CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00866-2026-2031-CD
RU 69200-CD
18 NOVIEMBRE 2026 10:55 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

GEANMARCO ANTONIO QUEZADA CASTRO
Diputado de la República

LEY QUE REGULA EL AVISTAMIENTO RESPONSABLE DE CETÁCEOS Y ESTABLECE MEDIDAS PARA SU CONSERVACIÓN EN EL ÁMBITO MARINO

Los diputados de la República que suscriben, a iniciativa del diputado **GEANMARCO ANTONIO QUEZADA CASTRO**, integrante del **Grupo Parlamentario Fuerza Popular**, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y, de conformidad con los artículos 98, 106 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan la siguiente proposición legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE REGULA EL AVISTAMIENTO RESPONSABLE DE CETÁCEOS Y ESTABLECE MEDIDAS PARA SU CONSERVACIÓN EN EL ÁMBITO MARINO

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto regular la actividad turística y recreativa de avistamiento de cetáceos en el ámbito marino nacional, estableciendo obligaciones y medidas de protección orientadas a prevenir su perturbación, garantizar su conservación en el hábitat natural y promover la seguridad de las personas que participan en dicha actividad.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad promover el avistamiento responsable y sostenible de cetáceos, prevenir los impactos negativos derivados de la actividad turística y contribuir al desarrollo económico de las comunidades costeras, en armonía con la conservación de la biodiversidad marina.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a las personas naturales y jurídicas que organizan, prestan u operan servicios turísticos o recreativos de avistamiento de cetáceos en el ámbito marino nacional, así como a las entidades públicas competentes, en el ejercicio de sus respectivas atribuciones.

Artículo 4. Concordancia normativa

4.1. La actividad de avistamiento de cetáceos se desarrolla en concordancia con la Ley N.º 26585, que declara a los delfines y otros mamíferos marinos como especies legalmente protegidas; la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente; la legislación turística; la normativa de seguridad marítima; y las disposiciones de protección y conservación de los cetáceos.

4.2. La presente ley complementa el marco normativo vigente y no sustituye las autorizaciones, habilitaciones ni medidas de protección establecidas por las autoridades competentes.

4.3. En las áreas naturales protegidas se observan, adicionalmente, las disposiciones de la Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, y sus instrumentos de gestión.

TÍTULO II

CONDICIONES PARA EL AVISTAMIENTO RESPONSABLE

Artículo 5. Requisitos para el desarrollo de la actividad

5.1. Las personas naturales o jurídicas que prestan servicios turísticos de avistamiento de cetáceos deben contar con los títulos habilitantes que correspondan, conforme a la legislación turística, de transporte acuático y de seguridad marítima.

5.2. Las embarcaciones deben cumplir las condiciones de matrícula, navegabilidad, equipamiento y seguridad exigidas por la Autoridad Marítima Nacional.

5.3. La participación de organizaciones de pescadores artesanales en la prestación de estos servicios se sujeta a la normativa aplicable, sin exonerarlas del cumplimiento de los requisitos de seguridad y habilitación correspondientes.

5.4. Cuando la actividad se desarrolle dentro de un área natural protegida, deben cumplirse los requisitos establecidos por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP).

Artículo 6. Personal responsable del avistamiento

6.1. El patrón o capitán de la embarcación debe contar con la habilitación correspondiente y es responsable de la conducción segura de la nave.

6.2. Los servicios de guiado turístico se prestan conforme a la legislación que regula dicha actividad.

6.3. Los profesionales especializados en biología marina, ingeniería pesquera u otras disciplinas afines pueden participar como especialistas técnicos, sin sustituir los requisitos legalmente exigibles para el ejercicio del guiado turístico.

6.4. Los operadores deben garantizar que el personal involucrado cuente con conocimientos sobre conservación, comportamiento de cetáceos y protocolos de avistamiento.

Artículo 7. Distancias de acercamiento y condiciones de observación

7.1. Las embarcaciones deben respetar las distancias mínimas de acercamiento y las condiciones técnicas de observación establecidas por la normativa sectorial aplicable.

7.2. La determinación de dichas distancias considera las características de las especies, su comportamiento, la presencia de crías y los riesgos de perturbación.

7.3. El Ministerio de la Producción, con sustento científico del Instituto del Mar del Perú (IMARPE), evalúa la actualización de las disposiciones técnicas de protección de cetáceos, mediante el instrumento normativo que corresponda.

7.4. Las actualizaciones deben encontrarse debidamente justificadas y observar el principio de progresividad de la protección ambiental.

Artículo 8. Reglas para la aproximación y permanencia

8.1. Las embarcaciones deben aproximarse de manera gradual, a velocidad reducida y sin interferir en las rutas naturales de desplazamiento de los cetáceos.

8.2. Se prohíbe perseguir, rodear, interceptar, separar o dispersar grupos de cetáceos.

8.3. Ante la presencia de madres con crías o señales de perturbación, las embarcaciones deben adoptar las medidas de alejamiento previstas en la normativa técnica aplicable.

8.4. El número máximo de embarcaciones que pueden participar simultáneamente y el tiempo de permanencia durante el avistamiento se determinan conforme a criterios técnicos de conservación.

Artículo 9. Equipamiento y condiciones técnicas

9.1. Las embarcaciones destinadas al avistamiento deben cumplir con las condiciones de seguridad y equipamiento exigidas por la Autoridad Marítima Nacional.

9.2. Las disposiciones técnicas complementarias establecen, cuando corresponda, medidas para reducir el ruido subacuático, prevenir colisiones y minimizar lesiones ocasionadas por los sistemas de propulsión.

9.3. Las exigencias de adaptación tecnológica deben sustentarse en criterios de protección ambiental, seguridad, proporcionalidad y viabilidad técnica y económica.

Artículo 10. Uso de drones y otros dispositivos

El uso de aeronaves no tripuladas y otros dispositivos empleados para el avistamiento de cetáceos se sujeta a la normativa aeronáutica y a las condiciones técnicas de protección ambiental aplicables.

Se prohíbe el empleo de equipos que generen perturbaciones incompatibles con la conservación de los cetáceos.

Artículo 11. Atención de cetáceos en situación de riesgo

11.1. Los operadores que identifiquen cetáceos varados, heridos, enmallados o en situación de riesgo deben comunicar el hecho a la autoridad competente.

11.2. Las acciones de intervención, rescate o atención se realizan conforme a los protocolos establecidos por las autoridades competentes.

TÍTULO III

COMPETENCIAS Y FISCALIZACIÓN

Artículo 12. Competencias de las entidades públicas

12.1. El Ministerio de la Producción ejerce las funciones que le corresponden en materia de protección y conservación de cetáceos, conforme al ordenamiento jurídico vigente.

12.2. El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y los gobiernos regionales ejercen sus competencias en materia de servicios turísticos, de conformidad con la legislación aplicable.

12.3. La Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) ejerce las funciones de control y seguridad de las actividades acuáticas que le corresponden conforme al Decreto Legislativo N.º 1147.

12.4. El SERNANP ejerce las funciones de administración, supervisión y control que le corresponden dentro de las áreas naturales protegidas de administración nacional.

12.5. El IMARPE brinda información y sustento científico para la formulación y actualización de las medidas técnicas de conservación.

12.6. Las entidades que integran el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental ejercen sus funciones conforme a la Ley N.º 29325, sin perjuicio de las competencias sectoriales establecidas legalmente.

Artículo 13. Coordinación interinstitucional

Las entidades públicas competentes coordinan acciones de prevención, intercambio de información, capacitación, supervisión y fiscalización de las actividades de avistamiento de cetáceos, dentro del ámbito de sus respectivas atribuciones.

La coordinación interinstitucional no implica transferencia ni modificación de competencias.

TÍTULO IV

INFRACCIONES Y RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Artículo 14. Infracciones y sanciones

14.1. Constituyen conductas prohibidas durante el avistamiento de cetáceos:

a) Perseguir, acosar, interceptar o impedir el desplazamiento natural de los cetáceos.

b) Separar a las crías de sus madres o dispersar grupos de cetáceos.

c) Incumplir las distancias mínimas de acercamiento legalmente exigibles.

d) Continuar el acercamiento cuando se identifiquen señales de perturbación.

e) Realizar maniobras que generen riesgo de colisión o lesión.

f) Incumplir las restricciones técnicas de permanencia y uso de equipos aplicables.

g) Prestar servicios de avistamiento sin contar con los títulos habilitantes exigibles.

14.2. Las conductas previstas en el numeral anterior se sancionan conforme a los regímenes administrativos aplicables y a las competencias legalmente atribuidas a cada entidad.

14.3. La tipificación específica de infracciones, la determinación de sanciones y su graduación deben observar los principios de legalidad, tipicidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Artículo 15. Responsabilidad administrativa y medidas de protección

15.1. La responsabilidad administrativa se determina respecto de la persona natural o jurídica a quien resulte atribuible la conducta infractora, conforme al régimen legal aplicable.

15.2. La responsabilidad administrativa sancionadora es subjetiva, salvo los supuestos de responsabilidad objetiva expresamente establecidos por ley.

15.3. Las autoridades competentes pueden adoptar medidas preventivas, provisionales o correctivas, cuando se encuentren legalmente habilitadas y resulte necesario para proteger a los cetáceos.

15.4. La imposición de sanciones y medidas administrativas debe respetar el debido procedimiento y el principio de prohibición de doble sanción por identidad de sujeto, hecho y fundamento.

15.5. Las restricciones sobre la navegación, el zarpe o la operación de embarcaciones se disponen únicamente por la autoridad competente y de conformidad con las causales y procedimientos establecidos en la legislación aplicable.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo aprueba las disposiciones reglamentarias necesarias para la aplicación de la presente ley, mediante decreto supremo refrendado por los ministros competentes, dentro del plazo de ciento veinte (120) días calendario contados desde su publicación.

SEGUNDA. Adecuación normativa

Las entidades públicas competentes evalúan y, de corresponder, adecuan sus disposiciones sectoriales a lo establecido en la presente ley, respetando sus atribuciones legales.

TERCERA. Protocolos técnicos de conservación

El Ministerio de la Producción, con sustento técnico del IMARPE y en coordinación con las entidades competentes, revisa las disposiciones técnicas de avistamiento de

cetáceos, considerando los avances científicos y los estándares de conservación aplicables.

CUARTA. Financiamiento

La implementación de la presente ley se realiza con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades involucradas, conforme a sus competencias y a las disposiciones presupuestarias vigentes, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

QUINTA. Vigencia

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de la publicación de su reglamento, con excepción de las disposiciones complementarias referidas a su implementación, que rigen desde el día siguiente de su publicación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Adecuación progresiva

Los operadores que desarrollen actividades de avistamiento de cetáceos, a la entrada en vigencia de la presente ley, se adecuan a las nuevas exigencias técnicas dentro de los plazos razonables y progresivos que establezca el reglamento, considerando las características de las embarcaciones, la viabilidad técnica y las condiciones económicas de los operadores.

Esta disposición no exonera del cumplimiento de los títulos habilitantes, requisitos de seguridad ni obligaciones de protección ambiental previamente exigibles.

Lima, 08 de octubre de 2026

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUEZADA CASTRO Geanmarco Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/11/2026 09:50:13-0500

GEANMARCO ANTONIO QUEZADA CASTRO
Diputado de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SILUPU INGA Maria Luisa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/11/2026 10:06:44-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BOBADILLA GALINDO Angel Bruno FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/11/2026 15:58:42-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CELIZ CASTILLO Rafael Aldo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/11/2026 16:31:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/11/2026 17:15:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEGARRA SANCHEZ Carlos Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/11/2026 16:25:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUEZADA CASTRO Geanmarco Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/11/2026 10:20:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ABENSUR PINASCO Jaime Americo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/11/2026 17:10:43-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO

La problemática que la iniciativa legislativa busca resolver es la afectación, alteración y riesgo físico que sufren las poblaciones de cetáceos (misticetos y odontocetos) debido a la proliferación descontrolada e invasiva de la actividad turística de avistamiento en el litoral peruano[1]. Actualmente, el ordenamiento jurídico carece de un marco normativo con rango de ley que permita fiscalizar, regular y sancionar el acoso a esta megafauna marina por parte de embarcaciones turísticas y vehículos no autorizados[2].

Esta situación afecta de forma transversal a la diversidad biológica del ecosistema nacional —con particular gravedad en el hábitat reproductivo de la costa norte del país— y vulnera la seguridad jurídica y física de los diversos actores de la cadena turística, tales como, gremios de pescadores artesanales en proceso de reconversión al ecoturismo, agencias de viaje formales y los propios turistas, entre otros[3].

La propuesta legislativa resulta necesaria dado que la potestad sancionadora, específicamente en lo referente al principio de tipicidad, establecido en el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, dicha atribución requiere que las infracciones se materialicen mediante una norma con rango de ley[4]. Dicho principio ha sido abordado también por la jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional, en razón que las sanciones genéricas, sean estas a nivel administrativo u otro, deben estar proscritas para evitar arbitrariedades[5].

En ese sentido, al existir únicamente disposiciones sectoriales de orientación, el Estado se encuentra impedido de sancionar las malas prácticas náuticas dentro de nuestro litoral, manteniendo estos ilícitos ambientales en la absoluta impunidad e inacción.

II. EVIDENCIA QUE SUSTENTA EL PROBLEMA

La problemática descrita se sustenta en evidencia científica y socioeconómica. La expansión sin regulación de embarcaciones (que hoy superan las 80 naves operando en las costas de los departamentos de Piura y Tumbes, entre otros) genera perturbaciones agudas en las rutinas de socialización y reproducción de los mamíferos marinos[6]. Las prácticas invasivas inducen un estrés severo, que evidencian un incremento de la velocidad de nado de los cetáceos, inmersiones prolongadas, alteraciones en la frecuencia respiratoria y dispersión forzada de las manadas[7].

---

[1] Ver en: https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/1182387-peru-impulsa-la-proteccion-de-ballenas-jorobadas-ante-riesgos-en-su-ruta-migratoria
[2] Ver en: https://peru21.pe/vida-animal/turismo-sostenible-piden-regular-el-avistamiento-de-ballenas-en-peru/
[3] Ver en: https://caretas.pe/medio-ambiente/avistamiento-sin-control-ballenas-en-peru-requieren-proteccion-ante-el-auge-turistico/
[4] Ver en: https://www.minedu.gob.pe/transparencia/2021/pdf/TUO_27444-PROCED_ADMINISTRA-Final.pdf
[5] Ver en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01873-2009-AA.html
[6] Ver en: https://www.int-res.com/articles/esr2010/11/n011p091.pdf
[7] Ver en: https://www.researchgate.net/publication/282839765_Meta-analyses_of_whale-watching_impact_studies_comparisons_of_cetacean_responses_to_disturbance

Este impacto biológico es sumamente crítico en la relación madre-cría de la ballena jorobada (población del pacífico sureste o "stock g"), una especie migratoria que no se alimenta durante su estadía invernal en aguas peruanas y, por tanto, depende exclusivamente de sus reservas de alimentación. Forzarlas a ejecutar maniobras evasivas merma la energía vital para la lactancia, comprometiendo el desarrollo de las crías y el crecimiento demográfico de la especie[8].

De acuerdo con los registros del Programa Bitácoras de Pesca del Instituto del Mar del Perú (IMARPE), correspondientes al periodo 2000-2019, la interacción entre las actividades extractivas y la megafauna marina evidencia una mayor vulnerabilidad en los cetáceos menores. Los datos oficiales demuestran que el delfín nariz de botella (*Tursiops truncatus*) registra la mayor frecuencia de aparición con 612 lances con presencia documentada, seguido por el delfín oscuro (*Lagenorhynchus obscurus*) con 185 lances y el delfín común de hocico largo (*Delphinus capensis*) con 176 lances. Respecto a los cetáceos mayores, la ballena jorobada (*Megaptera novaeangliae*) y el cachalote (*Physeter macrocephalus*) también registran incidentes de interacción durante las faenas. Esta casuística nacional corrobora la necesidad de establecer marcos normativos estrictos que mitiguen las perturbaciones sobre un ecosistema que alberga una diversidad crítica de especies en sus distintas categorías[9].

CUADRO N° 01

ESPECIES DE CETÁCEOS AVISTADAS DURANTE LANCES DE PESCA

GRUPO	ESPECIE	NOMBRE COMÚN	LANCES/PRESENCIA DE LA ESPECIE
CETÁCEOS MAYORES	Balaenopteridae	Cetáceo mayor No Identificado	12
	Megaptera novaeangliae	Ballena jorobada	9
	Physeter macrocephalus	Cachalote	2
CETÁCEOS MENORES	Delphinidae	Cetáceo menor no identificado	641
	Tursiops truncatus	Delfín nariz de botella	612
	Lagenorhynchus obscurus	Delfín oscuro	185
	Delphinus capensis	Delfín común de hocico largo	176
	Delphinus delphis	Delfín común de hocico corto	105
	Globicephala sp.	Ballena piloto	1

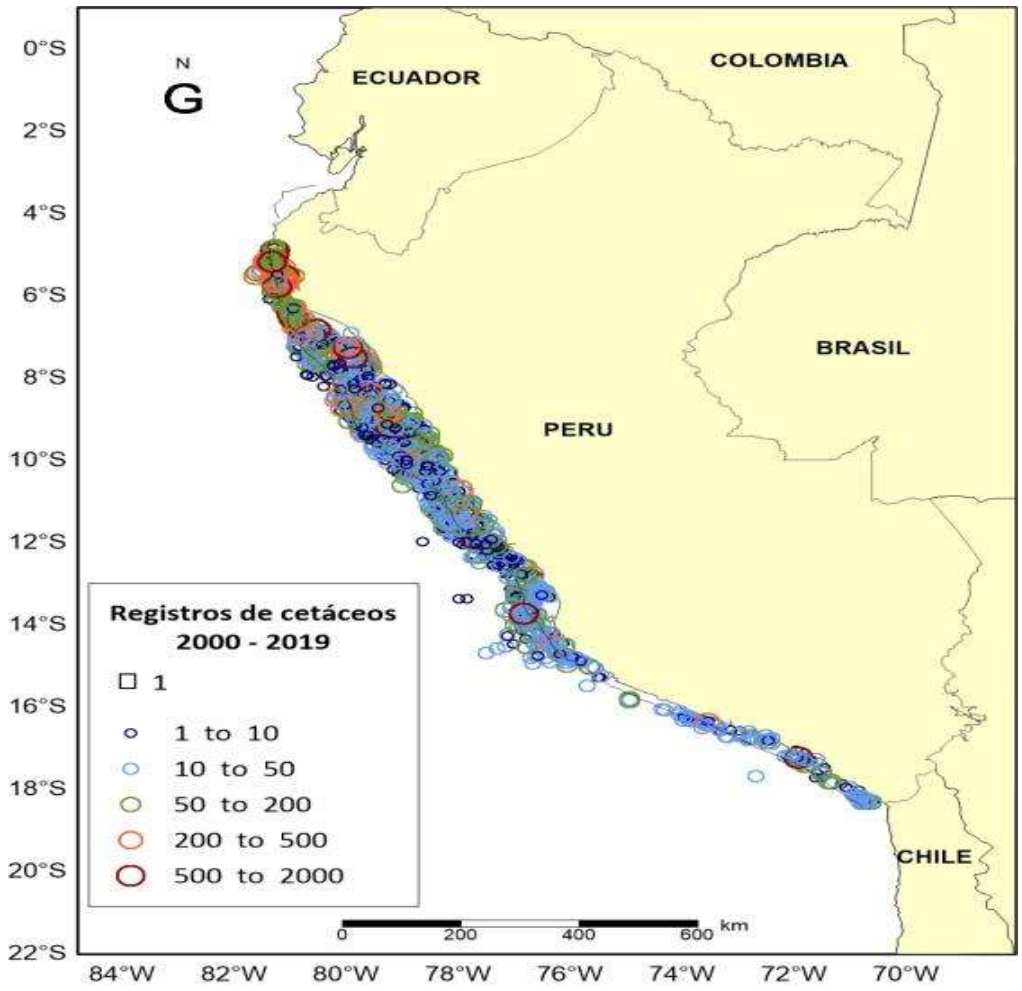
Referencia: Instituto del Mar del Perú – IMARPE

[8] Ver en: https://www.lajamjournal.org/index.php/lajam/article/view/285/236
[9] Ver en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3348369/Modelo%20reportes_CET%C3%81CEOS_SR_MB_2000-2019.pdf?v=1656949932

El mapeo espacial elaborado por la Oficina de Investigaciones en Depredadores Superiores del IMARPE, ilustra la distribución longitudinal de los avistamientos y registros de cetáceos a lo largo de todo el dominio marítimo peruano durante casi dos décadas (2000-2019). La representación cartográfica revela una concentración crítica de observaciones (focos de mayor densidad superando los 500 a 2000 registros) a lo largo del litoral norte y central, extendiéndose desde la frontera con Ecuador hasta la zona sur en límite con Chile. Esta distribución uniforme demuestra que el tránsito, alimentación y reproducción de los cetáceos no se circunscribe a zonas aisladas, sino que abarca la totalidad del ecosistema de la corriente peruana, lo cual exige que las políticas de ordenamiento náutico y ecoturístico tengan alcance y obligatoriedad de nivel nacional para proteger los corredores biológicos de estas especies migratorias[10].

GRÁFICO N° 01

OBSERVACIONES DE CETÁCEOS DURANTE LANCES DE PESCA, 2000 – 2019



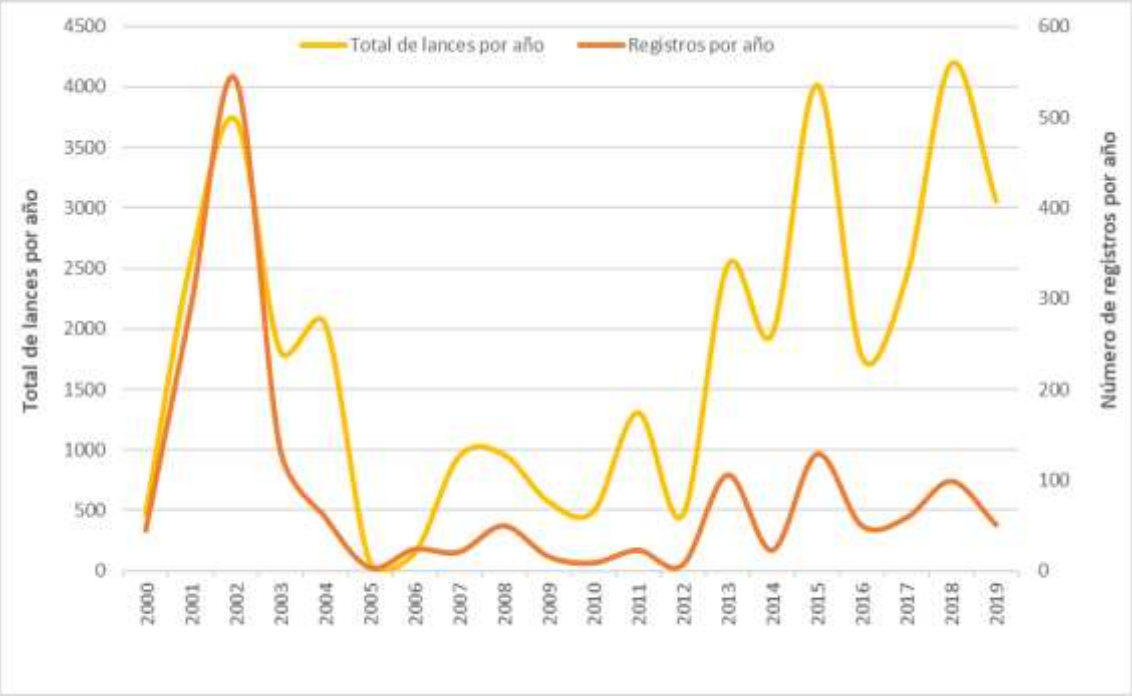
Referencia: Instituto del Mar del Perú – IMARPE

[10] Ver en: Ibidem.

El análisis de la interacción entre cetáceos y la flota pesquera industrial peruana revela cifras significativas sobre la presión constante que ejerce el tráfico marítimo sobre la fauna oceánica. Según las estadísticas del IMARPE, consolidada al 2020, de un universo de 12,818 viajes de pesca, el 9.39% (equivalente a 1,204 viajes) reportó la presencia de cetáceos, mientras que, a nivel operativo, casi el 5% del total de lances de pesca (1,743 de 35,529) evidenció interacción con estas especies. Al proyectar la correlación entre la actividad pesquera (total de lances por año) y la curva de registros de cetáceos por año, se observa que ambos picos se mantiene una oscilación sostenida, registrando sus máximos históricos entre el 2002 y 2015. Estos indicadores sirven como base para advertir que el aumento descontrolado de nuevas flotas, como la de avistamiento turístico, sin parámetros obligatorios de distanciamiento, multiplicará exponencialmente los factores de estrés sobre los cetáceos en aguas nacionales[11].

GRÁFICO N° 02

INTERACCIÓN ENTRE CETÁCEOS Y FLOTA INDUSTRIAL, 2000 – 2019



Referencia: Instituto del Mar del Perú – IMARPE

A pesar del auge económico para la costa norte del país por la actividad de avistamiento de cetáceos —que desarrollaremos en la sección correspondiente al análisis costo-beneficio— la Comisión Ballenera Internacional (CBI) ha alertado en su Manual de Avistamiento sobre la urgencia de que el país apruebe una norma coercitiva[12],

[11] Ver en: Ibidem.
[12] Ver en: https://andina.pe/agencia/noticia-organismo-mundial-insta-a-regular-avistamiento-ballenas-el-peru-1002779.aspx#google_vignette

señalando con preocupación que los grupos de trabajo intersectoriales del Estado peruano (como la COMUMA) no han logrado concretar esta legislación en más de 10 años, dejando desprotegidos a la mencionada fauna marina[13].

III. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

Objetivo general

Establecer un marco regulatorio aplicable a la actividad turística y recreativa de avistamiento de cetáceos en el ámbito marino nacional, a fin de prevenir su perturbación, garantizar su conservación en el hábitat natural, promover la seguridad de las personas y contribuir al desarrollo económico de las comunidades costeras.

Objetivos específicos

(i) Formalizar la actividad exigiendo que los prestadores de servicios cuenten con los títulos habilitantes que correspondan conforme a la legislación turística, de transporte acuático y de seguridad marítima, incluyendo los requisitos del SERNANP en el caso de áreas naturales protegidas;
(ii) Garantizar la idoneidad técnica del personal, estableciendo que el patrón o capitán cuente con la habilitación correspondiente y exigiendo a los operadores que aseguren que su personal posea conocimientos específicos sobre conservación, comportamiento de cetáceos y protocolos de avistamiento;
(iii) Establecer reglas estrictas para la aproximación y permanencia, delegando la determinación y actualización de las distancias mínimas a la normativa sectorial aplicable, las cuales deberán contar con el respectivo sustento científico del IMARPE;
(iv) Prevenir traumatismos físicos y contaminación acústica mediante disposiciones técnicas y una adecuación progresiva orientada a reducir el ruido subacuático, prevenir colisiones y minimizar las lesiones ocasionadas por los sistemas de propulsión de las naves;
(v) Articular un marco claro de competencias interinstitucionales (PRODUCE, MINCETUR, Gobiernos Regionales, DICAPI y SERNANP) y tipificar un catálogo de conductas prohibidas, cuyas sanciones se aplicarán bajo los principios de legalidad y proporcionalidad de acuerdo con los regímenes administrativos vigentes.

IV. FUNDAMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

La función legislativa del Congreso de la República constituye el único mecanismo idóneo para subsanar el déficit regulatorio actual. Aunque la Resolución Ministerial N° 451-2019-PRODUCE, publicada el 22 de octubre de 2019, recomendó valiosas pautas de aproximación, su jerarquía infralegal le impide establecer responsabilidades o tipificar

[13] Ver en: https://wwhandbook.iwc.int/en/

infracciones[14]. Existen iniciativas regionales recientes de regulación sobre avistamiento de ballenas, pero de menor alcance e impacto, dado que una propuesta de esta naturaleza no solo requiere un debate técnico al más alto nivel con participación de la academia y las organizaciones especializadas sobre la materia sino también la fuerza normativa de una ley especial[15].

La presente propuesta legal resuelve este problema estructurando un régimen obligatorio y sancionable, plenamente compatible con el mandato constitucional de proteger la diversidad biológica, establecido en el artículo 68° de la Constitución Política del Estado[16], así como la Ley 26585, que declara a los delfines y otros mamíferos marinos como especies legalmente protegidas[17] y los compromisos internacionales adoptados en el Convenio sobre la Diversidad Biológica[18], entre otros.

Para materializar esta protección, la norma propuesta propone las siguientes medidas; conforme al siguiente detalle:

- Parámetros de observación y distancias mínimas

  Se delega la determinación y actualización de las distancias mínimas de acercamiento a la normativa técnica sectorial aplicable. Estas métricas deberán fijarse obligatoriamente bajo criterios científicos sustentados por el Instituto del Mar del Perú (IMARPE), considerando las características particulares de las especies, su comportamiento biológico, la vulnerabilidad ante la presencia de crías y los riesgos de perturbación.

- Protocolo de maniobras e indicadores de estrés

  Se prohíbe perseguir, rodear, interceptar, separar o dispersar grupos de cetáceos. La ley establece que toda aproximación deberá realizarse de manera gradual, a velocidad reducida y sin interferir en las rutas naturales de desplazamiento de la fauna. Asimismo, se impone la obligación de adoptar medidas de alejamiento inmediatas ante la presencia de madres con crías o si los animales evidencian señales de perturbación.

- Equipamiento, controles tecnológicos y uso de drones

  Se exige que las embarcaciones cumplan estrictamente con las condiciones de seguridad y equipamiento dispuestas por la Autoridad Marítima Nacional. El uso de aeronaves no tripuladas (drones) y otros dispositivos queda sujeto a la normativa aeronáutica y ambiental, prohibiéndose el empleo de cualquier equipo

[14] Ver en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/402534/Resoluci%C3%B3n_Ministerial_N__451-2019-PRODUCE20191023-20121-3dcmvf.pdf?v=1571867795
[15] Ver en: https://inforegion.pe/piura-aprueban-ordenanza-que-establece-reglas-para-el-avistamiento-de-ballenas-y-proteccion-de-especies-marinas-este-entrara-en-vigencia-en-2027/
[16] Ver en: https://www3.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/index.html#p=1
[17] Ver en: https://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/Leyes/26585.pdf
[18] Ver en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5308683/4763499-r-l-n-26181.pdf?v=1697822517

que genere perturbaciones incompatibles con la conservación de los cetáceos o que vulnere las medidas complementarias de mitigación de ruido subacuático.

- Atención de contingencias y cetáceos en riesgo

  Se instituye el deber legal ineludible de los operadores turísticos de reportar y comunicar a la autoridad competente cualquier hallazgo de cetáceos varados, heridos, enmallados o en situación de riesgo. Las acciones de intervención o rescate deberán ejecutarse en estricto cumplimiento de los protocolos técnicos establecidos por el Estado.

- Catálogo de infracciones y responsabilidad administrativa

  Se tipifica legalmente un catálogo de conductas prohibidas (tales como el acoso, la separación de madres y crías, la ejecución de maniobras de riesgo o la prestación de servicios sin títulos habilitantes). Estas disposiciones otorgan el sustento sustantivo necesario para que las entidades fiscalizadoras determinen responsabilidades e impongan sanciones proporcionales y medidas correctivas, en el marco de sus respectivos regímenes administrativos.

V. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, INVESTIGACIONES Y FUENTES UTILIZADAS

En el ámbito parlamentario, el antecedente es el Proyecto de Ley N° 14468/2025-CR, que propone la "Ley de Avistamiento de Cetáceos", presentado el periodo 2021 – 2026. Aunque dicha propuesta culminó su trámite sin lograr un dictamen, su evaluación permitió recabar opiniones de los distintos sectores competente, reconociendo el Poder Ejecutivo la viabilidad y urgencia de regular esta actividad turística y ambiental[19].

La fórmula legal ha sido revisada y actualizada. En esta nueva versión, se han incorporado disposiciones orientadas a perfeccionar el marco normativo y superar los vacíos identificados previamente y evitar la sobrerregulación. Asimismo, se ha sistematizado la legislación comparada de diez países de la región y de Europa, cuyas regulaciones sobre avistamiento de cetáceos ha sido exitosa; tales como Chile[20], España[21], Argentina[22], Uruguay[23], Ecuador[24], Brasil[25], Colombia[26], México[27], Panamá[28] y Costa Rica[29].

---

[19] Ver en: https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mzg4Njcw/pdf
[20] Ver en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=280305
[21] Ver en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-516
[22] Ver en: https://www.ecofield.net/Legales/Chubut/dec167-08_CHU.htm
[23] Ver en: https://www.impo.com.uy/bases/decretos/261-2002
[24] Ver en: https://cami.cms.int/sites/default/files/document/cms_nlp_ecu_acuerdo_0004_2014.pdf
[25] Ver en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7643.htm
[26] Ver en: https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/wwhandbook/guideline-documents/Colombia_National-Guidelines-for-watching-Marine-mammals_-Spanish.pdf
[27] Ver en: https://www.gob.mx/profepa/documentos/norma-oficial-mexicana-nom-131-semarnat-2010
[28] Ver en: https://vlex.com.pa/vid/resolucion-n-dm-0530-905575594
[29] Ver en: https://www.incopesca.go.cr/acerca_incopesca/normativa/decreto_n_32495_reg_operacion_act_rela_cetaceos_costa_rica.pdf

CUADRO N° 02

PAÍSES CON REGULACIÓN SOBRE AVISTAMIENTO DE CETÁCEOS

País	Norma que regula el avistamiento de cetáceos	Año de aprobación	Entidad a cargo de su aprobación
Chile	Ley Nº 20.293 que protege a los cetáceos y su reglamento aprobado por Decreto Supremo 38-2011 (Reglamento General de Observación de Mamíferos Reptiles y aves Hidrobiológicas y del Registro de Avistamiento de Cetáceos)	2008	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.
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

Por otro lado, la jurisdicción nacional no cuenta con una legislación con rango de ley para regular la actividad turística de avistamiento de cetáceos. Si bien existen normas de protección ambiental, estas son de alcance genérico, resultando insuficiente para fiscalizar y sancionar las malas prácticas náuticas. Los antecedentes normativos sobre la materia son:

- La Ley 26585, que declara a delfines y otros mamíferos marinos como especies legalmente protegidas (1996)[30];
- La Ley 28611, Ley General del Ambiente[31];
- El Decreto Supremo N° 002-96-PE, que aprueba el Reglamento para la Protección y Conservación de los Cetáceos Menores (1996)[32]; y,
- La Resolución Ministerial N° 451-2019-PRODUCE, que aprueba el instrumento orientativo sobre distancias mínimas dictado por el PRODUCE (2019)[33].

Además, de lo mencionado precedentemente, la formulación técnica recoge también los consensos en el campo biológico y los manuales internacionales sobre impactos fisiológicos, estrés metabólico y contaminación acústica por tráfico marino, entre otros, que corresponden a diversos estudios publicados; conforme al siguiente detalle:

- Informe sobre la Ciencia para la Observación Sostenibles de Ballenas, respaldada por la Comisión Ballenera Internacional – CBI (2004);

- Estado del Avistamiento de Cetáceos en América Latina (2008);

- Ballenas, delfines y otros cetáceos del Perú (2009);

- Distribución y conservación a escala global de los mamíferos marinos (2011);

- ¿Es posible realizar avistamiento de ballenas frente a la costa de Perú? (2011);

- El ruido de los barcos se extiende a frecuencias utilizadas para la ecolocalización por orcas en peligro de extinción (2016).

- Efecto de las embarcaciones turísticas en el costo energético de transporte en la Ballena Jorobada (Megaptera novaeangliae) en el norte del Perú (2019);

- Los efectos del ruido de los buques en los mamíferos marinos (2019); y,

- El paisaje sonoro del océano del Antropoceno (2021);

---

[30] Ver en: https://faolex.fao.org/docs/pdf/per193271.pdf
[31] Ver en: https://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/leyes/28611.pdf
[32] Ver en: https://savethebluefive.net/formacion/biblioteca/reglamento-para-la-proteccion-y-conservacion-de-los-cetaceos-menores-decreto
[33] Ver en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/402534/Resoluci%C3%B3n_Ministerial_N__451-2019-PRODUCE20191023-20121-3dcmvf.pdf?v=1571867795

VI. SECTORES COMPRENDIDOS

La implementación, ejecución y fiscalización de la presente norma recae de manera transversal y colaborativa en las siguientes entidades del Estado, conforme a las competencias:

- Ministerio de la Producción (PRODUCE) e IMARPE

  El Ministerio de la Producción ejerce las funciones que le corresponden en materia de protección y conservación de cetáceos. Para ello, el Instituto del Mar del Perú (IMARPE) asume la responsabilidad de proveer la información y el sustento científico ineludible para la formulación y permanente actualización de las medidas técnicas de conservación y distancias de avistamiento.

- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) y Gobiernos Regionales

  Ambas entidades, en el marco de sus respectivas jurisdicciones, ejercen sus competencias en materia de prestación de servicios turísticos vinculados al avistamiento responsable, de conformidad con la legislación turística vigente.

- Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI)

  Ejerce las funciones de control y seguridad de las actividades acuáticas, supervisando el cumplimiento de las condiciones de matrícula, navegabilidad y equipamiento de las embarcaciones, conforme a las atribuciones que le otorga el Decreto Legislativo 1147.

- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP)

  Asume las funciones de administración, supervisión y control de la actividad turística cuando los servicios de avistamiento se desarrollen al interior de las áreas naturales protegidas de administración nacional, velando por el cumplimiento de sus respectivos instrumentos de gestión.

- Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA)

  Las entidades que integran el SINEFA ejercerán sus funciones de evaluación y fiscalización conforme a la Ley 29325, operando de manera complementaria y sin perjuicio de las competencias sectoriales establecidas legalmente para los demás sectores.

VII. NORMAS QUE SE MODIFICAN O DEROGAN

La presente iniciativa legislativa tiene la naturaleza de ley especial que regula una materia omitida por el ordenamiento jurídico peruano. En consecuencia, su dación no

deroga ni modifica preceptos legales vigentes, sino que fortalece la operatividad complementaria de la Ley 28611, Ley General del Ambiente[34], y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales[35], así como las disposiciones reglamentarias[36] y ordenanzas de ámbito regional[37].

VIII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La ejecución de la propuesta normativa no irroga gasto presupuestal adicional ni imprevisto al erario nacional. Su implementación se realiza exclusivamente con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades involucradas. En tal sentido, su operatividad se circunscribe a la optimización y reorganización interinstitucional de los recursos logísticos, de fiscalización y de patrullaje con los que cuentan ordinariamente la DICAPI, el SERNANP, el MINCETUR, el PRODUCE y los Gobiernos Regionales en sus pliegos presupuestales anuales.

Por tal motivo, la presente iniciativa legislativa no contraviene la prohibición de iniciativa de gasto consagrada en el artículo 79° de la Constitución Política del Estado[38], ni la restricción estipulada en el artículo 107, inciso a) del Reglamento de la Cámara de Diputados[39]. Por el contrario, subsana un vacío regulatorio de carácter urgente que propiciará la consolidación de un sector ecoturístico responsable y sostenible, dinamizando la economía local y garantizando la generación continua de ingresos para toda la cadena de valor turística a mediano y largo plazo.

Por otro lado, en el aspecto socioeconómico el ecoturismo marino representa un pilar económico creciente y fundamental para las zonas costeras. De acuerdo con la Ordenanza Regional N° 528-2025 del Gobierno Regional de Piura, durante el año 2024 tan solo el distrito de Los Órganos (Piura) recibió 28,401 visitantes, inyectando más de 15 millones de soles a la economía local[40].

Esta tendencia de alta rentabilidad no es un fenómeno reciente, sino la consolidación progresiva de un corredor costero altamente rentable. En el año 2023, las evaluaciones oficiales del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) reportaban que la temporada de avistamiento lograba movilizar un flujo macrorregional de 30,000 turistas, generando un impacto económico directo de 18 millones de soles. Este dinamismo financiero sentó las bases para convertir en focos de ecoturismo altamente competitivos a los principales balnearios de las regiones de Piura y Tumbes, destacando de manera específica el circuito integrado por las playas de El Ñuro, Máncora, Cabo Blanco, Los

[34] Ver en: https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-28611.pdf
[35] Ver en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/9526883/7798413-ley-n-27867-ley-organica-de-gobiernos-regionales.pdf?v=1772227320
[36] Ver en: https://savethebluefive.net/formacion/biblioteca/reglamento-para-la-proteccion-y-conservacion-de-los-cetaceos-menores-decreto
[37] Ver en: https://inforegion.pe/piura-aprueban-ordenanza-que-establece-reglas-para-el-avistamiento-de-ballenas-y-proteccion-de-especies-marinas-este-entrara-en-vigencia-en-2027/
[38] Ver en: https://www3.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/index.html#p=1
[39] Ver en: https://www.congreso.gob.pe/wp-content/uploads/2026/07/Reglamento-de-la-Camara-de-Diputados.pdf
[40] Ver en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8568774/7094479-or-528-2025-grp-cr.PDF?v=1756474054

Órganos y Punta Sal, entre otras. Estas cifras adquieren mayor importancia si tenemos en cuenta que dicha actividad se desarrolla durante los meses de invierno y primavera[41].

Esta dinámica financiera trasciende el ámbito local y regional para proyectar un efecto multiplicador en todo el norte del país. Tomando como base las proyecciones de las autoridades y operadores turísticos, que estiman ingresos de hasta 110 millones de soles para el año 2025 —impulsados por un incremento del 35% en la afluencia de visitantes respecto al periodo anterior—, el potencial económico del circuito de avistamiento se perfila como un motor macrorregional[42].

Este auge no solo beneficia directamente a los gremios de pescadores artesanales que han transitado con éxito hacia un modelo ecológico, mejorando su rentabilidad frente a la actividad extractiva tradicional, sino que impulsa el sector hotelero, gastronómico, comercial y transportes en todo el corredor costero. En consecuencia, la regulación y protección de esta actividad resulta necesaria para garantizar la sostenibilidad económica de miles de familias del litoral norteño que hoy dependen de la llegada estacional y la conservación de estos cetáceos.

En un balance general, los beneficios de esta iniciativa son largamente superiores al esfuerzo de fiscalización de las entidades del Estado, el cual será cubierto sin requerir presupuesto adicional, utilizando sus recursos institucionales vigentes. Así las cosas, se advierten beneficios estructurales en cuatro (4) dimensiones fundamentales:

- A nivel económico, consolida un motor de desarrollo macrorregional en el litoral norte con un potencial de recaudación proyectado en 110 millones de soles anuales. Esta inyección de capital dinamiza de forma transversal y descentralizada toda la cadena de valor turística, asegurando la rentabilidad, la creación de empleo y el impulso de los sectores de hotelería, gastronomía, comercio de artesanías y transporte local, entre otros.

- A nivel normativo, dota de plena seguridad jurídica a un rubro económico que inyecta capital sostenido a las asociaciones de pescadores artesanales en proceso de reconversión y a las cadenas logísticas costeras.

- A nivel operativo, las exigencias de adaptación tecnológica progresiva para las embarcaciones turísticas —tales como las medidas para reducir el ruido subacuático y prevenir colisiones— previenen contingencias millonarias derivadas de accidentes fatales y garantizan la seguridad física tanto de los usuarios como de la fauna marina.

- A nivel medioambiental, la ley protege a los grandes cetáceos, especies que actúan funcionalmente como "bombas biológicas", favoreciendo la proliferación

[41] Ver en: https://larepublica.pe/economia/2023/07/17/mincetur-avistamiento-de-ballenas-en-el-norte-generara-un-impacto-economico-de-s18-millones-1115761
[42] Ver en: https://www.tvperu.gob.pe/noticias/nacionales/piura-apuesta-por-el-turismo-costero-en-temporada-de-avistamiento-de-ballenas

del fitoplancton y operando como gigantescos sumideros naturales que capturan toneladas de carbono oceánico, contribuyendo de manera directa a los compromisos climáticos del Estado peruano[43].

IX. IMPACTO AMBIENTAL

El impacto ambiental de la norma es de carácter estrictamente positivo, preventivo y orientado a la remediación ecosistémica mediante tres ejes fundamentales:

1) Erradicación de la contaminación acústica

   Al establecer el marco normativo para la adecuación tecnológica orientada a reducir el ruido subacuático ocasionado por los sistemas de propulsión, se disminuye drásticamente uno de los factores de estrés más letales que interrumpen los sistemas de ecolocalización, comunicación y orientación vital de la fauna marina, identificado así por la ciencia y la ONU[44].

2) Prevención de traumatismos físicos y mortandad

   El mandato expreso de implementar disposiciones técnicas complementarias orientadas a prevenir colisiones y minimizar las lesiones ocasionadas por los sistemas de propulsión de las naves, evita de manera directa que las maniobras de nado de los animales —o colisiones no premeditadas— culminen en cortes severos, amputaciones irreversibles o la muerte del cetáceo, salvaguardando su integridad física.

3) Restauración de rutas biológicas y disminución del estrés

   La prohibición expresa de realizar maniobras invasivas —tales como perseguir, rodear, interceptar o dispersar grupos de cetáceos—, junto con la restricción de equipos que generen alteraciones incompatibles con la conservación, pondrá fin al hostigamiento de los cetáceos. Asimismo, al disponerse que el tiempo máximo de permanencia y el número de naves se determinen estrictamente bajo criterios técnicos, y al exigirse el alejamiento obligatorio e inmediato ante la presencia de crías o cualquier señal de estrés conductual, se facilitará que el ecosistema recupere su tranquilidad acústica y espacial. Estas disposiciones permitirán que especies altamente vulnerables, como la ballena jorobada, logren cumplir sus ciclos biológicos de apareamiento y alumbramiento en el mar peruano sin sufrir alteraciones fisiológicas.

Lima, 08 de octubre de 2026

[43] Ver en: https://par.nsf.gov/servlets/purl/10315593
[44] Ver en: https://pearl.plymouth.ac.uk/cgi/viewcontent.cgi?params=/context/bms-research/article/1189/&path_info=fmars_06_00606.pdf