Lima, 24 de septiembre de 2024

Señor Congresista:
Montalvo Cubas Segundo Toribio
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN
Presente. –

Referencia: Opinión técnica del
Proyecto de Ley N° 07579/2023-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarla cordialmente y trasladar la opinión técnica del Instituto de Investigación en Población sobre el Proyecto de Ley N° 07579/2023-CR - *"Ley que reconoce el derecho de los padres de familia a elegir la educación sexual que reciben sus hijos"*, a fin de que sea considerada conforme al trámite correspondiente.

Sin otro particular y en espera de su atención, hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



Carlos Enrique Polo Samaniego
Presidente del Instituto de Investigación en Población

Instituto de
Investigación en
Población

I. Propuesta del Proyecto de Ley N° 07579/2023-CR

a) El Proyecto de Ley N° 07579/2023-CR (en adelante, el Proyecto) busca garantizar el derecho fundamental de las familias a decidir sobre la educación sexual que recibirán sus hijos, en virtud del derecho de libertad de conciencia y el derecho de los padres a decidir respecto a sus hijos.

b) El Proyecto reconoce el derecho de los alumnos a exonerarse de cursos sobre educación sexual integral en las instituciones educativas, en todos sus niveles y modalidades, por motivos de conciencia, creencia o religión.

c) El Proyecto reconoce la facultad de los padres de familia y/o de quien tenga la tutela del alumno menor de edad a exonerarlo de cursos que contengan educación sexual integral por motivos de conciencia, creencia o convicciones religiosas; en virtud del derecho de los padres, o quienes hagan de sus veces, a decidir respecto a la educación de sus hijos y/o menores de edad bajo su cuidado.

II. Análisis

1. La propuesta legislativa es concordante con la normativa constitucional en virtud del derecho-deber de los padres a elegir la educación de sus hijos

Antes de analizar el contenido de la iniciativa legislativa, es necesario precisar algunos conceptos sobre la libertad de conciencia.

Según Leyra Curiá, la conciencia pertenece a la esencia más íntima de la naturaleza humana, puesto que estructura su dignidad al dotar al individuo de plena autonomía.[1] De forma similar, Hervada señala que la conciencia es el "dictamen o juicio de la razón práctica de la persona acerca de la moralidad de una acción que se va a realizar, se está realizando o se ha realizado."[2] Es decir, es el juicio de valor que realiza cada persona sobre la bondad de una acción específica.

La Constitución del Perú reconoce en su artículo 2 que toda persona tiene derecho:

> *"A la libertad de conciencia y de religión, en forma individual o asociada. No hay persecución por razón de ideas o creencias. No hay delito de opinión. El ejercicio público de todas las confesiones es libre, siempre que no ofenda la moral ni altere el orden público."*

Complementariamente, el Tribunal Constitucional peruano ha desarrollado este derecho en varias ocasiones recordando que:

---

[1] Cfr. Leyra-Curiá, Santiago. 2022. *Participación política y derecho a la objeción de conciencia al aborto*. Pamplona, España: Editorial Aranzadi.

[2] Hervada, Javier. 1984. "Libertad de conciencia y error sobre la moralidad de una terapéutica." *Persona y Derecho* 11: pág. 43. Recuperado el 20 de septiembre del 2022 de https://dadun.unav.edu/handle/10171/12442

"La Constitución reconoce el derecho fundamental de todo individuo de formar parte de una determinada confesión religiosa, de creer en el dogma y la doctrina propuesta por dicha confesión, de manifestar pública y privadamente las consecuentes convicciones religiosas y practicar el culto." [3]

Como se puede observar de lo señalado hasta este punto, tanto la doctrina como el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia peruana reconocen a la conciencia como facultad personal de carácter individual, la cual es única e irrepetible por cada ser humano.

Sin embargo, es necesario precisar que, así como el Estado reconoce la libertad para formar y determinar la propia conciencia, también reconoce la libertad de actuar conforme a los designios de esta.

Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional peruano en la sentencia recaída en el Expediente No. 0895-2001-AA/TC, al señalar que:

"(…) de qué serviría poder autodeterminarse en la formación de las ideas si no es posible luego obrar (o dejar de obrar) conforme a los designios de esa conciencia, [en tanto que] [n]o permitirle al individuo actuar conforme a los imperativos de su conciencia, implicaría que el derecho a la formación de esta careciera de toda vocación de trascendencia, pues sucumbiría en la paradoja perversa de permitir el desarrollo de convicciones para luego tener que traicionarlas o reprimirlas con la consecuente afectación en la psiquis del individuo y, por ende, en su dignidad de ser humano. (…)."

En ese sentido, la libertad de conciencia es una libertad práctica que autoriza a las personas a desenvolverse en la sociedad coherentemente con sus convicciones, a pesar de que este desenvolvimiento tenga consecuencias frente a los demás, siempre que se respeten los principios rectores de un estado democrático de derecho.

Es en esta posibilidad de actuar en conciencia la que, sumada al derecho-deber de los padres a educar a sus hijos, donde radica el derecho de los padres y, en su caso, a los tutores legales, a instruir a sus hijos o pupilos según sus propias convicciones.

El derecho de los padres de familia, o quienes hagan de sus veces, a decidir sobre la enseñanza de sus hijos menores de edad y/o de los menores que estén bajo su tutela es reconocido tanto en el ordenamiento peruano como en distintos instrumentos internacionales suscritos por el Estado peruano.

Dentro de la normativa peruana, el artículo 13 de la Carta Magna señala que:

"La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. ***Los padres de familia tienen***

[3] STC. Exp N° 0895-2001-AA-TC

el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo." *(énfasis añadido)*

Asimismo, el Código de Niños y Adolescentes en su artículo 11 señala que:

(...) Se respetará el derecho de los padres, o de sus responsables, de guiar al niño y al adolescente en el ejercicio de este derecho de acuerdo a su edad y madurez.

En concordancia con lo anterior, el artículo 2 de la Ley 31498, Ley que Impulsa la Calidad de los Materiales y Recursos Educativos, garantiza el derecho constitucional de los padres a participar en el proceso de elaboración de los materiales y textos escolares de sus hijos, con el fin de hacer respetar sus valores y principios morales. Veamos:

Artículo 2. Vigilancia de calidad: El Ministerio de Educación vigila la calidad de los materiales, textos y recursos educativos, para lo cual debe garantizar que los mismos se encuentren acordes con los principios de la educación peruana, además de los siguientes principios imperativos: (...) Pleno respeto de la libertad religiosa o convicciones morales de los educandos y de sus padres.

Esto es concordante con el Derecho internacional, el cual va en consonancia con lo establecido en el ordenamiento jurídico peruano, de manera que muchas normas refuerzan el **deber y derecho de los padres a ser los primeros educadores de sus hijos**. Vemos:

- Artículo 26 inciso 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: "*Los Padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos"*
- Artículo 30 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: *"Toda persona tiene el deber de asistir, alimentar, educar y amparar a sus hijos menores de edad, y los hijos tienen el deber de honrar siempre a sus padres y el de asistirlos, alimentarlos y ampararlos cuando éstos lo necesiten."*
- Artículo 13 inciso 3 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: "*Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de (...) hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo a sus propias convicciones."*
- Artículo 12 inciso 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: *"Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones."*
- Artículo 18 inciso 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: *"4. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones."*
- Artículo 5 de la Convención de los Derechos del Niño: *"Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en*

consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención."

De igual forma, el artículo 423 del Código Civil respecto de los deberes derechos de los padres en el ejercicio de la patria potestad señala expresamente lo siguiente:

> ***"Artículo 423.-*** *Son deberes y derechos de los padres que ejercen la patria potestad:*
> *1.-* ***Proveer al sostenimiento y educación*** *de los hijos.*
> *2.-****Dirigir el proceso educativo de los hijos*** *y su capacitación para el trabajo conforme a su vocación y aptitudes." (énfasis agregado).*

Asimismo, resulta importante señalar lo establecido en el Código de los Niños y Adolescentes que en sus artículos 8 y 74 señala lo siguiente:

> ***"Artículo 8.- A vivir en una familia. -***
> *El niño y el adolescente tienen derecho a vivir, crecer y desarrollarse en el seno de su familia.*
> *El niño y el adolescente que carecen de familia natural tienen derecho a crecer en un ambiente familiar adecuado.*
> *El niño y el adolescente no podrán ser separados de su familia sino por circunstancias especiales definidas en la ley y con la exclusiva finalidad de protegerlos.* ***Los padres deben velar porque sus hijos reciban los cuidados necesarios para su adecuado desarrollo integral****."*

> ***"Artículo 74.- Deberes y derechos de los padres. -***
> *Son deberes y derechos de los padres que ejercen la Patria Potestad:*
> *a) Velar por su desarrollo integral;*
> *b) Proveer su sostenimiento y educación;*
> *c) Dirigir su proceso educativo y capacitación para el trabajo conforme a su vocación y aptitudes; (...)."*

En el caso específico de las normas en materia de educación, la Ley N° 28044, Ley General de Educación, en sus artículos 5 y 54 reconoce la libertad de enseñanza de los padres y la importancia de la familia en este proceso educativo, señalando expresamente lo siguiente:

> **"*Artículo 5.- Libertad de enseñanza***
> *La libertad de enseñanza es reconocida y garantizada por el Estado.* ***Los padres de familia, o quienes hagan sus veces, tienen el deber de educar a sus hijos*** *y el* ***derecho a participar en el proceso educativo*** *y a elegir las instituciones en que éstos se educan, de acuerdo con sus convicciones y creencias.*
> *Toda persona natural o jurídica tiene derecho a constituir y conducir centros y programas educativos. El Estado reconoce, ayuda, supervisa y regula la educación privada con respeto a los principios constitucionales y a la presente Ley. La iniciativa privada contribuye a la ampliación de la cobertura, a la innovación, a la calidad y al financiamiento de los servicios educativos." (énfasis añadido)*

“Artículo 54.- La familia
La familia es el núcleo fundamental de la sociedad, responsable en primer lugar de la educación integral de los hijos. A los padres de familia, *o a quienes hacen sus veces,* ***les corresponde:***
a) ***Educar a sus hijos*** *y proporcionarles en el hogar un trato respetuoso de sus derechos como personas, adecuado para el desarrollo de sus capacidades, y asegurarles la culminación de su educación.*
b) ***Informarse sobre la calidad del servicio educativo y velar por ella*** *y por el rendimiento académico y el comportamiento de sus hijos.*
c) Participar y colaborar en el proceso educativo de sus hijos.
d) Organizarse en asociaciones de padres de familia, comités u otras instancias de representación a fin de contribuir al mejoramiento de los servicios que brinda la correspondiente Institución Educativa.
e) Apoyar la gestión educativa y colaborar para el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de la correspondiente Institución Educativa, de acuerdo a sus posibilidades.” (énfasis añadido)

De las normas antes glosadas se evidencia y reconoce que los padres son los primeros educadores de sus hijos, educación que se basa y desarrolla principalmente en criterios morales y familiares desde los primeros años de vida y respeto de los cuales se genera como correlato el deber del Estado no solo del respetarlas sino de protegerlas.

En concordancia con lo referido, la Sentencia recaída en el Exp. No. 0853-2015-PA/TC, el Tribunal Constitucional señaló:

“7. El derecho a la educación es un derecho fundamental intrínseco y, a la vez, un medio indispensable para la plena realización de otros derechos fundamentales, por cuanto permite al ciudadano participar plenamente en la vida social y política en sus comunidades (Expediente 00091-2005-PA/TC, fundamento 6). Atendiendo a ello, tiene un carácter binario, ya que no solo se constituye como un derecho fundamental, sino que se trata además de un servicio público.

8. En efecto, la educación también se configura como un servicio público, en la medida de que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución per se o por terceros bajo fiscalización estatal. Por ende, el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos, así como de aumentar progresivamente la cobertura y calidad de estos, debiendo tener siempre como premisa básica, como ya se ha mencionado, que tanto el derecho a la educación como todos los derechos fundamentales (e incluso las disposiciones constitucionales que regulan la actuación de los órganos constitucionales) tienen como fundamento el principio de la dignidad humana (Expediente 04232-2004-PA/TC, fundamento 11).”

Este derecho que se inicia en los primeros años de vida debe ser respetado y protegido en los años en que la persona inicia su vida escolar ya sea en una institución pública como en una institución privada, de ahí el derecho de los padres a poder elegir si así lo desean una educación privada acorde con sus patrones de enseñanza.

Resulta lógico que si un padre opta por una educación privada esta se encuentra acorde con sus valores y creencias con los cuales ha venido formando a sus hijos de tal manera que se encuentra implícito el ejercicio y respeto de este derecho al momento de elección, esto supone a su vez que en el ejercicio de libertad de enseñanza las escuelas privadas puedan escoger determinados lineamientos educativos a los que subyace una moral que es compartida por los padres que optan por ella.

Por otro lado, aquellos padres que no pueden optar por una educación privada acorde con sus principio, creencias y valores morales en modo alguno suponen que renuncien a ello, porque es, como hemos señalado precedentemente, un derecho reconocido normativamente a nivel nacional e internacional.

En tal sentido, **las instituciones públicas tienen el deber de reconocer el derecho de los padres y desarrollar contenidos que no supongan una contravención a los valores y criterios que ejercen los padres porque el Estado claramente no se subroga en el rol paterno y los padres no cesan en su derecho y deber de serlo.**

Asimismo, se plantea la necesidad de evaluar hasta dónde puede llegar la intervención del Estado, sobre todo en las escuelas públicas en las que los padres no tienen que renunciar a su derecho a educar a sus hijos en valores morales y éticos, sino que por el contrario tienen el derecho a intervenir en los respectivos procesos educativos tal como ha sido reconocido en nuestro ordenamiento jurídico.

Atendiendo al deber que también tiene el Estado respecto de garantizar un pleno ejercicio del derecho fundamental a la educación de todas las personas, existen diversas disposiciones normativas respecto de los contenidos educativos que se debe proporcionar, sobre todo a través de la educación básica que es la que corresponde brindar a los menores de edad como etapa fundamental para su posterior formación profesional.

Por lo tanto, se puede observar que el objetivo de este Proyecto es claramente constitucional, y no contraviene ninguna disposición legal de nuestro ordenamiento jurídico, sino, más bien guarda concordancia y se complementa con lo normado por la Constitución y por los dispositivos legales nacionales e internacionales citados.

Sugerimos la aprobación del Proyecto para ayudar a asegurar el desarrollo, promoción y protección del derecho de los padres a educar a sus hijos, modificando el fundamento al derecho-deber de los padres a educar a sus hijos según sus propias convicciones.

2. <u>El Proyecto es concordante con la normativa de la ESI</u>

Como se ha mencionado anteriormente, el Estado tiene la obligación de garantizar la provisión y continuidad de los servicios educativos, así como de aumentar progresivamente la cobertura y calidad de éstos, debiendo tener siempre como premisa básica, que el derecho fundamental a la educación se fundamenta en la dignidad humana, más aún en materia moral y sexualidad, conceptos sumamente importantes en la formación de valores y modelación de conductas de los niños.

En este punto resulta importante señalar lo establecido en el numeral 12 del Acuerdo Nacional, referido al "Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte", según el cual:

> *"Nos comprometemos a garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad que promueva la equidad entre hombres y mujeres, afiance los valores democráticos y prepare ciudadanos y ciudadanas para su incorporación activa a la vida social. Reconoceremos la autonomía en la gestión de cada escuela, en el marco de un modelo educativo nacional y descentralizado, inclusivo y de salidas múltiples. La educación peruana pondrá énfasis en valores éticos, sociales y culturales, en el desarrollo de una conciencia ecológica y en la incorporación de las personas con discapacidad."*

Como vemos, el proceso educativo implica la posibilidad que el Estado participe de la formación de los educandos en materias sensibles como son las referidas al componente moral y específicamente a los contenidos sexuales, los cuales son de suma importancia para la formación integral de la persona la cual, en virtud de la formación que haya tenido, durante su niñez, tomará importantes decisiones en su adolescencia o vida adulta.

La relevancia de los temas en los que el Estado puede participar como parte del proceso educativo de las personas durante la educación básica resultan visibles, en casos como los señalados en el artículo 15 del Código de los Niños y Adolescentes según el cual:

> ***"Artículo 15.- A la educación básica. -***
> *El Estado garantiza que la educación básica comprenda:*
>
> *a) El desarrollo de la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño y del adolescente, hasta su máximo potencial;*
> *b) El respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales;*
> *c) La promoción y difusión de los derechos de los niños y adolescentes;*
> *d) El respeto a los padres, a la propia identidad cultural, al idioma, a los valores nacionales y los valores de los pueblos y culturas distintas de las propias;*
> *e) La preparación para una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de solidaridad, comprensión, paz, tolerancia, igualdad entre los sexos, amistad entre los pueblos y grupos étnicos, nacionales y religiosos;*
> *f) La formación en espíritu democrático y en el ejercicio responsable de los derechos y obligaciones;*
> *g) La orientación sexual y la planificación familiar;*
> *h) El desarrollo de un pensamiento autónomo, crítico y creativo; i) La capacitación del niño y el adolescente para el trabajo productivo y para el manejo de conocimientos técnicos y científicos; y*
> *j) El respeto al ambiente natural."*

Resulta claro que muchas de las materias antes señaladas se podrán desarrollar contenidos en función a especialidades educativas a fin de ser provistas principalmente por la educación institucionalizada o la educación pública, lo cual no implica que los padres no

puedan dar contenidos sobre ellos: la capacitación para el trabajo, el respeto al ambiente natural, pero resulta claro que hay materias en las cuales pueden plantearse diferentes aproximaciones o lecturas de un mismo tema, de manera que no debe entenderse en modo alguno que normas como las antes referidas están orientadas a señalar que ante distintas opciones que se puedan plantear primará la del Estado, pues las normas que hemos reseñado inicialmente establecen claramente la importancia de la intervención de los padres en estos procesos educativos.

En cuanto al componente sexual en la educación de los menores de edad resulta importante tener en cuenta lo señalado por el artículo 6 de la Ley N° 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, según el cual:

> ***"Artículo 6.- De los lineamientos del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales***
> *El Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales, en todos los sectores, adoptan políticas, planes y programas, integrando los principios de la presente Ley de manera transversal. Para tal efecto, son lineamientos: (...)*
> *l) Promover el desarrollo pleno y equitativo de todos los niños, niñas y adolescentes,* ***asegurándoles una educación sexual integral*** *con calidad científica y ética. (...)"*

Como se puede observar, la norma antes señalada no implica una habilitación normativa para que el Estado imponga una posición única de educación sexual integral a los educandos, ciertamente dicha norma debe interpretarse en concordancia con las normas inicialmente glosadas respecto a que la educación supone un derecho fundamental en el cual sus principales proveedores son los padres y el Estado genera los mecanismos para que dicha esté garantizada y sea continua.

Resulta claro también que la materia sexual "integral" puede tener muchas lecturas y diferentes formas de abordarlo y más aún en las distintas etapas de vida del ser humano y en consecuencia, muchas implicancias para la vida del menor en formación; por tal motivo, en reconocimiento de la importancia y relevancia de estos contenidos es que se propone que su ejercicio sea acorde con el derecho deber de los padres a la educación de sus hijos, de manera que el Estado en los distintos niveles respete este derecho deber y se haga manifiesto en la normatividad respectiva.

Queda claro pues que el interés superior del niño no se ve vulnerado con que los padres, haciendo uso de su derecho-deber de educar a sus hijos según sus propias convicciones. Antes bien, se ve vulnerado con la exclusión de los padres en este proceso educativo y no dejarlos participar en el.

Por lo tanto, se puede observar que el objetivo de esta iniciativa guarda concordancia con la normativa vigente de la ESI, por lo que es viable su aprobación.

3. <u>El Proyecto protege el derecho de los padres de familia de las iniciativas de adoctrinamiento del Estado con la exoneración de cursos</u>

La ESI, según la definición propuesta y ámbitos de trabajo establecidos por el Estado peruano, se sitúa en un ámbito educativo de índole moral, puesto que la forma que tiene cada persona de entender su identidad y sexualidad pertenece a un ámbito personal y no puede ser impuesta por un tercero, y mucho menos por el Estado.

Como ya se ha visto, **el ordenamiento jurídico peruano señala que la educación de índole moral corresponde, en primer lugar, a la familia. Por lo tanto, son ellos quienes deben decidir si sus hijos recibirán la educación sexual que el Estado peruano propone o no.**

Es necesario recordar en este punto que el Comité de los Derechos Humanos, en la Observación General No. 22, señaló que los estados, al llevar a cabo las funciones en relación con la educación y la enseñanza, debe poner cuidado en que la información o el conocimiento incluidos en los planes de estudios se transmitan de manera objetiva, crítica y pluralista. Así como prohibió a los Estados perseguir objetivos de adoctrinamiento que no respeten las convicciones religiosas y filosóficas de los padres.[4]

Recordando que el Currículo es transversal y que la influencia de la ideología de género puede materializarse de diversas maneras en cualquier asignatura, el Proyecto ayuda a proteger de forma viable el derecho de los estudiantes y sus padres al permitir la objeción contra cualquier material didáctico, dinámica y aspecto de otros cursos que puedan tener indicios de adoctrinamiento y no solo en las asignaturas relacionadas con la sexualidad o desarrollo personal.

III. Conclusión

En base a nuestra experiencia, conocimiento y la evidencia mostrada, luego de analizar el Proyecto de Ley N° 07579/2023-CR - *"Ley que reconoce el derecho de los padres de familia a elegir la educación sexual que reciben sus hijos",* el Instituto de Investigación en Población recomienda:

Aprobarlo con cambios porque promueve y fortalece el derecho fundamental de los padres, o quienes hagan de sus veces, de educar a sus hijos y/o de los menores de edad bajo su tutela.

[4] Observación General No. 22, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 18 - Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, 48º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 179 (1993).