ambiente y AGRO RURAL.

Artículo 4. - Ámbito de aplicación

La presente ley es de aplicación en todo el litoral peruano, con énfasis en las áreas naturales protegidas de administración nacional, regional y privada, así como en las áreas de conservación regional, humedales costeros y zonas marinas adyacentes donde se hayan documentado colonias reproductivas, sitios de alimentación o corredores migratorios del pingüino de Humboldt.

Artículo 5. - Acciones prioritarias de protección y conservación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Ambiente, del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y de sus organismos adscritos, y en coordinación con el Ministerio de la Producción, priorizará, en el marco de sus competencias y de manera progresiva, la implementación de las siguientes acciones:

a) La aprobación, implementación y actualización periódica del Plan Nacional de Conservación del Pingüino de Humboldt, con un horizonte no menor de diez (10) años y evaluación quinquenal, que incorpore componentes de monitoreo, alerta temprana y respuesta ante eventos del Fenómeno El Niño, en articulación con la Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño (ENFEN).

b) El fortalecimiento del monitoreo poblacional periódico de las colonias reproductivas, sobre la base de los censos que actualmente se ejecutan, con estándares metodológicos armonizados y acceso público a la información.

c) La restauración ecológica de hábitats degradados y la protección de los sitios de nidificación frente a la perturbación humana, la depredación por especies exóticas invasoras y la extracción de guano durante las temporadas reproductivas.

d) La evaluación técnica para el establecimiento de nuevas áreas naturales protegidas marino costeras o la ampliación de las existentes, conforme al procedimiento previsto en la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, cuando la evidencia científica lo justifique.

e) El desarrollo de programas de rescate, rehabilitación y liberación de ejemplares afectados por eventos climáticos, contaminación por hidrocarburos o interacción con artes de pesca, en coordinación con instituciones académicas y organizaciones especializadas.

Artículo 6. - Agravante en el régimen sancionador

El incumplimiento de la normativa vigente sobre caza, captura, tenencia, transporte, comercialización y actividades extractivas, cuando recaiga sobre ejemplares de pingüino de Humboldt, sus huevos, partes o derivados, o se produzca en sus áreas de nidificación, constituye circunstancia agravante dentro del régimen sancionador de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y de la normativa ambiental aplicable, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar.

Artículo 7. - Educación ambiental y participación ciudadana

El Ministerio de Educación y los gobiernos regionales, en el marco de sus competencias, priorizarán la incorporación progresiva, en los procesos de diversificación curricular de la Educación Básica Regular, de contenidos sobre la biodiversidad marino costera peruana y la importancia ecológica y cultural del pingüino de Humboldt. Asimismo, las entidades competentes promoverán la participación de las comunidades locales, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil en la vigilancia y el monitoreo de las colonias.

Artículo 8. - Financiamiento

La implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, en el marco de las leyes anuales de presupuesto y de la programación multianual de gastos, y se ejecuta de manera progresiva conforme a su disponibilidad presupuestal, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Las entidades competentes pueden gestionar recursos provenientes de la cooperación internacional no reembolsable, de la responsabilidad social empresarial y de mecanismos de compensación ambiental, conforme al marco normativo vigente.

Artículo 9. - Reglamentación

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por los ministros del Ambiente, de la Producción y de Desarrollo Agrario y Riego, reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario contados a partir de su entrada en vigencia.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Articulación interinstitucional. Se encarga al Ministerio del Ambiente promover, en el marco de sus competencias y de los mecanismos de coordinación previstos en la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la articulación interinstitucional con el SERNANP, el SERFOR, el IMARPE, el Ministerio de la Producción, el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRO RURAL), el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, la

Marina de Guerra del Perú, los gobiernos regionales del litoral, la academia y las organizaciones especializadas en la conservación de la especie, con el fin de coadyuvar a la implementación de la presente ley.

SEGUNDA. - Informe anual. El Ministerio del Ambiente, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, informa anualmente al Congreso de la República, a través de la comisión ordinaria competente en materia ambiental, sobre el estado poblacional del pingüino de Humboldt y los avances en la implementación de la presente ley.

Lima, 02 de octubre de 2026.

JUAN CESAR CABRERA NIETO.

Abog. HEBER LOPEZ LETONA
Diputado de la República

Luis Masco Caceres

Victor Eduardo Piñan Mamani

YATACO T. JOSÉ

VICTOR EDUARDO PIÑAN MAMANI
Portavoz Grupo Parlamentario
Partido Cívico Obras
Cámara de Diputados

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El pingüino de Humboldt (*Spheniscus humboldti*) constituye una especie marino costera endémica del sistema de la Corriente de Humboldt, cuya distribución se extiende a lo largo del litoral peruano y del norte de Chile. En el ordenamiento ambiental nacional se le reconoce como especie bandera de la biodiversidad peruana, en tanto cumple un rol ecológico de particular relevancia dentro del equilibrio trófico del Pacífico sudeste. No obstante, la evidencia oficial disponible da cuenta de un acelerado declive de sus poblaciones. Conforme al censo nacional del año 2025, conducido por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), la población nacional se estima en aproximadamente 5400 individuos[1], cifra que, según la propia autoridad forestal, representa una reducción aproximada del sesenta y siete por ciento (67 %) respecto de sus niveles históricos[2]. En la Reserva de Punta San Juan, considerada uno de los principales bastiones reproductivos de la especie, el Instituto del Mar del Perú (IMARPE) ha estimado la presencia de 4477 individuos, concentración que equivale a más del cincuenta por ciento (50 %) de la población nacional[3].

La gravedad de este escenario ha sido ampliamente documentada por los principales medios de comunicación del país. Así, RPP Noticias informó que la población nacional de la especie se ha reducido a la cuarta parte en los últimos diez años, al pasar de aproximadamente 20 000 individuos en el censo 2015 a 2016 a cerca de 5000 ejemplares, según el último censo nacional elaborado por la Asociación para la Conservación de Aves Costeras y Recursos Marinos (ACOREMA)[4]. En la misma línea, el diario La República reportó que el censo de 2025 estimó en 5465 los pingüinos de Humboldt remanentes en el Perú, lo que representa una reducción cercana al sesenta por ciento (60 %) respecto de la población registrada entre diez

---

[1]Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) – Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. «Serfor participa en el censo anual de pingüinos de Humboldt en la costa peruana». Nota oficial, enero 2026. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/serfor/noticias/1333416-serfor-participa-en-el-censo-anual-de-pinguinos-de-humboldt-en-la-costa-peruana

[2]SERFOR – MIDAGRI. «Moquegua: Serfor realizó el I Taller para la elaboración del Plan Nacional de Conservación del pingüino de Humboldt y de la nutria marina». Nota oficial, noviembre 2024. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/serfor/noticias/1067075-moquegua-serfor-realizo-el-i-taller-para-la-elaboracion-del-plan-nacional-de-conservacion-del-pinguino-de-humboldt-y-de-la-nutria-marina

[3]Instituto del Mar del Perú (IMARPE). «Depredadores superiores en Punta San Juan», Informe IMARPE, Vol. 47(1), art. 7. Disponible en: https://repositorio.imarpe.gob.pe/bitstream/20.500.12958/3414/1/Informe%2047(1)%20art%207.pdf

[4]RPP Noticias (2026). «Población de pingüinos de Humboldt se reduce a la cuarta parte en los últimos diez años: ¿cuáles son los factores?». Nota periodística de Ernesto Astonitas, sección Actualidad, 17 de setiembre de 2026. Disponible en: https://rpp.pe/peru/actualidad/pinguino-de-humboldt-en-peru-poblacion-se-reduce-a-la-cuarta-parte-en-los-ultimos-diez-anos-noticia-1707946

y quince años atrás[5], dato igualmente difundido por el diario Perú21[6] y por El Comercio[7]. Por su parte, Latina Noticias precisó que la cifra actual equivale a 8197 pingüinos menos que hace treinta años[8]. Cabe añadir que, ante la urgencia de contar con cifras actualizadas, el 10 de enero de 2026 se dio inicio a un nuevo Censo Nacional del Pingüino de Humboldt, coordinado por ACOREMA con el apoyo de entidades públicas y privadas[9].

En la misma línea, el SERFOR ha identificado como principales factores de amenaza para la especie los siguientes: en primer lugar, la sobrepesca de la anchoveta (*Engraulis ringens*), que constituye su principal recurso trófico; en segundo lugar, los eventos recurrentes de El Niño, cuya intensificación profundiza y desplaza hacia el sur la disponibilidad de alimento; en tercer lugar, los derrames de hidrocarburos que afectan periódicamente el litoral peruano; en cuarto lugar, los brotes de Influenza Aviar; en quinto lugar, la captura incidental derivada del uso de artes de pesca; y, finalmente, la caza dirigida y la extracción ilegal de individuos[10]. La convergencia sostenida de dichos factores ha configurado, según la propia autoridad forestal, un proceso de declive poblacional sistemático que compromete la viabilidad futura de la especie en el mediano plazo.

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, el ordenamiento peruano ya reconoce a la especie en la categoría *"En Peligro"*, conforme a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 004-2014-MINAGRI, que aprueba la actualización de la lista de clasificación y categorización de las especies amenazadas de fauna silvestre legalmente protegidas[11]. Asimismo, en el plano internacional, la especie se encuentra inscrita en el *Apéndice I* de la Convención sobre el

---

[5]La República (2026). «Pingüino de Humboldt en emergencia: población cayó 60% y alertan abandono masivo de colonias en Perú por el Fenómeno de El Niño». Nota periodística de Luis Aguilar, sección Sociedad, julio de 2026. Disponible en: https://larepublica.pe/sociedad/2026/07/08/pinguino-de-humboldt-en-emergencia-poblacion-cayo-60-y-expertos-alertan-abandono-masivo-de-colonias-en-peru-por-el-fenomeno-de-el-nino-442456

[6]Perú21 (2026). «Fenómeno de El Niño acelera la desaparición del pingüino de Humboldt en el litoral peruano». Sección Perú, julio de 2026. Disponible en: https://peru21.pe/peru/fenomeno-de-el-nino-acelera-la-desaparicion-del-pinguino-de-humboldt-en-el-litoral-peruano/

[7]El Comercio (2026). «Fenómeno El Niño: advierten peligro en especies marinas de litoral peruano». Redacción El Comercio, sección Lima, 7 de julio de 2026. Disponible en: https://elcomercio.pe/lima/fenomeno-el-nino-pinguinos-estan-en-riesgo-de-extincion-advierte-especialista-ultimas-noticia/

[8]Latina Noticias (2026). «Pingüino de Humboldt empieza a desaparecer del Perú: población disminuyó un 60 % por inanición». Sección Perú, 7 de julio de 2026. Disponible en: https://latinanoticias.pe/peru/pinguino-de-humboldt-empieza-a-desaparecer-del-peru-poblacion-disminuyo-un-60-por-inanicion_20260707/

[9]La República (2026). «Perú realiza Censo Nacional de Pingüino de Humboldt». Sección La República Sostenible, 15 de enero de 2026. Disponible en: https://especial.larepublica.pe/la-republica-sostenible/2026/01/15/peru-realiza-censo-nacional-de-pinguino-de-humboldt-234525

[10]SERFOR – MIDAGRI. «Serfor participa en el censo anual de pingüinos de Humboldt en la costa peruana», enero 2026. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/serfor/noticias/1333416-serfor-participa-en-el-censo-anual-de-pinguinos-de-humboldt-en-la-costa-peruana

[11]Decreto Supremo N° 004-2014-MINAGRI, aprueba la actualización de la lista de clasificación y categorización de las especies amenazadas de fauna silvestre legalmente protegidas. Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ) – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en: https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2014/Abril/08/DS-004-2014-MINAGRI.pdf

Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), y a nivel nacional figura en el Libro Rojo de la Fauna Silvestre Amenazada del Perú, publicado por el propio SERFOR[12]. Sin perjuicio de la relevancia de dichos instrumentos, la categorización estrictamente administrativa ha demostrado ser insuficiente para revertir la tendencia de declive documentada. Se hace necesario, por tanto, un mandato normativo de rango legal que declare de interés nacional la conservación de la especie, en términos análogos a los establecidos por la Ley 30203 respecto del cóndor andino[13].

1.1. Planteamiento del problema público

El problema público que la presente iniciativa se propone atender radica, en primer término, en el acelerado colapso poblacional del pingüino de Humboldt y, en segundo término, en la insuficiencia de los instrumentos jurídicos vigentes para revertir dicha tendencia. La concurrencia sostenida de presiones climáticas y antrópicas ha colocado a la especie en una trayectoria de extinción cuya reversión exige actuación estatal inmediata. De no adoptarse medidas efectivas en la próxima década, se comprometerá irreversiblemente uno de los componentes emblemáticos de la biodiversidad marina peruana, con la consecuente afectación de la integridad ecológica de la Reserva Nacional de Paracas, de la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras, así como de otras áreas de conservación asociadas.

La categorización administrativa como especie «En Peligro» y la protección genérica derivada del régimen ordinario de áreas naturales protegidas resultan, en la práctica, manifiestamente insuficientes por las siguientes razones: en primer lugar, no aseguran una asignación presupuestal sostenida en el tiempo; en segundo lugar, no otorgan prioridad legal a la aprobación y ejecución de un plan nacional con metas verificables; en tercer lugar, no articulan formalmente a los múltiples sectores estatales concernidos; y, en cuarto lugar, no establecen deber alguno del Poder Ejecutivo de informar periódicamente al Congreso de la República sobre el estado de la especie. Esta brecha regulatoria se traduce en una evidente asimetría entre la magnitud del problema documentado y la robustez de la respuesta estatal actual.

---

[12]Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR). Libro Rojo de la Fauna Silvestre Amenazada del Perú. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, 2018. Disponible en: https://repositorio.serfor.gob.pe/bitstream/SERFOR/579/1/SERFOR%202018%20Libro-Rojo.pdf

[13]Ley 30203, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la protección, conservación y desarrollo sostenible del cóndor andino. Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) – MINAM. Disponible en: https://sinia.minam.gob.pe/normas/ley-que-declara-interes-nacional-necesidad-publica-proteccion

1.2. Marco constitucional y competencial

En el plano constitucional, el artículo 68 de la Constitución Política del Perú impone al Estado el deber de promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas; a su vez, el artículo 67 le confiere la potestad de determinar la política nacional del ambiente y de promover el uso sostenible de sus recursos naturales. Sobre la base de dichos mandatos, la presente iniciativa se configura como un genuino desarrollo legislativo de los deberes constitucionales de tutela ambiental, en concordancia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), instrumento en cuyo Apéndice I figura precisamente la especie *Spheniscus humboldti*, así como con los Objetivos de Desarrollo Sostenible números 14 (vida submarina) y 15 (vida de ecosistemas terrestres) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

La presente propuesta observa, además, el principio de reserva de reglamentación en favor del Poder Ejecutivo, reconocido por el artículo 118, inciso 8, de la Constitución, al remitir a norma reglamentaria de rango supremo la regulación de detalle. En igual sentido, no invade competencias asignadas constitucional o legalmente a los gobiernos regionales ni municipales, sino que, por el contrario, articula responsabilidades sectoriales ya reconocidas por la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas; la Ley 28611, Ley General del Ambiente; y la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, dotándolas de un mandato integrador de alcance nacional.

1.3. El Fenómeno de El Niño como factor determinante del declive poblacional

Desde una perspectiva ecológica y climatológica, resulta imperativo destacar que la persistencia poblacional del *Spheniscus humboldti* se encuentra estructuralmente condicionada por la ocurrencia recurrente del Fenómeno El Niño Oscilación del Sur (ENOS), en tanto evento oceanográfico y atmosférico que, conforme al Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI), constituye «el principal forzante de la variabilidad climática interanual en el Perú». Los eventos cálidos registrados durante los períodos 1982 a 1983, 1997 a 1998, 2015 a 2016, El Niño Costero de 2017 y, más recientemente, el evento 2023 a 2024, han evidenciado impactos diferenciados sobre el ecosistema marino costero, cuya magnitud depende no solo de la intensidad del evento sino también de la localización del calentamiento oceánico.[14]

[14]SENAMHI (2026). El Niño y sus efectos en las temperaturas y precipitaciones en el Perú: análisis y recomendaciones. Informe Técnico N.° 54-2026/SENAMHI-DMA-SPC. Servicio Nacional de Meteorología e

En rigor científico, el Instituto del Mar del Perú (IMARPE) ha documentado que el Fenómeno El Niño «origina fuertes cambios en las condiciones oceanográficas de la Corriente de Humboldt, que afectan a los recursos pelágicos, principalmente a la anchoveta», produciendo alteraciones en su comportamiento, disminución de sus niveles poblacionales, procesos biológicos y un incremento de la mortalidad. En la misma línea, el informe institucional IMARPE volumen 52(4) de 2025, correspondiente al evento 2023 a 2024, acredita cambios sustanciales en la biomasa y distribución de la anchoveta, así como el desplazamiento de otras especies pelágicas en el Sistema de la Corriente de Humboldt.[15]

La relevancia jurídica de dicha evidencia es capital, toda vez que la anchoveta (*Engraulis ringens*) constituye la principal presa trófica del pingüino de Humboldt. En consecuencia, la reducción episódica y las alteraciones distribucionales de la anchoveta durante eventos cálidos generan un colapso alimentario que se traduce, en términos poblacionales, en abandono de nidos, mortalidad de pichones, disminución del éxito reproductivo y desplazamientos forzados de las colonias reproductivas. Sobre la base de este vínculo trófico documentado, cada evento cálido de magnitud fuerte o extraordinaria opera como un factor de presión adicional sobre una población que ya se encuentra en estado crítico de conservación.

Los efectos del evento cálido en curso ya se verifican en el terreno. De acuerdo con la Agencia Peruana de Noticias Andina, el monitoreo efectuado por la Universidad Científica del Sur entre mayo y junio de 2026 constató que en una de las islas Macabí, frente a La Libertad, donde entre 2020 y 2021 se registraban poco más de 2000 pingüinos, solo se hallaron tres (3) ejemplares; que en la isla Guañape Norte, que pocos años antes albergaba alrededor de 1000 nidos, no se encontró ningún nido habitado; que en la isla Pachacamac, que llegó a concentrar hasta 500 pingüinos, no se registró individuo alguno; y que en la isla Melchorita, en Cañete, los nidos activos descendieron de 200 en abril a entre cinco y diez hacia la tercera semana de mayo[16]. Asimismo, RPP Noticias dio cuenta del abandono masivo de nidos con huevos y pichones en la colonia de Punta San Juan durante el mismo período, como

---

Hidrología del Perú, adscrito al Ministerio del Ambiente. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/senamhi/informes-publicaciones/8212944-el-nino-y-sus-efectos-en-las-temperaturas-y-precipitaciones-en-el-peru-analisis-y-recomendaciones

[15]IMARPE (2025). Impactos de El Niño 2023–2024 en el mar peruano. Informe volumen 52(4). Instituto del Mar del Perú. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/imarpe/noticias/1337064-imarpe-publica-informe-sobre-los-impactos-de-el-nino-2023-2024-en-el-mar-peruano

[16]Agencia Peruana de Noticias Andina (2026). «Fenómeno de El Niño acelera la desaparición del pingüino de Humboldt en el litoral peruano». Nota periodística de Fidel Gutiérrez Mendoza, 6 de julio de 2026. Editora Perú. Disponible en: https://andina.pe/agencia/noticia-fenomeno-de-nino-acelera-desaparicion-del-ping%C3%BCino-humboldt-el-litoral-peruano-1082020.aspx

consecuencia de la prolongación de los viajes de alimentación de los ejemplares adultos[17]. Infobae Perú, por su parte, reportó que la temperatura del mar peruano alcanzó los 23 °C, aproximadamente 4 °C por encima de su promedio habitual, con el consecuente desplazamiento de la anchoveta hacia aguas más frías y profundas y el hallazgo de crías esqueléticas que morían por inanición[18].

Cabe subrayar que, conforme al Comunicado Oficial ENFEN N.° 11-2026, la Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño mantiene el estado de «Alerta de El Niño Costero», previéndose que el evento se prolongue hasta el verano 2026 a 2027, con probabilidad de alcanzar magnitudes entre fuerte (48 %) y moderada (46 %). Este escenario prospectivo, oficialmente comunicado por el Estado peruano, torna imperativa la adopción de un marco legal específico que dote de instrumentos jurídicos y financieros al aparato estatal para responder de manera preventiva, y no meramente reactiva, ante la reiteración de estos eventos climáticos cuya frecuencia e intensidad, conforme reconoce la comunidad científica internacional, tenderán a incrementarse en el contexto del cambio climático global.[19]

La afectación del recurso trófico de la especie ha sido advertida también por la prensa económica nacional. Según el diario Gestión, el Ministerio de la Producción confirmó la tercera suspensión consecutiva de la primera temporada de pesca de anchoveta de 2026 en la zona norte-centro a causa de El Niño, mientras que, conforme al Instituto Peruano de Economía, la captura de anchoveta cayó en noventa y siete por ciento (97 %) durante el mes de mayo[20]. Dicha contracción evidencia que la escasez de alimento que enfrenta el pingüino de Humboldt no constituye una hipótesis, sino una realidad verificable del ecosistema marino costero en el presente año.

---

[17]RPP Noticias (2026). «Población de pingüinos de Humboldt se reduce a la cuarta parte en los últimos diez años: ¿cuáles son los factores?». Entrevista a Susana Cárdenas-Alayza, directora del Programa de Conservación Punta San Juan (UPCH), 17 de setiembre de 2026. Disponible en: https://rpp.pe/peru/actualidad/pinguino-de-humboldt-en-peru-poblacion-se-reduce-a-la-cuarta-parte-en-los-ultimos-diez-anos-noticia-1707946

[18]Infobae Perú (2026). «Nidos vacíos y crías esqueléticas: cómo el Fenómeno El Niño está matando a los pingüinos de Humboldt en la costa de Perú». 8 de julio de 2026. Disponible en: https://www.infobae.com/peru/2026/07/08/nidos-vacios-y-crias-esqueleticas-como-el-fenomeno-el-nino-esta-matando-a-los-pinguinos-de-humboldt-en-la-costa-de-peru/

[19]ENFEN (2026). Comunicado Oficial N.° 11-2026. Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño (IMARPE, SENAMHI, IGP, DHN, ANA, INDECI). Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/senamhi/informes-publicaciones/8269707-comunicado-oficial-enfen-n-11-2026

[20]Gestión (2026). «"Maretazo" en la pesca peruana por El Niño: ¿se podría repetir crisis del 2023?». Nota periodística de Guadalupe Gamboa, sección Economía, 16 de junio de 2026. Disponible en: https://gestion.pe/economia/pesca-de-anchoveta-en-alerta-por-el-nino-se-podria-repetir-crisis-del-2023-produccion-y-empleos-en-juego-noticia/

En síntesis, la protección legal reforzada del pingüino de Humboldt no puede concebirse al margen del régimen climático que estructuralmente amenaza su subsistencia. Toda propuesta normativa que aspire a ser eficaz debe incorporar, como este proyecto lo hace mediante el Plan Nacional previsto en el artículo 5, mecanismos específicos de monitoreo, alerta temprana y respuesta ante eventos ENOS, en articulación con los sistemas oficiales de vigilancia oceanográfica y climática ya operativos en el país.

1.4. Amenazas concurrentes y urgencia impostergable de la intervención legislativa

A la presión climática recién descrita se superponen, en concurrencia agravada, diversas amenazas antrópicas y sanitarias cuya recurrencia ha colocado a la especie en un umbral crítico de conservación. Corresponde, por tanto, exponer sistémicamente los factores adicionales que fundamentan la urgencia impostergable de la presente iniciativa legislativa, en tanto la mera dispersión administrativa de competencias ha probado ser insuficiente para articular una respuesta estatal proporcional a la magnitud del riesgo.

En primer lugar, la influenza aviar de alta patogenicidad H5N1, declarada en emergencia sanitaria nacional mediante Resolución Jefatural N.° 0180-2022-MIDAGRI-SENASA de 30 de noviembre de 2022, ha alcanzado niveles catastróficos en las poblaciones de fauna marina peruana. Conforme al reporte oficial del Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades del Ministerio de Salud (CDC MINSA), actualizado al 14 de noviembre de 2025, se ha registrado la muerte de 277 474 aves y 7314 mamíferos marinos en áreas naturales protegidas, además de 225 076 aves y 2397 mamíferos en islas y puntas administradas por AGRO RURAL, y 61 630 aves y 1465 mamíferos en playas y puntas bajo jurisdicción del SERFOR. En rigor, el propio SERNANP ha confirmado que los análisis del Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) arrojaron resultados positivos a H5N1 en muestras de pingüino de Humboldt, junto con lobos marinos, piqueros y ostreros, en áreas protegidas que incluyen la Reserva Nacional de Paracas, la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras y la Reserva Nacional Illescas.[21][22]

En segundo lugar, la presión de la actividad pesquera industrial sobre el ecosistema marino costero constituye un factor determinante que compromete de manera directa la

[21] Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades (CDC MINSA). Sala de influenza aviar. Reporte oficial actualizado al 14 de noviembre de 2025. Ministerio de Salud del Perú. Disponible en: https://www.dge.gob.pe/sala-influenza-aviar/SITUACION-AH5.html

[22] Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). «Sernanp despliega protocolo de monitoreo ante casos de aves y lobos marinos afectados por influenza aviar en áreas naturales protegidas». Ministerio del Ambiente, 6 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/sernanp/noticias/697084-sernanp-despliega-protocolo-de-monitoreo-ante-casos-de-aves-y-lobos-marinos-afectados-por-influenza-aviar-en-areas-naturales-protegidas

disponibilidad de la principal presa trófica de la especie. En efecto, el SERNANP, mediante pronunciamiento de 18 de diciembre de 2023, rechazó formalmente la solicitud de la Sociedad Nacional de Pesquería para el desarrollo de pesca industrial en la Reserva Nacional de Paracas, sosteniendo que dicha actividad resulta «incompatible con los objetivos de conservación» del área protegida y que «afectaría el mantenimiento de los ciclos biológicos que garantizan la conservación de las especies». Cabe subrayar que la sobreexplotación de la anchoveta (*Engraulis ringens*) genera consecuencias directas sobre la supervivencia y reproducción del pingüino de Humboldt, del lobo marino y del pelícano peruano, especies que comparten dicho recurso como base alimentaria fundamental. Sin embargo, la protección vigente descansa únicamente en normas reglamentarias, sin un mandato legal expreso que consolide la posición institucional y la proteja de eventuales revisiones administrativas.[23]

Esta controversia ha tenido amplia cobertura en los medios de comunicación. RPP Noticias publicó que, a inicios de 2024, la Sociedad Nacional de Pesquería interpuso una demanda de acción popular contra el SERNANP con el objeto de anular la prohibición de extracción de recursos hidrobiológicos a mayor escala dentro de las áreas naturales protegidas, vigente desde 2001 conforme al artículo 112 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas[24]. Posteriormente, Infobae Perú informó que dicho gremio insistía en que se le permitiera pescar en la Reserva Nacional de Paracas, primera área marina protegida del país, cuyo ámbito marino representa el sesenta y cinco por ciento (65 %) de su superficie total, pese a que el SERNANP no registra permisos de pesca industrial en la reserva[25]. Tal escenario confirma la fragilidad de una protección que descansa exclusivamente en normas de rango reglamentario.

En tercer lugar, se registran múltiples factores antrópicos adicionales que actúan sobre hábitats reproductivos y áreas de alimentación. La propia autoridad forestal ha identificado, entre las principales amenazas contemporáneas, los derrames de hidrocarburos en las costas de Lima, la captura incidental en redes de pesca artesanal, la extracción furtiva de huevos y ejemplares para el tráfico ilegal, la presencia de animales domésticos en áreas de nidificación y el turismo no regulado en zonas sensibles. Estos factores no operan de manera aislada,

---

[23]Congreso de la República del Perú. Informe sobre las amenazas de la pesca industrial en la Reserva Nacional de Paracas. Documento parlamentario. Disponible en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2023/PueblosAndinos/files/informe_gestion/informe-paracas.pdf

[24]RPP Noticias (2024). «Pesca industrial en Paracas: una amenaza a nuestro patrimonio natural». Columna de opinión de Silvana Baldovino, 29 de mayo de 2024. Disponible en: https://rpp.pe/columnistas/silvanabaldovino/pesca-industrial-en-paracas-una-amenaza-a-nuestro-patrimonio-natural-noticia-1558016

[25]Infobae Perú (2025). «La SNP insiste en que se le permita pescar en plena Reserva Nacional de Paracas». Nota periodística de Manuel Bartra, 6 de agosto de 2025. Disponible en: https://www.infobae.com/peru/2025/08/06/la-snp-insiste-en-que-se-le-permita-pescar-en-plena-reserva-nacional-de-paracas/

sino sinérgicamente y en concurrencia con las presiones climáticas y sanitarias descritas, potenciando exponencialmente el riesgo de colapso poblacional.[26]

En esa dirección, el diario La República recogió la declaración del director general de Gestión Sostenible del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre del SERFOR, Luis Saavedra Muñoz, quien advirtió que «en los últimos años, sus poblaciones se han visto afectadas por nuevas amenazas, como el derrame de hidrocarburos en las costas de Lima, la presencia del virus de la influenza aviar, además de los eventos del Fenómeno de El Niño», precisando que las poblaciones nacionales del pingüino de Humboldt se han reducido en ochenta y siete coma cinco por ciento (87,5 %) según los estudios disponibles[27].

En cuarto lugar, la condición de especie endémica y bioindicadora otorga a la conservación del pingüino de Humboldt una relevancia jurídica que trasciende la protección individual de la especie. Al tratarse de un depredador tope del Sistema de la Corriente de Humboldt, la salud de sus poblaciones opera como índice integrado del estado ecológico de todo el ecosistema marino costero peruano, del cual dependen no solo la pesquería de anchoveta, primera exportación pesquera del país, sino también la producción de guano de isla, la actividad turística de las Islas Ballestas y de la Reserva Nacional de Paracas, y los servicios ecosistémicos de regulación climática del Pacífico sudeste. En rigor, la pérdida de esta especie no constituiría un evento aislado, sino la manifestación de un deterioro sistémico con impactos económicos, sociales y ambientales de magnitud considerable.

En quinto lugar, resulta jurídicamente relevante subrayar que el artículo 3 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, impone al Estado el deber de diseñar y aplicar las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones ambientales; deber que, a la luz de la dimensión prestacional del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado reconocida por el Tribunal Constitucional, exige respuestas normativas proporcionales a la gravedad de la amenaza. En este marco, mantener la protección de la especie en el rango meramente reglamentario, cuando existen ya elementos que acreditan un declive del 67 % de la población histórica, resulta incompatible con el estándar de debida

[26] Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR). «SERFOR convoca a instituciones públicas y privadas para conservar el pingüino de Humboldt y la nutria marina». Nota oficial, enero de 2025. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/serfor/noticias/1099989-serfor-convoca-a-instituciones-publicas-y-privadas-para-conservar-el-pinguino-de-humboldt-y-la-nutria-marina

[27] La República (2025). «Priorizarán conservación de pingüino de Humboldt y nutria marina». Sección La República Sostenible, 30 de enero de 2025. Disponible en: https://especial.larepublica.pe/la-republica-sostenible/2025/01/30/priorizaran-conservacion-de-pinguino-de-humboldt-y-nutria-marina-1722360

diligencia ambiental que corresponde al Estado peruano en cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

En sexto y último lugar, la ventana temporal para actuar es estrecha y decreciente. La comunidad científica internacional coincide en que las especies con poblaciones inferiores a los 10 000 individuos reproductores enfrentan un riesgo elevado de extinción funcional cuando concurren múltiples factores de presión. Con 5400 individuos censados en 2025, con eventos El Niño previstos hasta el verano 2026 a 2027, con un brote activo de influenza aviar de alta patogenicidad que ya ha impactado a la especie, y con presiones pesqueras y antrópicas persistentes, cada año legislativo perdido incrementa exponencialmente la probabilidad de extinción local. En consecuencia, la aprobación de la presente ley no admite dilación razonable: constituye una obligación constitucional derivada del deber estatal de tutela ambiental consagrado en el artículo 68 de la Constitución Política del Perú.

Esta urgencia ha sido advertida por la comunidad científica nacional a través de los medios de comunicación. Conforme a lo informado por La República, los investigadores de la Universidad Científica del Sur han propuesto, como medidas de emergencia para los años 2027 y 2028, la suspensión temporal de la pesca industrial y artesanal alrededor de las principales colonias, la suspensión temporal del turismo de observación, la erradicación de las ratas introducidas en islas y puntas guaneras, el reforzamiento del manejo de la extracción de guano y la creación de nuevas áreas de reproducción mediante nidos artificiales[28]; Latina Noticias precisó, además, que la exclusión pesquera propuesta comprendería un radio de veinte (20) kilómetros alrededor de las zonas habitadas por la especie[29]. Tales propuestas guardan coherencia con las acciones prioritarias previstas en el artículo 5 de la presente ley, sin perjuicio de que su eventual adopción corresponda a las autoridades competentes, conforme a sus atribuciones y a la evidencia técnica disponible.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no crea ni aumenta gasto público y, por tanto, observa la prohibición contenida en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, conforme al cual «los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos

[28]La República (2026). «Pingüino de Humboldt en emergencia: población cayó 60% y alertan abandono masivo de colonias en Perú por el Fenómeno de El Niño». Nota periodística de Luis Aguilar, julio de 2026. Disponible en: https://larepublica.pe/sociedad/2026/07/08/pinguino-de-humboldt-en-emergencia-poblacion-cayo-60-y-expertos-alertan-abandono-masivo-de-colonias-en-peru-por-el-fenomeno-de-el-nino-442456

[29]Latina Noticias (2026). «Pingüino de Humboldt empieza a desaparecer del Perú: población disminuyó un 60 % por inanición». 7 de julio de 2026. Disponible en: https://latinanoticias.pe/peru/pinguino-de-humboldt-empieza-a-desaparecer-del-peru-poblacion-disminuyo-un-60-por-inanicion_20260707/

públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto», así como la regla prevista en el literal a) del artículo 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados[30]. Para tal efecto, el texto ha sido redactado en clave programática: el artículo 5 no ordena a las entidades del Poder Ejecutivo la ejecución inmediata de actividades nuevas, sino que dispone que el Poder Ejecutivo priorizará, en el marco de sus competencias y de manera progresiva, acciones que ya forman parte de sus funciones legales; y el artículo 8 sujeta su implementación al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, en el marco de las leyes anuales de presupuesto y conforme a su disponibilidad presupuestal.

Esta técnica de redacción encuentra respaldo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha precisado que, «en tanto una ley, tramitada a iniciativa del legislador democrático, no genere un gasto público que, como tal, sea inmediatamente imputable a la Ley de Presupuesto Anual vigente, afectando el balance general de ingresos y egresos previamente establecido para dicho año fiscal, no vulnerará lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución»[31]. En la misma línea, el Tribunal ha señalado que dicha prohibición no impide que una iniciativa congresal constituya una fuente jurídica para que, posteriormente y en el ámbito de sus atribuciones, el Poder Ejecutivo determine la inclusión de las partidas necesarias en la Ley de Presupuesto anual, criterio que ha sido sistematizado por el propio Congreso de la República[32].

Sin perjuicio de lo anterior, un análisis riguroso obliga a dimensionar también el costo de oportunidad de la inacción: la desaparición de la especie compromete de manera directa servicios ecosistémicos, ingresos por turismo receptivo y actividades productivas vinculadas al ecosistema costero, cuyo valor se estima significativamente superior a cualquier costo razonable de implementación.

Cuadro N° 1. Beneficios cuantificables asociados al ecosistema del pingüino de Humboldt

Dimensión	Indicador	Valor documentado	Fuente
Turismo receptivo	Visitantes a Islas Ballestas 2024 (+26,0 % interanual)	587 628 visitantes	MINCETUR – Reporte Regional de Turismo Ica 2024

[30] Cámara de Diputados del Congreso de la República. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículos 98, 106 y 107, literal a). Edición oficial, julio de 2026. Disponible en: https://www.congreso.gob.pe/wp-content/uploads/2026/07/Reglamento-de-la-Camara-de-Diputados.pdf

[31] Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Expediente 00012-2023-PI/TC, fundamento 28, publicada el 11 de diciembre de 2024. Disponible en: https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/00012-2023-AI.html

[32] Congreso de la República, Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria. Nota de Información Relevante N.° 37-2026, «Alcances del artículo 79 de la Constitución respecto de la iniciativa de gasto», que sistematiza, entre otras, las sentencias recaídas en los Expedientes 00026-2021-PI/TC (fundamento 229), 00006-2023-PI/TC y 00027-2021-PI/TC. Disponible en: https://www3.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/nir-37-2026_iniciativa-gasto-2marzo.pdf

Turismo receptivo	Visitantes a la Reserva Nacional de Paracas 2024	412 424 visitantes	MINCETUR – Reporte Regional de Turismo Ica 2024
Áreas Naturales Protegidas	Visitantes totales ANP del Perú 2024	2'400 000 visitantes (+24 %)	SERNANP – MINAM
Actividad pesquera	Exportaciones anchoveta 2ª temporada 2024	US$ 1410 millones	PRODUCE
Producción de guano	Ingresos 2025 / familias beneficiadas	S/ 22 174 515 / 37 359 familias / 55 055 ha	AGRO RURAL

Fuentes: MINCETUR[33]; SERNANP–MINAM[34]; PRODUCE[35]; MIDAGRI–AGRO RURAL[36].

Los beneficios directos e indirectos que sostienen los ecosistemas donde habita el pingüino de Humboldt exceden ampliamente cualquier costo de reasignación presupuestal para su conservación. Adicionalmente, se generan beneficios no monetizables de alto valor: fortalecimiento de la identidad nacional en torno a especies emblemáticas, cumplimiento de compromisos internacionales, mejora del posicionamiento del Perú como país megadiverso y consolidación de investigación científica marina.

2.1. Cuantificación de la implementación de las acciones previstas en el artículo 5

Con el objeto de dimensionar la implementación de las acciones previstas, corresponde precisar que estas se sustentan en actividades que las entidades competentes ya ejecutan y financian con sus recursos ordinarios. En primer lugar, el Plan Nacional de Conservación del pingüino de Humboldt y de la nutria marina se encuentra en proceso de elaboración por el SERFOR, con la participación de instituciones públicas y privadas[37]. En segundo lugar, el censo nacional de la especie se realiza cada año durante la temporada de muda, entre enero y febrero, coordinado por la Asociación para la Conservación de Aves Costeras y Recursos Marinos (ACOREMA) y el Zoológico de Saint Louis, con la participación del SERNANP y del

[33]Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). Reporte Regional de Turismo – Ica, año 2024. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6137023/5420947-reporte-regional-de-turismo-ica-ano-2024.pdf

[34]Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). «Más de 2 400 000 personas visitaron las áreas naturales protegidas del Perú durante el año 2024». Ministerio del Ambiente. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/1085018-mas-de-2-400-000-personas-visitaron-las-areas-naturales-protegidas-del-peru-durante-el-2024

[35]Ministerio de la Producción (PRODUCE). Comunicado sobre la Segunda Temporada de pesca de anchoveta 2024. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/produce/noticias/1102073

[36]Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) – Programa AGRO RURAL. Balance 2025 sobre la entrega de guano de isla a la agricultura familiar. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/agrorural/noticias/1055074-agro-rural-entrego-mas-de-20-mil-toneladas-de-guano-de-isla-a-la-agricultura-familiar-durante-el-2025

[37] SERFOR. «SERFOR convoca a instituciones públicas y privadas para conservar el pingüino de Humboldt y la nutria marina». Nota oficial, enero de 2025. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/serfor/noticias/1099989-serfor-convoca-a-instituciones-publicas-y-privadas-para-conservar-el-pinguino-de-humboldt-y-la-nutria-marina

SERFOR[38]. En tercer lugar, la protección de los sitios de nidificación se desarrolla en el marco del Programa Presupuestal 0057 «Conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en área natural protegida», a cargo del SERNANP, el cual ha sido reforzado en 2026 mediante un Convenio de Apoyo Presupuestario por hasta S/ 9 093 176,02, financiado con la fuente Donaciones y Transferencias[39]. A ello se suman instrumentos de gestión vigentes que sirven de base para la ejecución de los incisos b) y c), como el Protocolo de monitoreo para la abundancia de pingüino de Humboldt en la Reserva Nacional Illescas, aprobado por Resolución Directoral N° 033-2025-SERNANP-DGTANP, y el Plan Maestro de la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras[40].

Para el año fiscal 2026, el pliego SERNANP cuenta con una asignación de S/ 99,5 millones, dentro de un presupuesto del Sector Ambiental ascendente a S/ 987,06 millones[41], mientras que la programación presupuestal multianual del pliego SERFOR prevé S/ 337 698 107,39 para el mismo ejercicio[42]. En consecuencia, las acciones previstas en los incisos a), b) y c) del artículo 5 no exigen la creación de nuevas partidas, sino la priorización de actividades ya programadas en los planes operativos institucionales de dichos pliegos, conforme se detalla en el cuadro siguiente.

Cuadro N° 2. Cuantificación de la implementación del artículo 5 y fuente de financiamiento

Inciso	Acción	Base institucional vigente	Pliego y fuente de financiamiento	Costo incremental al Tesoro Público
a)	Plan Nacional de Conservación	Plan en elaboración por el SERFOR desde 2024,	SERFOR (Pliego 165); recursos	Ninguno. Se absorbe en el

[38] Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). «Se inicia censo nacional de pingüinos de Humboldt para fortalecer estrategias de conservación en el litoral peruano». Nota oficial, 19 de enero de 2026. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/sernanp/noticias/1337105-se-inicia-censo-nacional-de-pinguinos-de-humboldt-para-fortalecer-estrategias-de-conservacion-en-el-litoral-peruano

[39] Ministerio de Economía y Finanzas. Resolución Directoral N.° 0022-2026-EF/50.01, que aprueba el Convenio de Apoyo Presupuestario al Programa Presupuestal 0057 «Conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en área natural protegida», publicada el 7 de agosto de 2026. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/8454131-0022-2026-ef-50-01

[40] Plan Maestro de la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras 2016–2020. Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) – Ministerio del Ambiente. Disponible en: https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/archivos/public/docs/PM_RNSIIPG_2016-2020.pdf

[41] Congreso de la República, Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. Sustentación del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026: Sector Ambiental. Disponible en: https://www3.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2025/presupuesto/files/ley_de_ppto_2026/exposici%C3%B3n/sectores/ambiental/ppt_sector_ambiental_presupuesto_2026o_(1).pdf

[42] SERFOR. Resolución de Dirección Ejecutiva N.° D000212-2024-MIDAGRI-SERFOR-DE, que formaliza la aprobación del Plan Operativo Institucional Multianual 2025 a 2027 del SERFOR (programación presupuestal multianual del Pliego 165). Disponible en: https://www.serfor.gob.pe/archivos/transparencia/RDE%20N%C2%B0%20D000212-2024-MIDAGRI-SERFOR-DE__Formaliza%20la%20aprobaci%C3%B3n%20del%20POI%20Multianual%202025-2027%20del%20SERFOR.pdf

		mediante talleres técnicos con entidades públicas y privadas.	programados en su POI.	plan operativo institucional.
b)	Monitoreo poblacional	Censo nacional anual entre enero y febrero, coordinado por ACOREMA y el Zoológico de Saint Louis, con participación del SERNANP y del SERFOR.	SERNANP (Pliego 050) y SERFOR (Pliego 165); cooperación.	Ninguno. Fortalece una actividad en curso.
c)	Restauración y protección de sitios de nidificación	Control y vigilancia en la RNSIIPG y en las Reservas Nacionales de Paracas e Illescas.	SERNANP, Programa Presupuestal 0057; convenio de apoyo presupuestario de hasta S/ 9 093 176,02 (Donaciones y Transferencias).	Ninguno. Ejecución progresiva.
d)	Evaluación de nuevas áreas protegidas	Procedimiento regulado por la Ley 26834.	SERNANP (Pliego 050).	Ninguno. Evaluación técnica sujeta a evidencia.
e)	Rescate y rehabilitación	Programas existentes con la academia, como el de Punta San Juan.	SERFOR; academia; cooperación no reembolsable.	Ninguno. Financiable con cooperación.

Fuentes: SERFOR; SERNANP; Ministerio de Economía y Finanzas; Congreso de la República. Elaboración propia.

2.2. Impacto sobre la actividad pesquera

En cuanto al impacto de la propuesta sobre la actividad pesquera, cabe precisar que el texto sustitutorio no establece nuevas zonas de exclusión ni restricciones pesqueras. Como se ha expuesto en la sección 1.4, la prohibición de la extracción de recursos hidrobiológicos a mayor escala dentro de las áreas naturales protegidas rige desde el año 2001, conforme al artículo 112 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, y el SERNANP no registra permisos de pesca industrial en la Reserva Nacional de Paracas. Por consiguiente, el impacto incremental de la presente ley sobre la pesquería de anchoveta, cuyas exportaciones en la segunda temporada de 2024 alcanzaron US$ 1410 millones, es nulo.

Cualquier medida adicional de ordenamiento pesquero, como las propuestas de exclusión temporal formuladas por la comunidad científica, corresponde al Ministerio de la Producción, sobre la base de la opinión técnica del IMARPE y de su propio análisis de impacto regulatorio.

Cuadro N° 3. Actores involucrados

Actor	Rol en la propuesta
Ministerio del Ambiente (MINAM) y SERNANP	Ejercen la rectoría ambiental y la gestión de las áreas naturales protegidas donde se distribuyen las colonias reproductivas de la especie. Son destinatarios principales del mandato legal.
Ministerio de la Producción (PRODUCE) e IMARPE	Regulan la actividad pesquera y proveen la evidencia científica sobre la relación entre disponibilidad de anchoveta y estado poblacional del pingüino.

MIDAGRI – AGRO RURAL	Administra las islas, islotes y puntas guaneras; su articulación con SERNANP es indispensable para conciliar producción de guano y conservación reproductiva.
Gobiernos regionales del litoral	Coadyuvan a la conservación mediante áreas de conservación regional, ordenamiento territorial costero y vigilancia participativa.
Academia y organizaciones especializadas	Aportan investigación, monitoreo censal y programas de rescate y rehabilitación (p. ej., Punta San Juan, Oceana Perú).
Ciudadanía y comunidades costeras	Se benefician del fortalecimiento del turismo sostenible, la seguridad alimentaria vinculada a ecosistemas saludables y la valoración patrimonial de la especie.

Cuadro N° 4. Impacto positivo y negativo de la propuesta

IMPACTO POSITIVO	IMPACTO NEGATIVO
• Detiene el proceso de extinción funcional de una especie nativa marino costera de particular relevancia ecológica y simbólica. • Fortalece los ingresos públicos y privados generados por el turismo receptivo en Paracas, Islas Ballestas y demás áreas asociadas. • Consolida el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado en su componente marino costero. • Preserva el equilibrio trófico del ecosistema de la Corriente de Humboldt, del cual depende directamente la actividad pesquera de la anchoveta. • Garantiza la sostenibilidad de la producción de guano de isla como insumo estratégico para la agricultura familiar. • Contribuye al cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Perú en materia de biodiversidad (CDB, CITES y Agenda 2030, ODS 12, 13, 14, 15 y 17).	• No se identifica impacto negativo relevante. La propuesta no crea ni aumenta gasto público, por cuanto sus acciones se ejecutan de manera progresiva con cargo al presupuesto institucional de los pliegos competentes; no establece nuevas restricciones a la actividad pesquera ni a otras actividades económicas legítimas, más allá de las previstas en la legislación ambiental y sectorial vigente; y no afecta derechos adquiridos.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa se integra de manera armónica con el ordenamiento jurídico nacional y no deroga ni modifica norma alguna actualmente vigente. Su contenido se articula en clave de complementariedad con el bloque de constitucionalidad, con la legislación ambiental sectorial y con los tratados ratificados por el Estado peruano, y respeta las competencias que la Constitución y la ley atribuyen al Poder Ejecutivo, conforme se expone a continuación.

3.1. Armonía con el orden constitucional

En el plano constitucional, la iniciativa desarrolla los mandatos consagrados en el inciso 22 del artículo 2 (derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida) y en los artículos 66, 67 y 68 de la Constitución Política del Perú, que reconocen los recursos naturales como patrimonio de la Nación e imponen al Estado los deberes de determinar la política nacional del ambiente y de promover la conservación de la

diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Conforme a la jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional, el contenido de aquel derecho comprende tanto el derecho a gozar de dicho ambiente como el derecho a que este se preserve, lo que impone al Estado obligaciones prestacionales de conservación[43].

Asimismo, la propuesta observa tres límites constitucionales de orden estructural. En primer lugar, respeta la prohibición de iniciativa de gasto del artículo 79 de la Constitución, toda vez que sus disposiciones se formulan en clave programática y se financian con cargo al presupuesto institucional de los pliegos competentes, conforme se ha desarrollado en la sección II. En segundo lugar, respeta la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo reconocida en el inciso 8 del artículo 118 de la Constitución, al remitir a norma reglamentaria la regulación de detalle. En tercer lugar, respeta la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo para diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, prevista en el artículo 4 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; por ello, la Primera Disposición Complementaria Final no fija plazos perentorios ni dispone la creación de órganos dentro de la administración, sino que se formula como un encargo general de articulación interinstitucional. Del mismo modo, la iniciativa no interfiere con las competencias de los gobiernos regionales ni locales.

3.2. Ausencia de duplicidad normativa

Atendiendo a la buena técnica legislativa, el texto sustitutorio suprime las prohibiciones contenidas en la versión primigenia del artículo 6, toda vez que reproducían reglas ya vigentes. En efecto, la caza, captura, tenencia, transporte y comercialización de fauna silvestre amenazada se encuentran reguladas por la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y por su Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI, así como por la categorización aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2014-MINAGRI y por la CITES; la prevención frente a especies exóticas invasoras forma parte del régimen de gestión de la Ley 26834 y de los compromisos asumidos en el literal h) del artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica; y la exigencia de instrumento de gestión ambiental para actividades susceptibles de generar impactos significativos se encuentra establecida en el artículo 24 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, y en la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. Por la misma razón, se suprime el artículo primigenio referido a la tipificación de infracciones

[43] Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 865/2026, recaída en el Expediente 04341-2023-PA/TC, que reitera el contenido del derecho fundamental al ambiente equilibrado y adecuado establecido en la sentencia del Expediente 0048-2004-PI/TC. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2026/04341-2023-AA.pdf

por el OEFA y el SERNANP, dado que dichas entidades ya ejercen tal potestad conforme a su normativa de creación.

En su lugar, el nuevo artículo 6 incorpora una regla de remisión que califica como circunstancia agravante la infracción cometida sobre ejemplares de la especie o en sus áreas de nidificación. Lejos de constituir una reiteración, dicha previsión aporta un contenido normativo nuevo, toda vez que, conforme al principio de legalidad recogido en el numeral 1 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, solo por norma con rango de ley cabe prever las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado. La ley, por tanto, no duplica el régimen vigente, sino que gradúa su aplicación en función de la condición de especie «En Peligro».

3.3. Coordinación con la legislación sectorial y los tratados internacionales

Desde una perspectiva sistemática, la iniciativa se coordina con el corpus normativo ambiental vigente: la Ley 28611, Ley General del Ambiente; la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG; la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre; la Ley 26839, Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica; la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental; y la Ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático, y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 013-2019-MINAM, cuyos mandatos de adaptación se articulan con el componente de respuesta ante el Fenómeno El Niño previsto en el literal a) del artículo 5. Del mismo modo, la iniciativa eleva a rango legal la prioridad de conservación de una especie ya categorizada «En Peligro» por el Decreto Supremo N° 004-2014-MINAGRI y se inscribe en la línea del precedente legislativo de la Ley 30203, relativa al cóndor andino.

En el plano internacional, y conforme al artículo 55 de la Constitución, según el cual los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional, la propuesta contribuye al cumplimiento del Convenio sobre la Diversidad Biológica, ratificado mediante Resolución Legislativa N° 26181, cuyo artículo 8 obliga a los Estados Parte a promover la protección de ecosistemas, hábitats naturales y poblaciones viables de especies en su entorno natural; de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), en cuyo Apéndice I figura la especie *Spheniscus humboldti*; y de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París, en lo referido a la adaptación frente a los efectos adversos del cambio climático.

3.4. Valor agregado de la propuesta

La iniciativa aporta al ordenamiento vigente cuatro contenidos propios: la declaración de interés nacional, con rango legal, de la conservación de la especie y de su hábitat; la priorización legal de un Plan Nacional de Conservación con componente de respuesta ante el Fenómeno El Niño; la agravante sancionadora específica; y el informe anual al Congreso de la República. En síntesis, la propuesta no duplica ni contradice norma alguna vigente, sino que colma un vacío de priorización estatal.

IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa se vincula directamente con la Décimo Novena Política de Estado del Acuerdo Nacional, respecto al Desarrollo sostenible y gestión ambiental, instrumento programa que compromete al Estado peruano a integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, así como a promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica.

Asimismo, la propuesta se articula con la Trigésima Tercera Política de Estado sobre los recursos hídricos, en su dimensión aplicable a los ecosistemas marino costeros, y con los compromisos internacionales derivados del Convenio sobre la Diversidad Biológica, ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 26181, así como de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), en cuyo Apéndice I figura la especie tutelada.

4.1. Alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030

Desde una perspectiva sistemática, la presente iniciativa legislativa se inscribe de manera armónica y transversal en los compromisos asumidos por el Estado peruano en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución A/RES/70/1 de 25 de setiembre de 2015. En particular, la propuesta contribuye de manera directa y verificable al cumplimiento de cinco Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que, por su naturaleza, resultan estructuralmente pertinentes a la conservación de la especie tutelada y del ecosistema del cual forma parte.

En primer lugar, la propuesta se articula con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 13 (Acción por el clima), específicamente con sus metas 13.1 (fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima) y 13.2 (incorporar medidas relativas al

cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales). Ello es así toda vez que el Plan Nacional de Conservación previsto en el artículo 5 de la presente ley incorpora, de manera expresa, mecanismos de monitoreo, alerta temprana y respuesta ante eventos del Fenómeno El Niño Oscilación del Sur, en articulación con los sistemas oficiales de vigilancia oceanográfica y climática. La iniciativa constituye, en tal sentido, un instrumento normativo de adaptación climática aplicado a la biodiversidad marino costera, ámbito en el cual el Perú presenta particular vulnerabilidad conforme reconoce la comunidad científica internacional.

En segundo lugar, la propuesta desarrolla de manera prioritaria el Objetivo de Desarrollo Sostenible 14 (Vida submarina), en particular sus metas 14.2 (gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar impactos adversos), 14.4 (reglamentar eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva, incluyendo la protección de especies asociadas al ecosistema pelágico) y 14.5 (conservar zonas costeras y marinas de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional). Sobre la base del vínculo trófico entre el pingüino de Humboldt y la anchoveta (*Engraulis ringens*), la conservación de la especie tutelada opera como indicador biológico integrado de la salud del Sistema de la Corriente de Humboldt, cuya productividad sostiene la principal pesquería del país. La ley, en consecuencia, no protege únicamente a una especie carismática, sino que resguarda un componente clave de un ecosistema de importancia económica estratégica para el Perú.

En tercer lugar, la propuesta contribuye al Objetivo de Desarrollo Sostenible 15 (Vida de ecosistemas terrestres), en concreto respecto de sus metas 15.5 (adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de biodiversidad y proteger las especies amenazadas y evitar su extinción) y 15.9 (integrar los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación nacional y local, en los procesos de desarrollo y en las estrategias de reducción de la pobreza). Cabe subrayar que, si bien el pingüino de Humboldt es una especie marina, su ciclo reproductivo se desarrolla íntegramente en tierra firme, principalmente en islas, islotes, puntas guaneras y playas del litoral peruano, hábitats terrestres que constituyen el objeto directo de tutela de las medidas de protección de área previstas en la presente iniciativa.

En cuarto lugar, la iniciativa se articula con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 12 (Producción y consumo responsables), particularmente con sus metas 12.2 (lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales) y 12.b (elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible). En efecto, la propuesta vincula la conservación de la especie con la sostenibilidad de dos

actividades productivas de particular importancia para el litoral peruano: por un lado, la extracción del guano de isla como insumo agrícola estratégico administrado por AGRO RURAL, cuya viabilidad depende directamente de la salud de las poblaciones de aves marinas; y, por otro, la actividad turística desarrollada en la Reserva Nacional de Paracas y en las Islas Ballestas, cuyo principal atractivo reside en la observación de la biodiversidad marino costera.

Finalmente, la propuesta se articula con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 (Alianzas para lograr los objetivos), específicamente con sus metas 17.14 (mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible) y 17.17 (fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público privada y de la sociedad civil). La ley promueve, en efecto, la articulación interinstitucional de las competencias hoy dispersas entre el MINAM, el SERNANP, el MIDAGRI, el SERFOR, el IMARPE, el PRODUCE y AGRO RURAL, con la participación de la academia y de las organizaciones especializadas, lo que materializa el principio de coherencia de políticas que inspira la Agenda 2030.