

PROYECTO DE LEY QUE REGULA EL TRABAJO SEXUAL EN EL PERU

La congresista que suscribe, SUSEL ANA MARIA PAREDES PIQUE, integrante del Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 74 ° y 75° del Reglamento del Congreso, presenta el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE REGULA EL TRABAJO SEXUAL EN EL PERU

Artículo 1. Definición y naturaleza jurídica del trabajo sexual

Para los fines de la presente Ley, se considera trabajo sexual a la actividad voluntaria mediante la cual una persona mayor de edad, en ejercicio de su libertad individual, presta servicios de naturaleza sexual a cambio de una retribución económica destinada a su propio beneficio.

El trabajo sexual constituye una actividad económica lícita, que no es objeto de fomento por parte del Estado, y goza de la misma protección jurídica y asistencial reconocida a cualquier otra ocupación legalmente permitida en el ordenamiento nacional.

Artículo 2. El trabajo sexual como relación laboral dependiente

En el marco del trabajo sexual ejercido bajo relación de subordinación laboral, la sujeción a directrices del empleador no comprende, bajo ningún supuesto, la imposición de actos sexuales específicos ni conductas que vulneren los derechos fundamentales de las personas que ejercen trabajo sexual en toda su diversidad y modalidades.

Tampoco se puede invocar el rechazo o negativa de la persona que ejerce trabajo sexual en toda su diversidad y modalidades para realizar determinados actos sexuales como causa justificada de terminación del vínculo laboral ni como fundamento para el incumplimiento de pago total o parcial de su remuneración.

Carece de validez y efecto jurídico toda cláusula contractual, práctica o disposición que contravenga lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 3. Requisitos personales para el ejercicio del trabajo sexual

Pueden ofrecer y prestar servicios de naturaleza sexual, en el marco de la presente Ley, las personas mayores de dieciocho (18) años que cuenten con plena capacidad civil y cumplan con los requisitos que, en su caso, establezcan las leyes, reglamentos y ordenanzas aplicables para el desarrollo de esta actividad.

Artículo 4. Modalidades de ejercicio del trabajo sexual

Toda persona legalmente habilitada para ejercer el trabajo sexual puede ofrecer y prestar sus servicios en locales, casas o espacios autorizados, de manera individual o colectiva.

Las personas que ejercen trabajo sexual en toda su diversidad y modalidades pueden organizar libremente su actividad, respetando las disposiciones sobre seguridad, salubridad y orden público que establezca la autoridad local competente.

Artículo 5. Prohibición de detención arbitraria

Las personas que ejercen trabajo sexual en toda su diversidad y modalidades no podrán ser detenidas arbitrariamente por el solo hecho de ejercer su actividad conforme a lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 6. Principios rectores

Las disposiciones de la presente Ley se interpretan y aplican conforme a los siguientes principios rectores:

- a) Igualdad y no discriminación.
- b) Equidad.
- c) Dignidad.
- d) Corresponsabilidad.
- e) Veracidad.
- f) Confidencialidad.
- g) Universalidad.
- h) Inclusión.
- i) Integralidad.

Artículo 7. Obligaciones generales del Estado

Para el cumplimiento de la presente Ley, las entidades del Estado, en el ámbito de sus competencias, deben desarrollar de manera permanente acciones orientadas a los siguientes fines:

1. Eliminar patrones sociales y comportamientos discriminatorios asignados a las personas que ejercen el trabajo sexual.
2. Promover una cultura de respeto e inclusión hacia las personas que ejercen trabajo sexual en toda su diversidad y modalidades
3. Eliminar obstáculos que limiten la participación activa de las personas que ejercen trabajo sexual en toda su diversidad y modalidades en la vida pública.
4. Adecuar el marco normativo, conforme a los derechos y obligaciones reconocidos en la presente Ley.

5. Poner en conocimiento de las autoridades competentes, cualquier hecho de violencia ejercido contra las trabajadoras sexuales a fin de que se identifique y sancione a los responsables.

Artículo 8. Formación y sensibilización institucional

Las entidades del Estado deben implementar programas de formación, capacitación e información sobre el trabajo sexual, dirigidos a su personal, con el objetivo de erradicar el estigma, promover el respeto a los derechos humanos y garantizar una atención adecuada de las trabajadoras sexuales.

Artículo 9. Reconocimiento del trabajo sexual como actividad protegida

Se reconoce al trabajo sexual, ejercido de manera voluntaria por personas mayores de edad, como una forma lícita de trabajo que cuenta con la protección jurídica y la asistencia del Estado.

Artículo 10. Derechos de las personas que ejercen el trabajo sexual

Las personas que ejercen el trabajo sexual tienen derecho a:

- a) Ejercer libremente su actividad en condiciones de igualdad en el marco de las leyes, reglamentos y ordenanzas aplicables para el desarrollo de esta actividad.
- b) Acordar libremente una retribución justa con el empleador o el cliente, según corresponda.
- c) Confidencialidad sobre su ocupación.
- d) Respeto de los derechos laborales reconocidos por el Estado.
- e) Acceso a una salud integral, incluyendo afiliación al Sistema Integral de Salud (SIS) o Seguro Social de Salud (ESSALUD).
- f) Acceso a métodos de prevención de infecciones de transmisión sexual.
- g) Participación en programas estatales sin discriminación.
- h) Libertad sindical y asociativa.
- i) Participación activa en políticas públicas.

Artículo 11. Deberes en el ejercicio del trabajo sexual

Las personas que ejercen el trabajo sexual deben:

- a) Cumplir con las normas en materia de seguridad, salud y orden público.
- b) Ejercer su actividad con responsabilidad, con arreglo a la presente ley.

Artículo 12. Prohibición de exigencia obligatoria de prueba de VIH

Se prohíbe exigir pruebas de VIH como requisito para ejercer el trabajo sexual. Tales exámenes solo podrán realizarse de forma voluntaria y con consentimiento informado.

Artículo 13. Responsabilidad institucional en la implementación de la política pública sobre trabajo sexual

Los órganos del Estado y los gobiernos regionales y locales son responsables de aplicar políticas públicas sobre trabajo sexual, incluyendo la regulación sobre zonificación, en sus respectivas jurisdicciones.

Artículo 14. Adopción de políticas de atención integral

Las entidades públicas y privadas deben adoptar políticas de atención integral libres de estigmas, en favor de las personas que ejercen el trabajo sexual en el marco de las políticas públicas nacionales, garantizando la calidad en la prestación de estos servicios.

Artículo 15. Políticas de atención integral libre de estigma y discriminación

Las instituciones públicas y privadas deben formular e implementar políticas de atención integral orientadas a garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas que ejercen el trabajo sexual.

Artículo 16. Calidad, accesibilidad y trato digno en los servicios

Los servicios que presta el Estado a las personas que ejercen trabajo sexual en toda su diversidad y modalidades deben brindarse con calidad, oportunidad y sin discriminación, facilitando el acceso a la información por todos los medios disponibles.

Artículo 17. Programas de prevención, formación y reducción de riesgos

El Estado implementa programas y estrategias para transformar entornos de riesgo, sensibilizando a la población sobre el trabajo sexual y fortaleciendo el respeto a los derechos humanos de las trabajadoras sexuales.

Artículo 18. Atención integral a víctimas de violencia sexual

Las personas que ejercen trabajo sexual en toda su diversidad y modalidades víctimas de violencia sexual reciben atención integral especializada del Estado para mitigar las secuelas de dicha violencia, desde el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Artículo 19. Coordinación interinstitucional e internacional para la atención integral

El Estado a fin de garantizar la atención integral, desarrolla mecanismos de coordinación intersectorial con organizaciones de personas que ejercen trabajo sexual en toda su diversidad y modalidades, así como con la cooperación internacional.

Artículo 20. Acceso a defensa legal y promoción de derechos humanos

El Estado garantiza el acceso a los servicios legales de las personas que ejercen trabajo sexual en toda su diversidad y modalidades, haciendo que estos sean oportunos, gratuitos y especializados, con personal capacitado en materia de derechos humanos.

Artículo 21. Entidad responsable de la aplicación de la Ley

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es responsable de aplicar esta Ley, en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Artículo 22. Prevención de delitos cometidos contra las trabajadoras sexuales

El Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, implementará mecanismos de seguridad, registro voluntario y denuncia protegida, destinados a prevenir y sancionar delitos cometidos contra las trabajadoras sexuales.

El Ministerio del Interior, la Policía Nacional y los gobiernos locales implementan medidas para prevenir el hostigamiento, y las intervenciones y detenciones arbitrarias de aquellas personas que ejerzan el trabajo sexual de forma voluntaria.

La Policía Nacional y el Ministerio Público implementan programas para garantizar la protección inmediata de las trabajadoras sexuales que denuncien amenazas, extorsiones o hechos de violencia en su contra o de otras trabajadoras. También se garantiza el acceso a programas de protección de testigos cuando corresponda.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Naturaleza especial de la Ley

Las disposiciones de la presente Ley son de carácter especial y prevalecen sobre cualquier otra norma que se le oponga.

Segunda. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo máximo de noventa (90) días, después de publicada esta norma.

Tercera. Implementación por gobiernos regionales y locales

Los gobiernos regionales y locales adecuan sus normas y emiten las disposiciones necesarias para implementar la presente Ley, en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días calendario, garantizando el ejercicio del trabajo sexual sin discriminación, con respeto al orden público y salud pública.

Lima, 16 de septiembre del 2025

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La presente propuesta legislativa tiene por objeto establecer el marco normativo específico que reconozca, regule y proteja el ejercicio voluntario del trabajo sexual, reconociéndolo como una actividad laboral lícita y digna, ejercida por personas mayores de edad en el marco de su autonomía individual, y que, merece el amparo constitucional, como cualquier otro trabajo permitido por el ordenamiento jurídico peruano.

Mediante esta Ley, se busca dotar al Estado peruano de herramientas jurídicas concretas que permitan erradicar el estigma, la violencia, la discriminación y la criminalización injustificada que siempre han afectado a quienes ejercen esta actividad, al tiempo que se garantizan sus derechos fundamentales, especialmente en materia de salud, seguridad, integridad personal, laboral y acceso a servicios públicos sin discriminación.

Asimismo, se precisa que esta regulación no tiene como finalidad promover ni incentivar el trabajo sexual, sino garantizar que quienes lo ejercen de forma libre y voluntaria lo hagan bajo condiciones de respeto, protección y asistencia estatal. La norma también establece claramente que no se despenalizan ni legitiman la trata de personas con fines de explotación sexual ni ninguna forma de coerción, explotación o ilicitud, los cuales continúan siendo delitos conforme al marco penal vigente.

En consecuencia, el objeto de esta iniciativa se fundamenta en la necesidad de armonizar la legislación nacional con los principios constitucionales de dignidad humana, igualdad ante la ley, libre desarrollo de la personalidad y no discriminación, así como con los estándares internacionales en materia de derechos humanos que el Estado peruano ha ratificado. Ello permite reconocer el trabajo sexual como una realidad social que debe ser regulada bajo un enfoque de respeto a derechos fundamentales, sin prejuicios morales ni sesgos punitivos, pero con responsabilidad institucional y garantías para toda la ciudadanía.

II. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

La presente iniciativa legislativa se fundamenta en un conjunto de instrumentos internacionales de carácter vinculante y no vinculante que integran el bloque de constitucionalidad y orientan la obligación del Estado peruano de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de toda persona, sin discriminación alguna, incluyendo a quienes ejercen el trabajo sexual de forma voluntaria.

En tal sentido, se reconoce que el derecho al trabajo digno, a la igualdad ante la ley, a la salud integral, a la libertad personal y al libre desarrollo de la personalidad se encuentran protegidos en los siguientes instrumentos internacionales:

- **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW (1979)**

El Estado peruano ha ratificado esta Convención el 13 de septiembre de 1982, comprometiéndose a adoptar medidas legislativas, administrativas y de otra índole que eliminen la discriminación estructural que enfrentan las mujeres. El Comité CEDAW ha emitido recomendaciones específicas exhortando a los Estados parte a garantizar los derechos de las trabajadoras sexuales, incluyendo el acceso a salud, justicia y protección frente a la violencia, sin criminalización ni estigmatización.

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC (1966)

Este instrumento, ratificado por el Perú, reconoce en su artículo 6 el derecho de toda persona a trabajar, lo que incluye el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido. Asimismo, el artículo 7 establece condiciones justas, equitativas y seguras de trabajo. El Comité DESC ha sostenido que los Estados no deben excluir de la protección laboral a ningún grupo, incluyendo a quienes ejercen el trabajo sexual.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – PIDCP (1966)

Este tratado protege el derecho a la libertad individual, a la intimidad, a no ser objeto de tratos discriminatorios, y a no ser objeto de detenciones arbitrarias. El artículo 17 garantiza que nadie sea objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos – Pacto de San José de Costa Rica (1969)

De aplicación directa en el ordenamiento jurídico nacional, este instrumento protege los derechos a la igualdad ante la ley, a la dignidad, a la protección judicial efectiva y al principio de legalidad. La Corte Interamericana ha sostenido que el ejercicio voluntario del trabajo sexual debe analizarse desde la perspectiva del respeto a la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad.

- Principios de Yogyakarta (2006) y Principios Adicionales (2017)

Aunque originalmente dirigidos a la protección de los derechos de las personas LGTBI, los Principios de Yogyakarta extienden su aplicación a grupos vulnerables, incluyendo personas en contextos de trabajo sexual. Reconocen expresamente que las personas que ejercen el trabajo sexual tienen derecho a condiciones laborales seguras, a la no criminalización y a la no discriminación.

- Informes temáticos de Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos

La Relatoría Especial sobre el derecho a la salud (2019) recomienda la despenalización del trabajo sexual voluntario entre adultos, como medida indispensable para garantizar el derecho a la salud, reducir la violencia institucional y mejorar el acceso a servicios esenciales.

- ONUSIDA – Directrices sobre trabajo sexual y VIH

El Programa Conjunto de Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) reconoce que la criminalización del trabajo sexual aumenta la exposición al VIH, limita el acceso

a servicios de salud y produce efectos adversos en la protección de derechos. Recomienda su descriminalización como estrategia clave para proteger la salud pública y los derechos humanos.

III. MARCO NORMATIVO NACIONAL

El ordenamiento jurídico peruano no cuenta con una norma específica que regule el trabajo sexual como actividad laboral lícita. No obstante, diversos instrumentos constitucionales, legales, administrativos y jurisprudenciales ofrecen marcos de protección indirecta a las personas que ejercen esta actividad de manera voluntaria, en el marco de sus derechos fundamentales.

- Constitución Política del Perú (1993)

La Constitución reconoce y garantiza derechos fundamentales que resultan plenamente aplicables a las personas que ejercen el trabajo sexual, tales como:

- Artículo 1: Reconoce que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad constituyen el fin supremo de la sociedad y del Estado.
- Artículo 2, inciso 1: Establece que toda persona tiene derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar.
- Artículo 2, inciso 2: Garantiza el derecho a la igualdad ante la ley y que nadie debe ser discriminado por ningún motivo o condición.
- Artículo 2, inciso 15: Protege el derecho al trabajo libre con sujeción a la ley.
- Artículo 7: Reconoce el derecho a la protección de la salud y la obligación del Estado de garantizar el acceso igualitario a los servicios de salud pública.
- Artículo 22: Consagra que el trabajo es un deber y un derecho, y constituye la base del bienestar social.

- Código Penal

El Código Penal peruano no tipifica como delito el trabajo sexual voluntario entre adultos, sino únicamente aquellas conductas que involucran la explotación, la trata, la coacción o el aprovechamiento de la situación de vulnerabilidad. Destacan las siguientes figuras penales:

- Artículo 129-A: Trata de personas.
- Artículo 129-C: Explotación sexual.
- Artículo 129-D: Promoción o favorecimiento de la explotación sexual.
- Artículo 179: Favorecimiento a la prostitución.
- Artículo 180: Rufianismo.
- Artículo 181: Proxenetismo.

- Ley General de Salud – Ley N.º 26842

Esta norma garantiza el acceso universal a los servicios de salud sin discriminación alguna. En su artículo 1, establece que el acceso a la salud constituye un derecho fundamental de la persona. Ello se vincula directamente con la necesidad de que las personas que ejercen el trabajo sexual reciban atención en salud integral, ya sea física, sexual, reproductiva y mental, en condiciones de igualdad y respeto.

- **Ley N° 26790 – Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud**

Esta norma reconoce el derecho a acceder a servicios de salud a través del SIS o ESSALUD, los cuales deben incluir a las personas que realizan trabajo sexual dentro de sus estrategias de afiliación y atención, especialmente en razón de su alta exposición a situaciones de violencia, precariedad y vulneración de derechos.

- **Ley N° 28983 – Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres**

Esta ley establece que el Estado debe eliminar todas las formas de discriminación por razón de género y promover condiciones de igualdad en el acceso al empleo, salud, participación política y protección frente a la violencia. Resulta aplicable al contexto del trabajo sexual, especialmente por su impacto en mujeres adultas que ejercen esta actividad como estrategia de supervivencia económica.

IV. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Identificación del problema

La constatación fáctica que motiva la presente propuesta legislativa, es la **situación de desprotección y vulnerabilidad en que se encuentran las personas que ejercen trabajo sexual voluntario en el Perú**, debido a la ausencia de un marco normativo que regule esta actividad.

Actualmente, si bien la prostitución no constituye delito, sin embargo, ésta no se encuentra reconocida como forma de trabajo ni regulada por ley alguna. En el ordenamiento peruano, el trabajo sexual no está reconocido ni regulado, pero tampoco está penalizado. El Código Penal no tipifica como delito el hecho de que una persona mayor de edad ofrezca servicios sexuales por voluntad propia; en cambio, sí sanciona conductas delictivas conexas, como el caso de proxenetismo (artículo 179), rufianismo (artículo 180) y trata de personas (artículo 181), que implican explotación sexual ajena mediante coacción, engaño o abuso de vulnerabilidad.

Este vacío normativo ha generado una situación de clandestinidad y desprotección, en la medida en que las personas que ejercen el trabajo sexual carecen de derechos laborales explícitos, acceso a seguridad social, mecanismos formales para exigir cumplimiento de acuerdos o denunciar abusos, y de esta forma, quedan expuestas a la arbitrariedad de autoridades y particulares. Así, la falta de reconocimiento legal obliga a las trabajadoras sexuales a aceptar condiciones insalubres e inequitativas, sin horarios definidos ni protecciones sociales básicas como seguro de salud, jubilación, licencias por maternidad o enfermedad¹. En suma, el Estado peruano no garantiza actualmente

¹ https://redtrase.org/wp-content/uploads/2021/09/mapeo_de_leyes_peru_rts2020.pdf

la protección mínima que sí se brinda a otros trabajadores, lo que redundaría en actos que evidencian flagrantes violaciones de derechos fundamentales.

Las consecuencias de esta ausencia normativa han sido severas. Diversos estudios y organismos de derechos humanos han documentado que **las trabajadoras sexuales enfrentan altos niveles de violencia, estigma y discriminación en contextos de criminalización o falta de regulación**². Según informes oficiales se ha señalado que, en el Perú, entre un 45% y 75% de quienes ejercen trabajo sexual han sufrido violencia sexual en el ejercicio de su labor³. Las denuncias recabadas han evidenciado abusos graves, como extorsiones y coimas exigidas por agentes policiales durante detenciones arbitrarias, retención indebida de documentos o registros sanitarios por parte de dueños de locales, y asimismo, una profunda desconfianza de las víctimas hacia el sistema de justicia. Esta forma de violencia institucional es un aspecto particularmente problemático. Existen investigaciones que han revelado que, en la práctica, el contacto con la policía suele implicar «abusos, maltratos, redadas engañosas y prepotencia» hacia las trabajadoras sexuales, siendo agentes del orden como policías y personal municipal de serenazgo, los principales perpetradores de estas agresiones. Esta situación se ha dado en un contexto generado por los **gobiernos locales, quienes, a través de ordenanzas municipales, utilizan figuras administrativas que califican estos hechos, como infracciones administrativas contra la «moral» o el «orden público» para hostigar o detener a personas que se prostituyen en la vía pública, sin distinguir entre prostitución voluntaria y delitos** como la trata de personas. Las trabajadoras sexuales, conscientes de la falta de amparo legal, raramente acuden a la policía incluso no denuncian delitos graves como robos o violaciones, por temor a ser detenidas o maltratadas debido al estigma que pesa sobre su oficio (Human Rights Watch, 2019)⁴.

De otro lado, también se constata que la salud pública se ve afectada por este vacío normativo. **ONUSIDA ya ha advertido que penalizar o no regular el trabajo sexual agrava los riesgos de salud al empujar la actividad a la clandestinidad**. En países que penalizan el trabajo sexual, la probabilidad de que las trabajadoras sexuales vivan con VIH es más de siete veces mayor que en países con alguna forma de legalización⁵. Esto se debe, entre otros factores, a que la criminalización disuade a las personas de portar o negociar el uso de preservativos, considerando que en entornos represivos a veces se usan como evidencia de delito, y así dificulta su acceso a servicios de prevención y atención médica. Durante la pandemia de COVID-19, la vulnerabilidad causada por la falta de reconocimiento legal se hizo aún más evidente; ya que las personas dedicadas al trabajo sexual fueron excluidas de la mayoría de subsidios y ayudas económicas de emergencia, enfrentando mayor precariedad, hostigamiento y discriminación en comparación con otros trabajadores informales. Esta exclusión, ya ha

² <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/09/united-nations-experts-this-week-said-that-that-full-decriminalization-of-adult-voluntary-sex-work-holds-the-greatest-promise-to-address-the-systemic-discrimination-and-violence-sex-workers-frequently/#:~:text=%E2%80%9CEI%20grupo%20de%20trabajo%20ha,%E2%80%9D>

³ <https://www.gob.pe/institucion/mimp/noticias/717496-mimp-fortalecen-acciones-para-promover-y-garantizar-el-respeto-por-los-derechos-de-las-trabajadoras-sexuales>

⁴ <https://www.hrw.org/news/2019/08/07/why-sex-work-should-be-decriminalized#:~:text=Criminalization%20exposes%20sex%20workers%20to,or%20coerce%20sex%20from%20them>

⁵ https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/05-hiv-human-rights-factsheet-sex-work_es.pdf#:~:text=trabajo%20sexual%20viviera%20con%20el,9

sido resaltada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2020, que, mediante pronunciamientos, ha evidenciado cómo la negación de estatus laboral a las trabajadoras sexuales agrava su indefensión en contextos de crisis (CIDH, 2020 - *Comunicado de Prensa 272/20: La CIDH hace un llamado a los Estados a garantizar los derechos de las trabajadoras sexuales en el contexto de la pandemia*).

En suma, **el problema central es la inexistencia de un marco jurídico que hace que un sector vulnerable, integrado mayoritariamente por mujeres, incluyendo mujeres trans, queden fuera de la protección de la ley**. Este vacío jurídico, facilita los abusos por parte de clientes violentos, proxenetas, tratantes, y de otro lado, por parte de algunos agentes estatales, lo cual, perpetúa el estigma social y obstaculiza la garantía de derechos humanos básicos como la vida, la integridad, la salud, el trabajo digno y la igualdad ante la ley. Diversos organismos internacionales han reconocido e identificado esta problemática. Así, por ejemplo, recientemente un grupo de trabajo de la ONU sobre discriminación contra la mujer señaló la urgente necesidad de proteger mejor los derechos de las personas que ejercen trabajo sexual, recomendando explícitamente avanzar hacia la despenalización total del trabajo sexual adulto consentido como la medida más prometedora para combatir la discriminación y violencia sistémica que sufre este colectivo (Amnistía Internacional, 2023, «*Especialistas respaldan la despenalización como mejor medio para mejorar los derechos de las personas que ejercen el trabajo sexual*», Pronunciamiento, 29 de septiembre de 2023)⁶.

Asimismo, el Programa Conjunto de Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) insiste en que mientras no se reconozca la legitimidad del trabajo sexual como trabajo, quienes lo ejercen quedan privadas de las redes básicas de protección social y sanitaria disponibles para otros trabajadores⁷.

En definitiva, el Estado peruano se enfrenta a un problema estructural; esto es, que la falta de un marco legal adecuado para el trabajo sexual, deriva en violaciones constantes de derechos humanos y en perjuicios tanto para las personas involucradas como para la sociedad en general, en términos de salud pública y seguridad.

Estado actual del problema

En la actualidad, el trabajo sexual en el Perú se desarrolla en un contexto de limbo jurídico. No existe ley ni política pública integral que regule la prostitución voluntaria de personas adultas. La normativa vigente se reduce a disposiciones penales que criminalizan conductas asociadas con esta actividad, como proxenetismo, explotación sexual, trata de personas, prostitución forzada de menores, etc., pero no contempla derechos ni obligaciones para quienes ejercen la prostitución de manera voluntaria y autónoma. En otras palabras, la legislación peruana tolera de facto la actividad de vender servicios sexuales entre adultos, al no tipificarla como delito; pero no la reconoce como una actividad laboral legítima y legal. Esto ha dado lugar a que, en los hechos, no

⁶ <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/09/united-nations-experts-this-week-said-that-that-full-decriminalization-of-adult-voluntary-sex-work-holds-the-greatest-promise-to-address-the-systemic-discrimination-and-violence-sex-workers-frequently/#:~:text=%E2%80%9CEI%20grupo%20de%20trabajo%20ha,%E2%80%9D>

⁷ https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/05-hiv-human-rights-factsheet-sex-work_es.pdf#:~:text=AI%20no%20reconocer%20la%20legitimidad,protecci%C3%B3n%20social%20y%20sanitaria%20proporcionadas

haya, por ejemplo, registros oficiales de trabajadoras sexuales, ni licencias de funcionamiento para establecimientos orientados a esta actividad, ni inspecciones laborales, ni estándares de salud ocupacional específicos.

En la práctica, esta carencia de legalidad está trayendo como efecto, que el trabajo sexual se ejerza de forma predominantemente informal y clandestina. Muchas personas se ven inducidas a ofrecer sus servicios sexuales en las calles, plazas o locales encubiertos, expuestas a operativos policiales permanentes. Las autoridades locales suelen aplicar ordenanzas en materia de control de espacios públicos persiguiendo actos por «meretrício callejero» o por «ofensas al pudor», para desalojar o sancionar a trabajadoras sexuales en la vía pública, sin un amparo legal que las proteja. Estos operativos, lejos de brindar seguridad, muchas veces, derivan en abusos; que ya se han reportado como casos de detenciones arbitrarias, multas indebidas, destrucción de pertenencias, y actos de violencia o extorsión cometidos por algunos efectivos policiales (RedTraSex, 2016)⁸. **Si bien la prostitución en sí no es delito, en la práctica las trabajadoras sexuales son tratadas como delincuentes, lo que las obliga a operar cada vez más en las sombras para evitar la represión.**

Otro aspecto relevante del estado actual del problema, es la confluencia indebida entre trabajo sexual y trata de personas en las políticas públicas del Estado peruano. En años recientes, Perú ha fortalecido su marco contra la trata y explotación sexual forzada, lo cual es positivo; sin embargo, en la práctica se ha tendido a confundir la prostitución voluntaria de adultos con la trata de personas, abordando todo el fenómeno desde una perspectiva exclusivamente penal y de orden público. Esta falta de distinción desnaturaliza la percepción real del problema. Por un lado, dificulta la identificación y rescate de las víctimas reales de la trata de personas, que permanecen ocultas en mercados sexuales clandestinos; por otro, las personas que ejercen libremente el trabajo sexual sufren intervenciones punitivas que no distinguen su voluntad y libre autonomía. Organismos internacionales ya han advertido sobre este problema, señalando que mezclar normativamente la trata con el trabajo sexual conduce a respuestas estatales inadecuadas que no protegen ni a las víctimas de trata ni a las trabajadoras sexuales en el ejercicio de sus derechos. Actualmente en Perú, los operativos «antitrata» a veces terminan simplemente expulsando o deteniendo a mujeres que ejercen prostitución independiente, sin identificar cadenas de explotación, lo cual ni resuelve el delito de trata ni garantiza derechos de las personas intervenidas. En este contexto, la propuesta legislativa parte de la premisa de que es imprescindible diferenciar claramente entre ambas realidades; por un lado, el trabajo sexual consentido, que debe regularse como una actividad laboral, y por otro, que la trata de personas y la explotación sexual forzada deben perseguirse y sancionarse como delitos gravísimos. Esta distinción aún no se refleja adecuadamente en la realidad actual.

Conviene agregar que, a pesar de este contexto adverso, en el Perú existen organizaciones de trabajadoras sexuales que desde la sociedad civil vienen reclamando su reconocimiento y promoviendo cambios normativos. La Red de Trabajadoras

⁸ https://redtrasex.org/wp-content/uploads/2021/09/mapeo_de_leyes_peru_rts2020.pdf#:~:text=%E2%80%A2%20Violencia%20directa%20hacia%20las,Las%20trabajadoras%20sexuales

Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (RedTraSex – Perú), por ejemplo, ha documentado la violencia institucional que sufren las trabajadoras sexuales y ha impulsado diálogos con autoridades. Entre 2015 y 2017, dicha organización logró entablar trabajo con congresistas para elaborar un anteproyecto de ley orientado a cesar la violencia policial y reconocer derechos, lo que tuvo algunos resultados iniciales como la reducción de detenciones ilegales en Lima⁹. Más recientemente, el Estado peruano, ha dado tímidos pasos de apertura, ya que en el 2022 se creó, a través de la Resolución Ministerial N° 338-2022-MIMP, una Mesa de Trabajo Sectorial para luchar contra la violencia y promover los derechos fundamentales de las personas que ejercen trabajo sexual. Dicha mesa, instalada en febrero de 2023, reunió a autoridades del poder ejecutivo, de los sectores Mujer, Justicia, Interior y Salud, junto con representantes de agrupaciones de trabajadoras sexuales, que incluyó a nacionales y migrantes. **En esta instancia, tanto el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables como las propias trabajadoras sexuales coincidieron en diagnosticar el problema, precisando que, aunque la prostitución no es delito en Perú, la falta de reconocimiento legal como trabajo las deja en una situación de abuso y vulnerabilidad.** La ministra del sector reconoció que se requieren de medidas multisectoriales para garantizar condiciones de igualdad y respeto a los derechos, y las voceras de las trabajadoras recalcaron que *«toda esta problemática se podría reducir si es que damos un paso hacia el reconocimiento como trabajadoras»* (Ángela Villón, 2023)¹⁰. Estas discusiones evidencian que existe un consenso incipiente sobre la necesidad de una ley que regule el trabajo sexual, y que la situación actual, caracterizada por la informalidad, violencia y desprotección, resulta insostenible desde una perspectiva de derechos humanos.

En resumen, el estado actual del problema que el presente proyecto de ley pretende legislar, se caracteriza por: i) la inexistencia de regulación laboral del trabajo sexual y, correlativamente, la inexistencia de protección de derechos para quienes lo ejercen; ii) un enfoque estatal centrado solo en la represión de delitos asociados, que a menudo deriva en la criminalización de hecho de las trabajadoras sexuales; iii) condiciones sanitarias y de seguridad deficitarias, con impactos negativos en la salud pública y el bienestar colectivo; y iv) una demanda social creciente, tanto desde colectivos afectados como desde compromisos internacionales, para cambiar esta forma de abordar este problema. Este diagnóstico del estado actual del problema, evidencia la necesidad de intervenir legislativamente para corregir las falencias identificadas.

Lo que busca la propuesta legislativa

La propuesta legislativa busca crear un nuevo estado de cosas en el cual el trabajo sexual deje de ser sinónimo de clandestinidad y vulnerabilidad, para convertirse en una actividad regulada bajo estándares de derechos humanos, salud pública y seguridad jurídica. En esencia, el proyecto de ley reconoce el trabajo sexual voluntario de personas adultas como una actividad económica lícita, equiparable a un trabajo autónomo o dependiente según el caso, con los derechos y

⁹ REDTRASEX Perú, «MARCO LEGAL SOBRE EL TRABAJO SEXUAL Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES TRABAJADORAS SEXUALES EN PERÚ», Noviembre de 2020.

¹⁰ <https://www.gob.pe/institucion/mimp/noticias/717496-mimp-fortalecen-acciones-para-promover-y-garantizar-el-respeto-por-los-derechos-de-las-trabajadoras-sexuales>

responsabilidades que ello conlleva. Este reconocimiento legal explícito marcará un cambio fundamental, cual es, de tratar a las trabajadoras sexuales como sujetos de derechos laborales y sociales.

Los objetivos que se busca y los principios que sustentan la presente propuesta legislativa, están alineados con las mejores prácticas internacionales en la materia. Siguiendo el ejemplo pionero de Nueva Zelanda con su Ley de Reforma de la Prostitución de 2003 y otras legislaciones comparadas, el proyecto de ley propone despenalizar y regular el ejercicio de la prostitución adulta consensuada, creando un marco que: a) salvaguarde los derechos humanos de las personas que ejercen el trabajo sexual y las proteja frente a la explotación y la violencia; b) promueva su bienestar integral y su salud ocupacional, asegurando condiciones de trabajo seguras e higiénicas; c) contribuya a la salud pública, facilitando la prevención de las ITS/VIH y la vinculación de las trabajadoras sexuales al sistema de salud; d) prohíba y sancione firmemente la inclusión de menores de edad en la prostitución u otras formas de explotación sexual; y e) establezca las reformas conexas necesarias para una implementación eficaz en el ámbito penal u otras normas pertinentes. En suma, el nuevo marco legal tendrá un carácter integral. Por un lado, va descriminalizar a las personas adultas que venden servicios sexuales, eliminando las sanciones y antecedentes penales asociados a esta conducta, lo cual reducirá el estigma legal y facilitará que accedan a la justicia; y por otro, se va regular positivamente la actividad, otorgando derechos y fijando obligaciones tanto para las/los trabajadoras/es sexuales como para los terceros que operen en esta actividad, como dueños de locales o intermediarios, poniéndose siempre énfasis en la autonomía, la dignidad y la igualdad ante la ley.

Una de las transformaciones centrales será el establecimiento de mecanismos de protección laboral y contractual para el trabajo sexual. Bajo la nueva ley, las personas que ejerzan esta actividad podrán, por ejemplo, suscribir contratos de prestación de servicios o relación laboral con establecimientos como clubes, agencias o staff de acompañantes, bajo condiciones legales. Tendrán derecho a exigir el pago de la remuneración pactada por sus servicios y, de ser necesario, reclamar judicialmente su cumplimiento. Esto toma como referencia la experiencia de Alemania, donde desde la promulgación de la Ley de Prostitución de 2002 las/los trabajadoras/es sexuales tienen derecho expreso a reclamar sus honorarios ante tribunales, quedando prohibido que el cliente se niegue a pagar aduciendo supuesta insatisfacción.

Un componente esencial del nuevo estado de cosas que busca el proyecto de ley, será la articulación intersectorial en la implementación de la ley. Se crearán instancias de coordinación entre el sector Trabajo, Salud, Interior, Mujer y Derechos Humanos, entre otros, para asegurar que la reglamentación y las políticas públicas derivadas aborden integralmente el fenómeno. Por ejemplo, se prevé capacitar a la Policía Nacional y al personal de fiscalización en un protocolo de trato digno y no discriminatorio hacia las trabajadoras sexuales, erradicando prácticas abusivas del pasado. Asimismo, el Ministerio de Salud desarrollará programas de alcance nacional de prevención de ITS y promoción de la salud sexual dirigidos a trabajadoras sexuales, en línea con las recomendaciones de la OMS y ONUSIDA.

Necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley

El análisis precedente demuestra que una ley que regule el trabajo sexual es necesaria e impostergable en nuestro país. El Perú, como Estado parte de tratados internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Protocolo de San Salvador, entre otros, tiene la obligación de garantizar a todas las personas condiciones de trabajo dignas, protección contra la violencia y acceso igualitario a la justicia y la salud, sin discriminación. **La ausencia de reconocimiento legal del trabajo sexual implica una discriminación de facto hacia un grupo específico, mujeres en su gran mayoría, que se traduce en negación de protección y en permitir vulnerabilidad frente a abusos.** Esto contraviene principios constitucionales peruanos, como la dignidad de la persona humana, la igualdad ante la ley y el derecho al libre desarrollo y a trabajar en formas no prohibidas, reconocidos por los artículos 1, 2 y 22 de la Constitución. Numerosos expertos coinciden en señalar que la despenalización acompañada de regulación reduce los daños asociados a la prostitución mucho más eficazmente que la criminalización o el abandono estatal (Comisión Global sobre VIH y Derecho, 2012; OMS, 2012)¹¹. Por tanto, existe un imperativo constitucional y de derechos humanos de legislar en esta materia para subsanar el vacío legislativo actual.

No hay norma, en el ordenamiento jurídico peruano que impida reconocer el trabajo sexual como actividad lícita. Por el contrario, el proyecto se apoya en principios constitucionales y al mismo tiempo, desarrolla derechos fundamentales, lo cual le otorga solidez. Es importante destacar que el proyecto de ley no promueve la prostitución, sino que regula una realidad existente para hacerla más justa y segura, argumento que ha sido comprendido en otras sociedades una vez explicados los propósitos. En Uruguay, por ejemplo, la aprobación de la Ley 17.515 contó con apoyo multipartidario al demostrarse que buscaba proteger a las personas y no fomentar la explotación (Guerra, 2022)¹². Del mismo modo, en Canadá, aunque se adoptó inicialmente un modelo distinto en 2014, hoy existen debates internos reconociendo el fracaso de la aproximación punitiva e indicando apertura a revisar la legislación (Canadian Alliance for Sex Work Law Reform, 2022). En el Perú se está a la espera del momento en que la voluntad política comience a alinearse con esta reforma. El tema ya ha sido materia de trabajo de campo y congresistas de diversas bancadas han mostrado interés en recibir aportes técnicos. Todo ello sugiere que la viabilidad legislativa es real.

En el plano internacional, se observa una tendencia creciente hacia la despenalización del trabajo sexual con miras a cumplir objetivos de desarrollo y derechos humanos al 2030. Naciones Unidas, a través de agencias como ONUSIDA, OMS y PNUD, ha enfatizado que eliminar las leyes punitivas contra poblaciones clave en las que se incluyen las trabajadoras sexuales, es condición necesaria para frenar la epidemia del VIH/SIDA y alcanzar las metas sanitarias globales. En septiembre de 2023, expertos de la ONU emitieron recomendaciones concretas para que los Estados revisen sus marcos legales y protejan los derechos de las trabajadoras sexuales, subrayando

¹¹ https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/05-hiv-human-rights-factsheet-sex-work_es.pdf#:~:text=match%20at%20L202%20violencia%20%286,9

¹² Guerra, Pablo (2022), «Regulacionismo sui géneris. Contexto y ausencias en el proceso legislativo de la ley 17.515», Revista Facultad de Derecho UDELAR, Montevideo.

que la penalización vigente es un obstáculo al cumplimiento efectivo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con igualdad de género, salud y reducción de desigualdades (Grupo de Trabajo de la ONU, 2023)¹³. **Aprobar este proyecto de ley en el Perú respondería a este llamado internacional, alineando al país con estándares modernos en materia de derechos humanos.** Además, la oportunidad es propicia en el contexto regional latinoamericano, porque si bien pocos países de la región tienen leyes específicas, teniendo como excepción a Uruguay desde 2002, en varios foros regionales se está debatiendo el tema. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos celebró en 2017 una audiencia histórica sobre los derechos de las trabajadoras sexuales en las Américas, visibilizando sus demandas y recomendando a los Estados medidas legislativas antidiscriminatorias (CIDH, audiencia 161/2017). Existe por tanto un clima favorable en la región, de atención a esta problemática, que el Perú podría liderarlo, adoptando una legislación de vanguardia.

En el plano nacional, la oportunidad también es óptima por consideraciones de coyuntura. Tras los años críticos de la pandemia, ha quedado en evidencia la necesidad de incorporar al sector informal en la recuperación económica y sanitaria. Las trabajadoras sexuales, al no tener redes de protección, fueron las más golpeadas; pero también demostraron resiliencia al organizarse para sobrevivir. Ahora, con la emergencia sanitaria superada, el Estado debe replantear sus políticas de formalización e inclusión social. Incluir al trabajo sexual en esta agenda de recuperación es coherente y oportuno. Por otro lado, la reciente instalación de la Mesa de Trabajo sectorial en el MIMP (2023) refleja que existe ya un proceso en marcha discutiendo propuestas concretas. La opinión pública, en general, muestra mayor comprensión de la marginalización que sufre este colectivo. Todo ello crea un entorno favorable para introducir el proyecto de ley y generar debate informado, minimizando resistencias basadas en prejuicios.

En conclusión, la necesidad de la ley es incuestionable por los vacíos legales y violaciones de derechos que persisten; su viabilidad es sólida dado el respaldo jurídico y social con que cuenta, y la existencia de modelos exitosos que sirven de ejemplo; y además el contexto internacional como el nacional brindan las condiciones para emprender esta reforma con probabilidades de éxito. Lejos de ser apresurada, la propuesta legislativa es el fruto de años de demandas y estudios, y llega en el momento preciso, para que el Estado peruano corrija un vacío legal con un fuerte impacto social. Como han señalado organizaciones de prestigio global dedicadas a los derechos humanos, despenalizar el trabajo sexual maximiza la protección legal y la capacidad de las trabajadoras para ejercer otros derechos clave, incluyendo el acceso a la justicia y a la atención de salud (Human Rights Watch, 2019)¹⁴. De lo que se trata es de garantizar que un grupo históricamente olvidado pueda finalmente vivir y trabajar con dignidad, derechos y seguridad, en beneficio no solo suyo sino de la sociedad en

¹³ <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/09/united-nations-experts-this-week-said-that-that-full-decriminalization-of-adult-voluntary-sex-work-holds-the-greatest-promise-to-address-the-systemic-discrimination-and-violence-sex-workers-frequently/#:~:text=%E2%80%9D9CDice%20que%20las%20personas%20que,%E2%80%9D9D>

¹⁴ <https://www.hrw.org/news/2019/08/07/why-sex-work-should-be-decriminalized#:~:text=How%20does%20decriminalizing%20sex%20work,help%20protect%20sex%20workers>

su conjunto. Las condiciones están dadas para hacerlo realidad, cumpliendo así con los más altos estándares jurídicos y éticos que el Perú se ha comprometido a honrar.

V. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La presente propuesta legislativa no colisiona ni va a generar conflicto con norma alguna. La aprobación y entrada en vigencia de la presente ley producirá efectos directos e inmediatos sobre el ordenamiento jurídico peruano, en tanto va introducir el reconocimiento expreso del trabajo sexual voluntario entre personas adultas como una actividad económica lícita y regulada por el Estado.

La norma se alinea plenamente con los artículos 1, 2, 7, 22 y 23 de la Constitución Política, que reconocen la dignidad de la persona humana, el derecho a la igualdad, la protección de la salud y el trabajo como deber y derecho fundamental. La ley no requiere reforma constitucional, sino más bien, desarrolla el mandato constitucional de proteger el trabajo en todas sus formas y garantizar condiciones dignas.

En el ámbito penal, la ley no va despenalizar ni atenuar conductas delictivas como el favorecimiento a la prostitución (art. 179°), el rufianismo (art. 180°) y el proxenetismo (art. 181°). Por el contrario, va reforzar su vigencia al diferenciar claramente el trabajo sexual voluntario de la explotación.

En materia laboral, el proyecto obliga a adecuar normas del régimen laboral general y del trabajo autónomo. Se reconoce que las trabajadoras sexuales tienen derecho a la seguridad social, a la sindicalización y a condiciones dignas de trabajo, lo que generará reglamentos y disposiciones complementarias dictadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

La legislación en materia de salud y seguridad social, deberán adecuarse para incluir explícitamente a las personas que ejercen trabajo sexual como beneficiarias de los programas de salud integral, con énfasis en salud sexual, reproductiva y mental.

Las ordenanzas municipales que actualmente sancionan o restringen el trabajo sexual en espacios públicos por criterios de «buenas costumbres» u «orden público» deberán ser revisadas y adecuadas, en cumplimiento del principio de jerarquía normativa. Los gobiernos regionales y locales estarán obligados a emitir disposiciones compatibles con la ley, garantizando que no se generen actos de discriminación ni criminalización indirecta.

VI. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no representa ninguna iniciativa de gasto que signifique algún tipo de egreso adicional al Estado peruano. Los beneficios que trae la propuesta legislativa son variados.

En primer lugar, el reconocimiento legal reduce la violencia institucional y la criminalización indirecta, lo que fortalece la confianza ciudadana en la justicia y genera un ahorro al Estado en procesos penales y administrativos sancionadores.

En segundo lugar, la formalización de la actividad mejora la salud pública. ONUSIDA ha señalado que la despenalización del trabajo sexual disminuye la incidencia de VIH y aumenta el acceso a servicios preventivos.

En tercer lugar, la recaudación fiscal se incrementa con la incorporación de esta población a regímenes simplificados de tributación, replicando experiencias como Uruguay, donde el registro voluntario ha contribuido a formalizar la actividad. Además, la inclusión en sistemas de seguridad social y la posibilidad de sindicalización reducen desigualdades de género y exclusión laboral.

Finalmente, al diferenciar el trabajo sexual autónomo de los delitos de trata o proxenetismo, el Estado optimiza recursos policiales y judiciales en la persecución de verdaderas redes criminales.

VII. VINCULACION CON LAS POLITICAS DE ACUERDO NACIONAL

Las políticas de Estado, elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y la construcción de consensos, proponen los cambios necesarios en aspectos sociales, políticos y económicos para alcanzar el bien común en un marco de desarrollo sostenible y gobernabilidad democrática.

Esta iniciativa legislativa guarda relación con la siguiente Política de Estado:

«11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población.

Con este objetivo, el Estado: (a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; (b) fortalecerá la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil; (c) fortalecerá una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género; (d) dará acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo; (e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas; y (f) promoverá y protegerá los derechos de los

integrantes de las comunidades étnicas discriminadas, impulsando programas de desarrollo social que los favorezcan integralmente.»

«14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo

Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos además a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible.

Con este objetivo el Estado: (a) fomentará la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar la investigación, la innovación y el desarrollo científico, tecnológico y productivo, que permita incrementar la inversión pública y privada, el valor agregado de nuestras exportaciones y la empleabilidad de las personas, lo que supone el desarrollo continuo de sus competencias personales, técnicas y profesionales y de las condiciones laborales; (b) contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo; (c) garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales; (d) desarrollará políticas nacionales y regionales de programas de promoción de la micro, pequeña y mediana empresa con énfasis en actividades productivas y en servicios sostenibles de acuerdo a sus características y necesidades, que faciliten su acceso a mercados, créditos, servicios de desarrollo empresarial y nuevas tecnologías, y que incrementen la productividad y asegurar que ésta redunde a favor de los trabajadores; (e) establecerá un régimen laboral transitorio que facilite y amplíe el acceso a los derechos laborales en las micro empresas; (f) apoyará las pequeñas empresas artesanales, en base a lineamientos de promoción y generación de empleo; (g) promoverá que las empresas inviertan en capacitación laboral y que se coordine programas públicos de capacitación acordes a las economías locales y regionales; (h) garantizará el acceso a información sobre el mercado laboral que permita una mejor toma de decisiones y una orientación más pertinente sobre la oferta educativa; (i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; (j) fomentará que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes; (k) promoverá la utilización de mano de obra local en las inversiones y la creación de plazas especiales de empleo para las personas discapacitadas; (l) garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole; (m) garantizará una retribución adecuada por los bienes y servicios producidos por la

población rural en agricultura, artesanía u otras modalidades, (n) erradicará las peores formas de trabajo infantil y, en general, protegerá a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social; (o) promoverá mejores condiciones de trabajo y protegerá adecuadamente los derechos de las trabajadoras del hogar; (p) fomentará la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo, para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores; y (q) desarrollará indicadores y sistemas de monitoreo que permitan establecer el impacto de las medidas económicas en el empleo.»

Lima, 16 de septiembre del 2025