

Mandatos del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género: de la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación: de la Relatora Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental: de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos y del Grupo de Trabajo sobre la discriminación contra las mujeres y las niñas

Ref.: OL PER 9/2025
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

16 de diciembre de 2025

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género; Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; Relatora Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos y Grupo de Trabajo sobre la discriminación contra las mujeres y las niñas, de conformidad con las resoluciones 59/5, 59/4, 60/10, 52/4 y 59/14 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que hemos recibido en relación con la promulgación de nuevas normas jurídicas, concretamente la Ley 8731/2024 “Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”, aprobada por el Congreso de la República del Perú el 19 de noviembre de 2025, que modifica la Ley 28983/2007 vigente en Perú desde el 16 de marzo de 2007.

La Ley 8731/2024 se evaluó con respecto a las normas internacionales de derechos humanos y los principios del estado de derecho. Según nuestra evaluación, dicha Ley presenta una serie de elementos que generan preocupación dado que estarían incumpliendo obligaciones internacionales de Perú en materia de derechos humanos, especialmente en relación con la igualdad de género y la no discriminación. Se han identificado las siguientes conclusiones y consideraciones que contribuyen a estas conclusiones:

Comentarios

Tras examinar la Ley 8731/2024, los Procedimientos Especiales firmantes opinan que las enmiendas propuestas son contrarias a las obligaciones jurídicas internacionales del Estado peruano en materia de derechos humanos, en particular con respecto a sus obligaciones de promover la igualdad de género y luchar contra toda forma de discriminación, de garantizar los derechos a la salud y la educación, de mantener el espacio cívico al proteger los derechos a libertad de expresión, opinión, reunión, y asociación y de respetar los tratados internacionales en los cuales el Estado es parte.

Igualdad y no discriminación

La Ley 8731/2024 modifica el alcance de los conceptos de igualdad y discriminación vigentes bajo la Ley 28983/2007 de una manera que parece contravenir las normas internacionales de derechos humanos. Mientras que la Ley 29893/2007 reconoce la necesidad de promover “la equidad de género” (Art. 3.2(a), Art. 5(a-b)), utilizar lenguaje sensible al género en comunicaciones escritas públicas (Art. 4.3), y de desarrollar programas de formación y capacitación en materia del género (Art. 7(c)), la Ley 8731/2024 elimina casi toda referencia al género, utilizando en su lugar la terminología “equidad entre mujeres y hombres” (Art. 4.2, Art. 7 o “igualdad entre mujeres y hombres” (Art. 9(c)) o “igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres” (Disposiciones complementarias finales), reconociendo solo la lucha contra la “discriminación basada en el sexo” (Art. 1, Art. 2(c), Art. 3, Art. 8) sin referencia a la discriminación basada en el género, y especificando que el término “lenguaje inclusivo” se aplica solo a “mujeres y hombres” (Art. 5(c)).

Además, la Ley 8731/2024 reemplaza la Política Nacional de Igualdad de Género con una Política Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, estipula que en toda política pública, norma, estrategia, plan, programa, acción o proyecto público vigente, cualquier referencia a un “enfoque de género”, “enfoque de equidad de género”, o “enfoque de igualdad de género” debería entenderse como “enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”, y llama al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables a producir lineamientos con este propósito para reemplazar toda referencia a un enfoque de género en todas las entidades públicas (Disposiciones complementarias finales). La Ley 8731/2024 obliga al personal de las instituciones públicas a garantizar este enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en sus políticas solo de una manera “progresiva” y “según sus competencias” (Art. 6.2).

Las enmiendas propuestas en la Ley 8731/2024, al restringir el alcance de los derechos en materia de igualdad y la discriminación, resulta en desfavorecer a grupos específicos y podría contravenir las obligaciones del Estado peruano bajo varios tratados en vigencia. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW) ha aclarado en su [recomendación general núm. 28](#) relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), ratificada por Perú el 13 de septiembre de 1982, que aunque en la Convención solo se menciona la discriminación por motivos de sexo, al interpretar la totalidad de la Convención, en particular los artículos 1, 2, y 5, se pone de manifiesto que la Convención abarca también la discriminación contra la mujer por motivos de género. El Comité de la CEDAW precisa que “el término “sexo” se refiere a las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer. El término “género” se refiere a las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que la sociedad atribuye a esas diferencias biológicas, lo que da lugar a relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres y a la distribución de facultades y derechos en favor del hombre y en detrimento de la mujer. El lugar que la mujer y el hombre ocupan en la sociedad depende de factores políticos, económicos, culturales, sociales, religiosos, ideológicos y ambientales que la cultura, la sociedad y la comunidad pueden cambiar” (CEDAW/C/GC/28, párr. 5).

El Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas en la legislación y en la práctica, en su [Documento de orientación sobre la igualdad de género y la reacción contra la igualdad de género](#) ha notado que reforzar la noción de dos sexos distintos y dicotómicos es ignorar la realidad de que el género funciona como un sistema jerárquico (A/HRC/WG.11/41/2). La adhesión estricta a una concepción binaria del sexo y el género oscurece la naturaleza estructural de la subordinación basada en el género, tal y como se manifiesta en todas las instituciones: la familia, la economía, los sistemas jurídicos y judiciales, los medios de comunicación y otros. Además, como ha subrayado el Grupo de Trabajo sobre la discriminación contra las mujeres y las niñas en su [Documento de orientación sobre la igualdad sustantiva de género](#) (A/HRC/WG.11/42/1), “aunque suelen asociarse con las diferencias biológicas, la desigualdad de género y la discriminación de género no son resultado directo de esas diferencias, sino de las prioridades culturales, políticas, sociales y económicas de cada comunidad y de sus correspondientes decisiones” y resalta que la “discriminación por motivos de ‘sexo’ es, en realidad, discriminación de género, causada por el trato sociopolítico que se da a las diferencias biológicas y no por las propias diferencias” (A/HRC/WG.11/42/1, párr. 6-7). Al emplear una definición binaria del sexo, la Ley 8731/2024 puede reforzar un sistema inmutable que privilegia de manera desproporcionada a los hombres, valoriza las cualidades asociadas con la masculinidad y afianza prácticas y estructuras sociales que perjudican y socavan a las mujeres.

En agosto de 2025, varios titulares de mandatos de los Procedimientos Especiales emitieron [una declaración conjunta](#) [en inglés] en la que reafirmaban la importancia fundamental del género como herramienta para promover la igualdad y todos los derechos humanos. En esta declaración, señalaban que, “mientras que el ‘sexo’ se refiere a las características biológicas, el ‘género’ proporciona una perspectiva analítica más amplia y destacada, que abarca las identidades, los roles y las expectativas contruidos socialmente que dan forma a la vida de las personas. Estas dinámicas refuerzan las jerarquías de poder y, a menudo, producen o mantienen la desventaja de las mujeres en toda su diversidad. Por lo tanto, las concepciones de la feminidad no se basan únicamente en la biología, sino en procesos de socialización (incluidos los sistemas educativos), formas de discriminación entrecruzadas, la imposición de normas de género y los cambios a lo largo del tiempo. Estas interacciones suelen conducir a la negación de los derechos de las mujeres y las niñas. Los marcos jurídicos y normativos que no tienen en cuenta esta realidad, o que imponen divisiones rígidas entre sexo y género, tienen una capacidad limitada para abordar de manera significativa la desigualdad estructural o garantizar la plena realización de los derechos humanos universales de las mujeres y las niñas.”

Con respecto al uso de términos como “equidad entre mujeres y hombres” o “igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres” para reemplazar las referencias a la “igualdad de género” vigentes en la Ley 29893/2007, el Comité de la CEDAW ha precisado que “el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, o la igualdad entre los géneros, es inherente al concepto de que todos los seres humanos, con independencia de su sexo, son libres de desarrollar sus capacidades personales, emprender carreras profesionales y tomar decisiones sin las limitaciones impuestas por los estereotipos, los roles de género rígidos y los prejuicios” y por ello, los Estados parte deben “utilizar exclusivamente los conceptos de igualdad entre la mujer y el hombre o la igualdad entre los géneros y no el concepto de equidad entre los géneros al cumplir

con sus obligaciones en virtud de la Convención”. El Comité de la CEDAW reconoce que “en algunas jurisdicciones este último concepto [de equidad entre los géneros] se utiliza para referirse al trato justo de la mujer y el hombre en función de sus necesidades respectivas” pero destaca que “esto puede incluir un trato igual, o un trato diferente pero considerado equivalente en cuanto a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las oportunidades” (CEDAW/C/GC/28, párr. 22).

Cuanto al compromiso de implementar políticas para realizar la igualdad entre hombres y mujeres de una manera “progresiva” como estipulado en el Art. 6.2 de la Ley 8731/2024, el artículo 2 de la CEDAW explicita que los Estados partes deben seguir “por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer”. El Comité de la CEDAW ha precisado que “la expresión ‘sin dilaciones’ deja en claro que la obligación de los Estados partes de seguir sus políticas, por todos los medios adecuados, tiene carácter inmediato” y que esta expresión es “incondicional y no admite ninguna demora ni un enfoque gradual voluntario en el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados al ratificar la Convención” (CEDAW/C/GC/28, párr. 29).

El trato discriminatorio hacia las personas que se apartan de las expectativas basadas en el sexo biológico socava los fundamentos mismos de la protección contra la discriminación por motivos de sexo. En este caso, las enmiendas propuestas podrían tener el efecto de eliminar la protección contra la discriminación de las personas intersexuales y las personas LGBT (lesbianas, gais, bisexuales, transgéneros y otras personas de género diverso), al reforzar el concepto de género como binario y al invisibilizar la diversidad de género. En ese sentido, la Relatora Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental resalta por ejemplo que, “[p]ara poner fin a la violencia y responder a ella aplicando el enfoque de la igualdad sustantiva al derecho a la salud, se debe adoptar un planteamiento intersecante, no discriminatorio y de género (no binario)” (A/HRC/50/28, párrs. 5, 23, 86). Ella añade que “[l]a conceptualización binaria del género como algo estrictamente heteronormativo crea una suposición que determina la forma en que las personas LGBTIQ+ se desenvuelven en las estructuras sociales, políticas, económicas y jurídicas, incluidas las relacionadas directamente con la violencia de género, y es una de las causas fundamentales de las formas especialmente brutales de violencia de género, delitos de odio y discurso de odio que sufren” (A/HRC/50/28, párr. 5).

Desde marzo de 1994, el Comité de Derechos Humanos ha afirmado sistemáticamente que la referencia al “sexo” en los artículos 2(1) y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ratificado por Perú el 28 de abril de 1978, incluye la orientación sexual (véase *Toonen c. Australia* CCPR/C/50/D/488/1992). En numerosas observaciones finales posteriores, el Comité ha instado a los Estados partes a garantizar la igualdad de derechos a todas las personas en virtud del Pacto, independientemente de su orientación sexual. Esta interpretación se ha convertido en un elemento bien establecido en la jurisprudencia del Comité y ha sido repetida por otros órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas, así como por tribunales regionales de derechos humanos, incluso la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su [Opinión Consultativa OC-24/17](#), que afirma que la orientación sexual y la identidad de género de las personas son categorías protegidas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por Perú

el 12 de julio de 1978, y que por ello, está proscrita bajo la Convención cualquier norma, acto, o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual o en la identidad de género de las personas (OC-24/17, párr. 68).

En relación con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por Perú el 28 de abril de 1978, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) ha afirmado que la prohibición inderogable de la discriminación del Pacto se extiende a la orientación sexual, la identidad de género y las características sexuales. En virtud del artículo 2, los Estados partes están obligados a garantizar el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación de ningún tipo, incluida la basada en la orientación sexual o la identidad de género. El Comité DESC ha elaborado esta interpretación en varias observaciones generales sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto (véase, por ejemplo, E/C.12/GC/20, E/C.12/2000/4), y la ha reafirmado sistemáticamente en sus observaciones finales sobre los informes de los Estados partes.

En sus observaciones finales, el Comité DESC ha instado repetidamente a los Estados a que aprueben leyes para proteger a las personas LGBT e intersexuales de la discriminación (véanse, por ejemplo, E/C.12/HND/CO/2, E/C.12/SDN/CO/2, E/C.12/ITA/CO/5, E/C.12/IRQ/CO/4, E/C.12/UGA/CO/1, E/C.12/1/Add.107 y E/C.12/1/Add.80). El Comité también ha elogiado a los Estados por la adopción de dicha legislación (véase, por ejemplo, E/C.12/ALB/CO/2-3, E/C.12/1/Add.35, E/C.12/MCO/CO/1 y E/C.12/CO/BRA/2). E/C.12/1/Add.70, E/C.12/LIE/CO/1.

Derechos a la salud y la educación

Mientras que la Ley 29893/2007 pone un énfasis especial en los derechos sexuales y reproductivos como aspectos integrales del derecho a la salud (Art. 6(i)), la Ley 8731/2024 elimina toda referencia a los derechos sexuales y reproductivos en el artículo correspondiente (Art. 8). Además, la ley 29893/2007 garantiza a los niños, niñas, y adolescentes el derecho a una educación sexual integral con calidad científica y ética (Art. 6(l)), la Ley 8731/2024 reduce el alcance de este derecho al asegura sólo “una educación sexual con base científica, biológica, y ética” con la advertencia que este educación debe respetar “el derecho de los padres o tutores a participar en el proceso educativo de sus hijos y cautelando que reciban la educación de acuerdo con sus convicciones morales y con libertad de conciencia” (Art. 8(n)).

Quisiéramos recordar el artículo 12 y el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, sin discriminación. En ese sentido, la observación general núm 14 (2000) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, interpreta el derecho a la salud, definido en el apartado 1 del artículo 12, como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. (OG 14, párr. 11).

La CEDAW en su artículo 12 obliga a los Estados Partes a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en el acceso a los

servicios de salud, incluso explícitamente los servicios de planificación familiar y los servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto, y el período posterior al parto. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), en su [observación general núm. 22](#), ha afirmado que el derecho a la salud sexual y reproductiva es una parte integral del derecho a la salud consagrado en el artículo 12 del PIDESC (E/C.12/GC/22, párr. 1). El Comité DESC enfatiza que “la no discriminación y la igualdad requieren no solo la igualdad jurídica y formal sino también la igualdad sustantiva...[que] requiere que se aborden las necesidades particulares en materia de salud sexual y reproductiva de grupos concretos, así como cualquier obstáculo con que puedan tropezar” (E/C.12/GC/22, párr. 24). El Comité DESC precisa que la no discriminación por razón de sexo y la igualdad de las mujeres, garantizadas en los artículos 2 y 3 del Pacto “requieren eliminar no solo la discriminación directa, sino también la indirecta, y asegurar la igualdad formal y sustantiva” y que “la realización de los derechos de la mujer y la igualdad de género, tanto en la legislación como en la práctica, requiere la derogación o la modificación de las leyes, políticas y prácticas discriminatorias en la esfera de la salud sexual y reproductiva” (E/C.12/GC/22, párr. 26-28). Además, el Comité DESC precisa que “la no discriminación, en el contexto del derecho a la salud sexual y reproductiva abarca también el derecho de todas las personas, incluidas las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, a ser plenamente respetadas por su orientación sexual, identidad de género o condición de intersexualidad. [...] Los Estados partes también tienen la obligación de combatir la homofobia y la transfobia, que conducen a la discriminación, incluida la violación del derecho a la salud sexual y reproductiva”. (Véase E/C.12/GC/22, párr. 23).

Al establecer las obligaciones de los Estados partes al PIDESC en cuanto a la salud sexual y reproductiva, el Comité DESC nota que aquellos tienen la obligación inmediata de “eliminar la discriminación contra las personas y grupos y de garantizar su igualdad por lo que respecta al derecho a la salud sexual y reproductiva” al derogar o reformar “las leyes y las políticas que anulen o menoscaben la capacidad de personas y grupos determinados para hacer efectivo su derecho a la salud y reproductiva” y que deben evitar “las medidas regresivas” incluso cambios legales y de políticas que reduzcan la supervisión por los Estados de la obligación de los actores privados de respetar el derecho de las personas a acceder a servicios de salud sexual y reproductiva” (E/C.12/GC/22, párr. 34, 38). Los Estados partes tienen también la obligación de respetar, proteger, y hacer efectivo el derecho de todos a la salud sexual y reproductiva, incluso al adoptar medidas para dar plena efectividad al derecho a la salud sexual y reproductiva (E/C.12/GC/22, párr. 39, 46). Por todo lo anterior, la eliminación del enfoque sobre los derechos sexuales y reproductivos en la Ley 8731/2024 parece contravenir las obligaciones del Estado peruano de combatir la discriminación en el contexto de acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva y de avanzar políticas que contribuyen a la realización de este derecho para todos.

Por otra parte, el Comité DESC ha subrayado también que el derecho a la salud sexual y reproductiva, junto con el derecho a la educación (artículos 13 y 14) y el derecho a la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres (artículos 2 y 3), entraña un derecho a una educación sobre la sexualidad y la reproducción que sea integral, que no sea discriminatoria, que esté basada en pruebas, que sea científicamente rigurosa y que sea adecuada en función de la edad (E/C.12/GC/22, párr. 9). El Comité ha observado que la prevención de los embarazos no deseados – un objetivo de la

Ley 8731/2024 (Art. 8(k)) – y los abortos en condiciones de riesgo requiere que los Estados adopten medidas legales y de políticas incluso las para garantizar una educación integral sobre la sexualidad, en particular para los adolescentes ((E/C.12/GC/22, párr. 28). Además, el Comité subraya que al tener una obligación de cumplir el derecho a la salud sexual y reproductiva, los Estados deben proporcionar una educación para todos apropiada en función de la edad, con base empírica, científicamente exacta e integral sobre la salud sexual y reproductiva; cuando un Estado no adopta medidas para que todas las instituciones de enseñanza incorporen en sus planes de estudios obligatorios una educación sexual imparcial, científicamente exacta, con base empírica, adecuada a la edad e integral, se produce una violación de las obligaciones del Estado (E/C.12/GC/22, párr. 47, 49(f), 63).

En su [observación general núm. 36](#), el Comité CEDAW también ha recomendado que los Estados Partes elaboren y apliquen “planes de estudios adaptados a la edad, con base empírica y científicamente exactos, de carácter obligatorio y en todos los niveles de la enseñanza, que incluyan información completa sobre la salud y los derechos sexuales y reproductivos, el comportamiento sexual responsable y la prevención del embarazo precoz y las enfermedades de transmisión sexual” al fin de poner coto a la violencia contra las niñas y las mujeres en los centros de enseñanza y durante la escolarización y proteger así su derecho a ser tratadas con respeto y dignidad (CEDAW/C/GC/36, párr. 69).

En su informe a la Asamblea General sobre el derecho humano a la educación sexual integral ([A/65/162](#)), el Relator Especial sobre el derecho a la educación introduce el tema del derecho a la educación sexual situándolo en el contexto del patriarcado y del control de la sexualidad. Explica la interdependencia entre la sexualidad, la salud y la educación así como su relación con otros derechos, desde una perspectiva de género y de diversidad. El Relator Especial concluye que los estándares internacionales sobre derechos humanos reconocen claramente el derecho humano a la educación sexual integral, el cual resulta indivisible del derecho a la educación y es clave para el efectivo disfrute de los derechos a la vida, a la salud, a la información y a la no discriminación, entre otros. Subraya que el derecho a la educación sexual resulta especialmente relevante para empoderar a las mujeres y las niñas, asegurando que disfruten de sus derechos humanos y que es por tanto una de las mejores herramientas para enfrentar las consecuencias del sistema de dominación patriarcal, modificando los patrones socioculturales de conducta que pesan sobre hombres y mujeres y que tienden a perpetuar la discriminación y la violencia contra las mujeres (A/65/162, párr. 77).

El Relator Especial recomienda a los Estados de organizarse para respetar, proteger y cumplir el derecho humano a la educación sexual integral, actuando con debida diligencia y adoptando todas las medidas necesarias para asegurar su efectivo disfrute sin discriminación, desde etapas tempranas de la vida de las personas. Nota que la ausencia de una educación sexual planificada, democrática y pluralista constituye de hecho un modelo (por omisión) de educación sexual, de consecuencias notablemente negativas para la vida de las personas, que reproduce acríticamente las prácticas, nociones, valores y actitudes patriarcales, que son fuente de múltiples discriminaciones (A/65/162, párr. 76). Para cumplir estas obligaciones, el Relator Especial recomienda a los estados de *inter alia* eliminar las barreras legislativas o constitucionales para asegurar a sus poblaciones el disfrute del derecho a la educación sexual integral, adoptando y afianzando la legislación encaminada a garantizar dicho derecho sin

discriminación por ninguna circunstancia, promover el diseño y ejecución de políticas públicas integrales y sostenibles con el objetivo específico de asegurar el derecho humano a la educación sexual integral a sus poblaciones. Estas políticas deben tener un enfoque de derechos, de género y de respeto a la diversidad; deben asegurar la articulación interinstitucional y con la sociedad civil, contando con los recursos necesarios para su aplicación, velar por la inclusión de la educación sexual integral desde el nivel primario, a la luz de las tasas de ingreso a la educación secundaria, la edad de inicio sexual y otras variables, todo ello en un marco de respeto y adaptabilidad de conformidad con la edad y con las capacidades propias del nivel de desarrollo emocional y cognitivo de las y los educandos, y garantizar la inclusión y la profundización de una perspectiva holística y no exclusivamente centrada en la biología, en el diseño curricular y los contenidos educativos relativos a educación sexual, asegurando que incluya la dimensión de género, derechos humanos, de nuevas masculinidades, diversidad y discapacidad, entre otras (A/65/162, párr. 87).

En marzo de 2023, varios titulares de mandatos de los Procedimientos Especiales publicaron conjuntamente [un Compendio sobre educación sexual integral](#), que refleja el amplio consenso entre los mecanismos internacionales de derechos humanos de que las obligaciones vinculantes exigen la protección de los derechos a la educación, la libertad de expresión y el acceso a la información. Estas obligaciones incluyen garantizar que todos los jóvenes, incluidos los niños LGBT, tengan acceso a una educación sexual integral sin discriminación, de conformidad con las normas internacionales. En igual sentido, el Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género en su informe a la Asamblea General sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género en relación con el derecho humano a la educación ([A/80/183](#)) ha señalado que “el acceso a información acorde a la edad, por ejemplo sobre orientación sexual e identidad de género, es un derecho humano. El contenido preciso y pertinente ayuda a reducir el estigma, fomentar la comprensión y crear entornos educativos más inclusivos” (A/80/183, párr. 4).

Por todo lo anterior, la eliminación de la palabra “integral” al hacer referencia a la educación sexual en la Ley 8731/2024 (Art. 8) nos preocupa y no parece ser en conformidad con las obligaciones del Estado peruano. Además, la advertencia en dicha Ley de que dicha educación debe respetar las convicciones morales de los padres o tutores tampoco corresponde con las obligaciones del Estado peruano. Limitar la educación adecuada a la edad en las escuelas sobre la base del consentimiento previo de los padres o tutores puede socavar los resultados educativos y el bienestar de los estudiantes, aumentar los riesgos de acoso y violencia sexual, y tener un impacto particular en las niñas, incluidas las lesbianas, así como en los niños gays, bisexuales, transgénero y otros niños de género diverso o intersexuales.

Si bien la protección de la moral pública puede servir de base para restringir de forma limitada las libertades individuales, no puede invocarse como pretexto para el prejuicio o la discriminación. El rechazo moral de las conductas homosexuales o las identidades trans, aunque sea ampliamente compartido, no constituye una base legítima para restringir los derechos humanos. En su [observación general núm. 37](#), el Comité de Derechos Humanos aclaró que las restricciones “solo deben imponerse de forma excepcional para la protección de la “moral””. Si se utiliza, este motivo no debe emplearse para proteger concepciones de la moralidad derivadas exclusivamente de una

única tradición social, filosófica o religiosa, y cualquier restricción de este tipo debe entenderse a la luz de la universalidad de los derechos humanos, el pluralismo y el principio de no discriminación. Las restricciones basadas en este motivo no pueden imponerse, por ejemplo, por oposición a las expresiones de orientación sexual o identidad de género (CCPR/C/GC/37, párr. 46). Además, la preservación de los valores culturales o religiosos no puede utilizarse para justificar la denegación de derechos y la discriminación contra las mujeres y las niñas (CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, párr. 5, A/HRC/56/51, párr. 16).

Derechos a la libertad de expresión y opinión y la de la reunión y asociación

La Ley 29893/2007 prevé el desarrollo de programas de formación y capacitación del personal de la administración de justicia y de los funcionarios encargados de la aplicación de la Ley en materia de género, interculturalidad, y derechos humanos (Art. 7(c)). Aunque esta disposición sigue vigente en la Ley 8731/2024, dicha ley prohíbe “las organizaciones no gubernamentales cuyos integrantes participen en demandas o denuncias contra el Perú, tanto en fueros nacionales como internacionales” de brindar tales programas de formación y capacitación (Art. 9(c)).

El PIDCP garantiza el derecho a la libertad de reunión pacífica en su artículo 21 y afirma en su artículo 19 el derecho de toda persona a tener opiniones sin interferencias y el derecho a la libertad de expresión, que incluye el derecho “a buscar, recibir y difundir información e ideas de todo tipo”, incluyendo no solo el intercambio de información favorable, sino también aquella que pueda criticar, escandalizar u ofender.

En relación con los artículos 19 y 21 del PIDCP, el Comité de Derechos Humanos ha aclarado que los Estados deben garantizar que, si se restringen los derechos a la libertad de reunión o de expresión, las restricciones deben tener un objetivo legítimo entre los permitidos por el propio Pacto, y también deben ser necesarias y proporcionadas para alcanzar ese objetivo (CCPR/C/GC/34, párr. 35; CCPR/C/GC/37, párr. 36). Las restricciones no deben interferir indebidamente en otros derechos y deben ser el medio menos intrusivo para alcanzar ese fin legítimo. El Estado tiene la carga de la prueba de demostrar que tales restricciones son compatibles con el Pacto, probando “de manera específica e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza y la necesidad y proporcionalidad de la medida específica adoptada, en particular estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión y la amenaza” (CCPR/C/GC/34, párr. 35). En su [recomendación general núm. 33](#), el Comité CEDAW ha recomendado que los Estados partes, en cooperación con entidades no estatales, “tomen medidas inmediatas, incluidos los programas de capacitación y de fomento de la capacidad sobre la Convención y los derechos de la mujer para el personal de los sistemas de justicia, a fin de asegurar que los sistemas de justicia religiosos, consuetudinarios, indígenas y comunitarios armonicen sus normas, procedimientos y prácticas con los derechos humanos estándar consagrados en la Convención y otros instrumentos internacionales de derechos humanos” (CEDAW/C/GC/33, párr. 64).

La Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, también conocida como la Declaración sobre las Personas Defensoras de Derechos Humanos, establece que toda persona tiene

derecho, individualmente y con otras, a publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, y a estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados (art. 6). Además, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a desarrollar y debatir ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos, y a preconizar su aceptación (art. 7) así como a tener la oportunidad efectiva, sobre una base no discriminatoria, de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos público, un derecho que comprende el que tiene toda persona, individual o colectivamente, a presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales (art. 8).

En este sentido, nos preocupan las restricciones que impiden a las organizaciones no gubernamentales críticas con el Gobierno peruano participar en la educación y formación del personal del sector judicial y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia de género, interculturalidad y derechos humanos. Dichas restricciones impiden a las organizaciones de la sociedad civil y a las personas defensoras de derechos humanos realizar su trabajo legítimo de lucha y defensa de los derechos humanos, y limiten la eficacia de los programas de capacitación de los actores de la justicia, lo que va en contra de las obligaciones del Estado peruano.

Obligaciones de respetar los tratados internacionales

Además de las posibles violaciones de las obligaciones del Estado peruano en virtud de los tratados internacionales señaladas en las secciones anteriores, la Ley 8731/2024 elimina explícitamente toda referencia a los tratados y instrumentos internacionales que se presentaban en la Ley 28983/2007. La Ley 29893/2007 obligaba al Estado de alinear su concepto de discriminación (Art. 2) y los lineamientos del Poder Legislativo (Art. 5) a los instrumentos, compromisos, y tratados internacionales ratificados por el Estado peruano. En la Ley 8731/2024, estas referencias no existen en los artículos correspondientes, concretamente Art. 3 (Concepto de discriminación) y Art. 7 (Lineamientos del Poder Legislativo).

El artículo 2 del PIDCP obliga a los Estados de adoptar medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el PIDCP y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter. El Comité de Derechos Humanos ha aclarado, en su [observación general núm. 31](#), que esta estipulación implica que “si los derechos reconocidos en el Pacto no están ya protegidos por la legislación o la práctica internas, los Estados Parte, cuando ratifiquen el Pacto, habrán de introducir los cambios necesarios en la legislación o la práctica internas para ponerlas en armonía con el Pacto. En caso de haber incompatibilidad entre el derecho interno y el Pacto, se dispone en el artículo 2 que se habrá de modificar la legislación o la práctica internas para ajustarse a las normas impuestas por las garantías sustantivas del Pacto” y que, además, esta obligación “no admite reservas y es inmediata. No se puede justificar el

incumplimiento de esta obligación haciendo referencia a consideraciones de carácter político, social, cultural o económico dentro del Estado” (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párr. 13-14).

En igual sentido, el PIDESC obliga a los Estados Partes de adoptar medidas para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos en dicho Pacto (art. 2) y la CEDAW llama a los Estados Partes a tomar todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre (art. 3). La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, ratificada por Perú el 14 de septiembre de 2000, precisa que una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado (art. 27).

Visto lo anterior, nos preocupa la decisión de eliminar referencia a las obligaciones del Estado peruano bajo tratados internacionales vigentes en la Ley 8731/2024. Cabe destacar que tal omisión no exime al Estado peruano de sus obligaciones en virtud de los instrumentos mencionados y otros de los que es parte.

Conclusión

Reiteramos que el Gobierno de Su Excelencia tiene la obligación jurídica de garantizar que toda legislación esté libre de discriminación por cualquier motivo prohibido, incluidos el sexo, el género, la orientación sexual y la identidad de género, y de asegurar que su legislación doméstica esté en conformidad con sus obligaciones internacionales bajo tratados internacionales vigentes de los que Perú es parte, en particular con respecto a los derechos a la igualdad y no discriminación para las mujeres, niñas, y personas LGBT, los derechos a la salud y la educación, y la libertad de expresión y opinión y la de reunión y asociación.

A la luz de las observaciones anteriores sobre la Ley 8731/2024 y de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, instamos al Presidente Constitucional de la República del Perú a que observe la ley en el marco de las competencias que le da la Constitución, y al Congreso del Perú a que no siga adelante con su promulgación, y pedimos al Gobierno de Su Excelencia que vele por que toda legislación sea compatible con las obligaciones internacionales del Perú en materia de derechos humanos.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a nuestra atención. En este sentido, estaríamos muy agradecidos/as de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvese proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las observaciones previamente mencionadas.
2. Sírvese proporcionar detalles sobre el proceso de elaboración de la Ley 8731/2024, incluidas las consultas celebradas con la sociedad civil, las mujeres y las niñas, las personas LGBT, los educadores, el personal

sanitario y otros grupos afectados, así como cualquier evaluación de impacto previa realizada para garantizar que las disposiciones contenidas en la Ley cumplan con las obligaciones de Perú en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, en particular con respecto a los derechos a la igualdad y la no discriminación, la educación, la salud, la libertad de reunión y asociación, y la libertad de opinión y expresión.

3. Sírvase proporcionar detalles sobre cómo el marco jurídico nacional protege los derechos de las mujeres, las niñas, los niños y los jóvenes, así como de todas las personas de diversas orientaciones sexuales e identidades de género, y cómo esta ley es coherente con los requisitos jurídicos derivados de las obligaciones internacionales del Perú en materia de derechos humanos.
4. Sírvase indicar las medidas que el Gobierno de Su Excelencia tiene previsto adoptar para revisar la legislación analizada a la luz de las observaciones formuladas en la presente comunicación y de las normas y estándares jurídicos aplicables.

Esta comunicación, como comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de Su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. Posteriormente, también estarán disponibles en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Graeme Reid

Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género

Gina Romero

Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Tlaleng Mofokeng

Relatora Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental

Mary Lawlor

Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos

Claudia Flores

Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo sobre la discriminación contra las mujeres y las niñas