



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial
de Derechos Humanos y
Acceso a la Justicia

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”



CONACOD/Sec.Téc./II.2019

Informe Temático N° 2

29 de enero de 2019

COMISIÓN NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

Informe sobre la situación de la identidad de género de las personas trans en el Perú

2019

yonodiscrimino.gob.pe



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial
de Derechos Humanos y
Acceso a la Justicia

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

Ministro de Justicia y Derechos Humanos

Vicente Zaballos Salinas

Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia

Daniel Sánchez Velásquez

Director de la Dirección General de Derechos Humanos

Pedro Grández Castro

Comisión Nacional contra la Discriminación

Secretaría Técnica:

Dirección General de Derechos Humanos

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Scipión Llona N° 350, Miraflores

Lima, Perú.

Teléfono: (511) 204-8020

Página web: <http://www.minjus.gob.pe>

El presente informe ha sido elaborado por un equipo conformado por Fiorella Alessandra Atay Calla, Noemí Cecilia Ancí Paredes y José Enrique Sotomayor Trelles, integrantes de la Dirección General de Derechos Humanos, bajo la dirección y supervisión de Pedro Grández Castro, Director General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial
de Derechos Humanos y
Acceso a la Justicia

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

Índice general

I.	RESUMEN EJECUTIVO.....	4
II.	ANTECEDENTES	4
III.	COMPETENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN PARA EMITIR UN INFORME EN ESTE CASO	4
IV.	DELIMITACIÓN DEL OBJETO DEL PRESENTE INFORME.....	4
V.	MARCO TEORICO.....	6
	V.1. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación.....	6
	V.1.1. La identidad de género como motivo prohibido de discriminación.....	8
	V.2. El derecho a la dignidad e identidad de las personas trans	9
VI.	ANÁLISIS.....	12
	VI.1. El nombre y sexo como elementos de la identidad	12
	VI.2. La situación actual de la jurisprudencia internacional con relación a las personas trans y su derecho a la identidad	13
	VI.2.1. A nivel del sistema interamericano, con especial referencia a la Opinión Consultiva N° 24 de la Corte IDH y sus implicancias en el sistema jurídico nacional.....	13
	VI.2.2. En el Sistema Europeo protección de los Derechos Humanos.....	16
	VI.4. El reconocimiento del pre nombre y sexo en el DNI de las personas trans como parte del derecho a la identidad y la igualdad	20
	VI.4.1. Tratamiento del reconocimiento de prenombre y sexo en el derecho comparado	21
	VI.5. Procesos de reconocimiento de nombre y/o sexo frente al RENIEC	24
VII.	SOBRE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN EL INFORME.....	26
VIII.	CONCLUSIONES	30



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial
de Derechos Humanos y
Acceso a la Justicia

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

I. RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe aborda la problemática relacionada a la protección y garantía del derecho a la identidad de personas trans en el Perú, con especial referencia a los procesos de acceso, reconocimiento de nombre y género en el Documento Nacional de Identidad (DNI). Para el logro de tal objetivo, el informe se ha dividido en tres secciones: una de delimitación del objeto, una segunda de consideraciones teóricas, normativas y jurisprudenciales, y una tercera de análisis de la problemática concreta. Finalmente se recogen las conclusiones y recomendaciones.

II. ANTECEDENTES

1. Con fecha 07 de setiembre de 2018, el Consultorio Jurídico del Observatorio de Derechos Humanos LGBT y el Proyecto UNICXS, del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Sexualidad, SIDA y Sociedad – CIISSS de la Universidad Peruana Cayetano Heredia, denunciaron presuntos actos de discriminación por parte de la procuraduría pública del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC en los procesos de reconocimiento de nombre y/o sexo/género. En su comunicación, solicitaron se adopten las medidas correctivas, al amparo de las atribuciones de la Comisión Nacional contra la Discriminación (CONACOD).
2. En su sesión del 31 de octubre de 2018, tras escuchar las posturas de los representantes del Consultorio Jurídico y del Proyecto UNICXS, así como de la procuraduría pública del RENIEC, la CONACOD encargó a su Secretaría Técnica la elaboración de un informe sobre la situación de la identidad de género de las personas trans en el Perú. Asimismo se acordó que el mismo incluya una sección sobre los procesos de reconocimiento de nombre y sexo.

III. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN PARA EMITIR UN INFORME EN ESTE CASO

3. La Comisión Nacional contra la Discriminación, creada mediante Decreto Supremo N° 015-2013-JUS, es el órgano multisectorial de naturaleza permanente, encargado de realizar labores de seguimiento, fiscalización, así como emitir opiniones y brindar asesoramiento técnico al Poder Ejecutivo en el desarrollo de políticas públicas, programas, proyectos, planes de acción y estrategias en materia de igualdad y no discriminación.
4. De acuerdo al artículo 8 inc. d) del D.S. N° 015-2013-JUS, la CONACOD puede emitir informes técnicos o formular propuestas y recomendaciones para promover la observancia y coadyuvar al cumplimiento, desarrollo, aplicación y difusión de los derechos a la igualdad y no discriminación. En el marco de tal disposición normativa, la Secretaría Técnica elabora el presente informe a fin de que sea presentado en la siguiente sesión ordinaria de la Comisión.

IV. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DEL PRESENTE INFORME

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

5. Tanto en el documento escrito que presentaron los solicitantes, como en el marco de la sesión de CONACOD convocada con el propósito de escuchar sus argumentos, los solicitantes han reiterado una serie de hechos y situaciones que, conforme señalan, constituirían afectaciones manifiestas a sus derechos básicos, por lo que solicitan la intervención de CONACOD en el marco de sus competencias.
6. En efecto, en su escrito de fecha 07 de setiembre de 2018, sostienen que “[l]a inexistencia de una Ley de identidad de Género, así como la falta de información y de conocimientos acerca de la problemática de la comunidad LGBT –unida a la poca o casi nula sensibilidad que muestran algunos servidores públicos– no hace sino incrementar la discriminación y el estigma”.
7. Ahondando en los detalles que sustentan su pedido de intervención, manifiestan que en el marco de los procesos judiciales de rectificación de datos ante RENIEC, las personas transgénero, estarían siendo objeto de discriminación en el marco de su intervención en los procesos judiciales, en la medida que, pese a que la orientación sexual y la identidad de género son categorías protegidas en el marco de la Convención Americana de Derecho Humanos, “[e]n algunos casos específicos la procuraduría Pública de RENIEC en sus escritos de contestación de demanda esgrime argumentos que no solo discriminan sino que limitan el acceso a la justicia de las personas trans”.
8. En tal sentido, señalan que los procesos de cirugías genitales son con frecuencia tratados como “mutilación de órganos genitales”. Asimismo, refieren que los profesionales de la Procuraduría aluden en sus escritos a que solo existen “dos únicos sexos que se derivan del acto de nacimiento y no de género”, lo que consideran, contravendría los estándares del derecho internacional de los derechos humanos así como los principios de Yogyakarta, “[q]ue establece[n] lineamientos para la debida aplicación de la legislación internacional sobre derechos humanos en las cuestiones de orientación sexual e identidad de género”¹.
9. Durante la quinta sesión ordinaria de CONACOD para el 2018, en la que los solicitantes participaron para exponer la problemática, intervinieron tanto el abogado defensor como la Srta. Gianna Camacho García, activista por los derechos de las personas trans. De acuerdo al relato de esta última, las personas trans sufren a diario el estigma y la discriminación social. Como detalló en su declaración, “[s]olo al ingresar en este recinto, donde a todos nos piden el DNI, me he sentido observada y juzgada por los agentes de seguridad, porque cuando me piden el DNI y leen los datos que en este se consignan, encuentran que hay discordancia entre mi apariencia física y los datos del documento de identidad. Tener que pasar a diario esto es lo que queremos que comprendan señores de CONACOD. El documento de identidad no refleja nuestra verdadera identidad y eso es fuente inmediata de discriminación y violencia que vivimos a diario las personas trans”².
10. En un segundo pasaje de su intervención, Gianna Camacho relató un suceso en una discoteca. Así, mientras hacía cola para ingresar al establecimiento de entretenimiento, el personal de seguridad le solicitó un documento de identificación. A continuación, a partir de los datos de consignados en el DNI, Camacho fue sometida a burlas, así como a una acuciosa “revisión y manoseo” (sic) por parte de agentes hombres que conformaban el personal de seguridad.

¹ Extractos del escrito presentado por el Observatorio de derechos LGBT, de la Universidad Cayetano Heredia, ante la Secretaría Técnica de CONACOD.

² Reproducción no literal de la intervención de Gianna Camacho García en la Sesión de CONACOD del día 30 de octubre de 2018.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

11. Tras el relato, Camacho solicitó que la Comisión Nacional contra la Discriminación se pronunciara de manera puntual sobre las afectaciones a sus derechos fundamentales, situación que se potencia debido a que no se ha establecido un procedimiento rápido y sencillo de rectificación de los datos que se consignan en el Documento Nacional de Identidad. Esta situación, según sostuvieron los informantes, interfiere en el acceso a derechos básicos como son la salud, la educación e incluso el libre tránsito.
12. A efectos de dar respuesta a las cuestiones planteadas, la Secretaría Técnica de la CONACOD considera pertinente delimitar el presente informe para dar respuesta a las siguientes cuestiones:
 - (i) ¿Cuáles son los alcances del derecho a la igualdad y no discriminación tratándose del acceso al Documento Nacional de Identidad de las personas trans?
 - (ii) ¿Cuál es la función y el estatus jurídico de RENIEC, y del propio DNI, respecto del derecho a la identidad de las personas trans?
 - (iii) ¿Se vulnera algún derecho constitucional cuando las autoridades exigen que las personas trans tramiten los cambios y/o modificaciones en el Documento Nacional de Identidad a través de un proceso judicial?
 - (iv) ¿Está contenida en el Código Civil la regulación del reconocimiento del pre nombre en el DNI tratándose de la identidad de las personas trans?
 - (v) ¿Cuáles son las vías idóneas para garantizar adecuadamente el derecho de las personas trans a portar un DNI que acredite su verdadera identidad?

A fin de dar respuesta a las preguntas planteadas, el informe abordará, cada una de las cuestiones planteadas en el orden establecido.

V. MARCO TEORICO

V.1. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación

13. El artículo 2.2° de la Constitución Política del Perú reconoce el principio-derecho a la igualdad, estableciendo que “[n]adie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”.
14. Desarrollando el contenido de tal disposición constitucional, el Tribunal Constitucional ha establecido la doble condición del derecho a la igualdad y no discriminación. Así, el intérprete constitucional ha señalado que la igualdad:

[c]onstituye el enunciado de un contenido material objetivo que, en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional, vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. Como derecho fundamental, constituye el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional; la igualdad, oponible a un destinatario. Se trata del reconocimiento de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión,

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

opinión, condición económica) o por otras (‘motivo’ ‘de cualquier otra índole’) que, jurídicamente, resulten relevantes³.

15. La igualdad, sin embargo, no implica la negación de una diferencia de trato, sino solo de aquella que carezca de causas objetivas y razonables que la justifiquen. En ese sentido, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es frecuente encontrar el uso del término “discriminación” como diferenciación arbitraria y carente de una justificación razonable. En ese sentido, en la sentencia del Exp. N° 2974-2010-PA/TC, el intérprete constitucional establece tal distinción entre simple diferenciación y discriminación en los siguientes términos:

En principio debe precisarse que la diferenciación está constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio; es decir, se estará frente a una diferenciación cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables. Por el contrario, cuando esa desigualdad de trato no sea ni razonable ni proporcional, se está frente a una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable⁴.

16. Con referencia a aquellos casos de trato diferenciado carente de una justificación razonable, el artículo 2.2° de la Constitución ha establecido una expresa lista de motivos discriminatorios (origen, raza, sexo, idioma religión, opinión, condición económica), particularmente proscritos, que dan lugar a lo que se conoce como “categorías sospechosas de discriminación”⁵. Estas comprenden a “[a]quellos criterios de clasificación que aluden a determinados grupos sociales que han sido históricamente discriminados y que por ende, merecen recibir una tutela especial o diferenciada de parte del ordenamiento jurídico”⁶.
17. Asimismo, la referida disposición constitucional contiene una cláusula abierta (“de cualquier otra índole”), bajo la cual se permite “[a]ctualizar el contenido de la Constitución frente al surgimiento de nuevas situaciones de vulnerabilidad”⁷. En el marco de esta cláusula, el Tribunal Constitucional ha reconocido la existencia de colectivos que requieren de medidas especiales de protección tales como las personas con discapacidad⁸, los adultos mayores⁹ o las personas con una orientación sexual diversa¹⁰.
18. En el contexto hasta aquí descrito, el máximo intérprete de la Constitución estableció que la identidad de género constituía un nuevo supuesto prohibido de discriminación¹¹. Asimismo, en la sentencia bajo análisis, el Tribunal hizo hincapié en la situación de evidente desigualdad que padecen las personas

³ Tribunal Constitucional. STC del Exp. N° 0045-2004-PI, FJ. 20; STC del Exp. N° 00033-2007-PI/TC, FJ, 57 y STC del Exp. N° 02437-2013-PA/TC, FJ. 4.

⁴ Tribunal Constitucional. STC del Exp. N° 2974-2010-PA/TC, FJ. 8.

⁵ Sobre los efectos jurídicos de encontrarnos frente a categorías sospechosas de discriminación véase Corte IDH. *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr. 256.

⁶ Tribunal Constitucional. STC del Exp. N° 2317-2010-AA/TC, FJ. 32.

⁷ Tribunal Constitucional. STC del Exp. N° 05157-2014-AA, FJ 19.

⁸ Tribunal Constitucional. STC del Exp. N° 2317-2010-AA. FJ 35.

⁹ Tribunal Constitucional. STC del Exp. N° 05157-2014-AA.

¹⁰ Tribunal Constitucional. STC del Exp. N° 02868-2004-AA/TC, FJ. 23.

¹¹ Tribunal Constitucional. STC del Exp. N° 06040-205-PA/TC.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

trans, lo que demanda del Estado un conjunto de medidas que permitan una adecuada garantía de los derechos de estas personas.

V.1.1. La identidad de género como motivo prohibido de discriminación

19. La situación de discriminación que enfrentan las personas trans refuerza la obligación, nacional e internacionalmente asumida por el Estado peruano, de garantizar sus derechos. Ello comprende la prevención, protección, investigación, sanción y reparación, a partir de una estrategia integral de fortalecimiento de instituciones y establecimiento de mecanismos destinados a proporcionar una respuesta efectiva para la protección y promoción de sus derechos fundamentales, en especial de los principios—derechos al libre desarrollo de la personalidad (entendido como autonomía y derecho a alcanzar su plan de vida), no discriminación e identidad, establecidos en el artículo 2° inc. 1 y 2 de la Constitución de 1993, así como en la normativa internacional.
20. La prohibición de discriminación por razón de identidad de género ha sido también abordada por otros organismos internacionales de protección de los derechos humanos. Tal es el caso del Comité contra la Tortura de la Naciones Unidas que, al interpretar la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ha considerado que la orientación sexual, así como la identidad de género, constituyen razones en base a las cuales no se puede discriminar. Según el citado Comité, los Estados deben proteger de la tortura y los malos tratos a todas las personas, cualquiera que sea su orientación o identidad sexual¹².
21. Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General sobre la discriminación, incluyó a la orientación sexual e identidad de género como motivos prohibidos de discriminación en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹³. Asimismo, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado a la orientación sexual y la identidad de género entre las razones prohibidas de discriminación en el ejercicio de los derechos a la salud y al desarrollo de los niños, niñas y adolescentes¹⁴.
22. Es importante tener en consideración que, aun cuando carecen de carácter formal vinculante, las declaraciones y pronunciamientos (entre ellos las recomendaciones y observaciones) emitidos por los organismos de los Sistemas Universal e Interamericano de protección de los Derechos Humanos vinculan al Estado peruano en cumplimiento de los principios de buena fe y *pacta sunt servanda*, establecidos en los artículos 26° y 27° de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados¹⁵. Lo

¹² Naciones Unidas. Comité contra la tortura, Observación General N° 2: Aplicación del Artículo 2 por los Estados parte, párrs. 15, 21 y 22.

¹³ Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, 2 de julio de 2009, párr. 32.

¹⁴ Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 4: Salud y Desarrollo de los Adolescentes, párr. 6, y Observación General N°3, VIH/SIDA y los derechos del niño, párr. 8.

¹⁵ Artículo 26 “Pacta Sunt Servanda”.- Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por las partes de buena fe. Artículo 27°.- El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

expuesto es, asimismo, concordante con lo establecido por el artículo 3º, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución¹⁶ y el artículo V del Título Preliminar de la Ley N° 28237, Código Procesal Constitucional¹⁷.

23. A partir de lo expuesto, todo acto que constituya un trato discriminatorio que tenga como motivo la identidad de género de una persona, y que por efecto o por resultado genere la limitación o restricción del pleno ejercicio de sus derechos fundamentales resulta, *per se*, incompatible con la Constitución Política y la normatividad internacional sobre derechos humanos, generando, por ende, responsabilidad estatal en caso de incumplimiento de la prohibición de discriminación.
24. Además de los pronunciamientos y diversas resoluciones emitidas para la protección de los derechos de las personas trans por los organismos de protección de los derechos humanos, deben también tenerse en cuenta los Principios de Yogyakarta sobre la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, en virtud de los cuales los “[s]eres humanos de todas las orientaciones sexuales e identidades de género tienen derecho al pleno disfrute de todos los derechos humanos”¹⁸. Si bien tales principios no constituyen normas vinculantes para los Estados, fueron elaborados por reconocidos/as expertos/as y constituyen la base a partir de la cual se ha construido toda la normatividad internacional de derechos humanos relativa a la orientación sexual e identidad de género. Los Principios de Yogyakarta ratifican estándares que forman parte del *corpus iuris* internacional, y que han sido avalados por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁹ y por el derecho interno de diversos estados.

V.2. El derecho a la dignidad e identidad de las personas trans

disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46º.

¹⁶ Artículo 3.- Derechos Constitucionales no enumerados. La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.

Cuarta Disposición Final y Transitoria. - Interpretación de los derechos fundamentales. Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

¹⁷ Artículo V.- Interpretación de los Derechos Constitucionales El contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el presente Código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos, así como de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte.

¹⁸ Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género. Disponible en:

http://www.oas.org/dil/esp/orientacion_sexual_Principios_de_Yogyakarta_2006.pdf

¹⁹ Corte IDH. *Caso Duque vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de febrero de 2016, párr. 110.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

25. La dignidad humana es el fundamento de los catálogos de derechos recogidos tanto en tratados de derechos humanos, como en la propia Constitución Política de 1993. Así, el artículo 1° de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que “[t]odos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derecho[s]”. Antes, el Preámbulo de tal Declaración afirma que “[l]a libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca”. Asimismo, a nivel interamericano, el artículo 5.2° de la Convención Americana de Derechos Humanos, con referencia a la prohibición de torturas y tratos crueles e inhumanos, señala que “[t]oda persona privada de libertad será tratada con respeto *debido a la dignidad inherente al ser humano*” (cursivas añadidas). Finalmente, a nivel constitucional, la dignidad aparece como fin del Estado y fundamento de todo el catálogo de derechos constitucionalmente reconocidos²⁰: “[L]a defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.
26. En la medida que la dignidad es el fundamento de todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución peruana, lo es también del derecho a la identidad. En ese sentido, en la sentencia del caso Quiroz Cabanillas, el Tribunal Constitucional ha establecido que “[l]a identidad personal constitucionalmente protegida será aquella que se sustente en el principio de dignidad de la persona humana”²¹. Así, el derecho a la identidad resulta esencial para garantizar una vida plena y digna.
27. La dignidad humana y el derecho a la identidad se relacionan en la medida que el derecho a la identidad permite que todo individuo sea reconocido por lo que es y el modo cómo es, esto es, el derecho a ser “[i]ndividualizado conforme a determinados rasgos distintivos, esencialmente de carácter objetivo (nombres, seudónimos, registros, herencia genética, características corporales, etc.) y aquellos otros que se derivan del propio desarrollo y comportamiento personal, más bien de carácter subjetivo (ideología, identidad cultural, valores, reputación, etc.)”²². Desde el punto de vista del Tribunal Constitucional, como se puede apreciar, el reconocimiento de la subjetividad humana no se basa meramente en elementos objetivos y formales, sino que incluye también elementos de carácter subjetivo, muestra de una conciencia autónoma que autodetermina su individualidad y la opone a los demás. Esta es, en suma, la forma en que dignidad e identidad se interrelacionan.
28. A nivel comparado, la Corte Constitucional colombiana ha incorporado al derecho al libre desarrollo de la personalidad como relevante para analizar la interacción entre dignidad e identidad en los casos de reconocimiento de la identidad de personas trans. En ese sentido, tal Corte ha señalado en reiterada jurisprudencia que:

[E]l derecho de cada persona a definir de manera autónoma su identidad sexual y de género y a que los datos consignados en el registro civil correspondan a su definición identitaria, se encuentra constitucionalmente protegido por las disposiciones que garantizan el libre desarrollo de la personalidad (art. 16 CP), el reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 14 CP), y el respeto de la dignidad humana en las tres manifestaciones antes identificadas: (i) derecho a vivir como uno quiere; (ii) derecho a vivir bien; (iii) derecho a vivir sin humillaciones. En el presente caso se ven

²⁰ Asimismo, véase la STC del Exp. N° 2273-2005-PHC/TC, FJ. 5.

²¹ STC del Exp. N° 2273-2005-PHC/TC, FJ. 7.

²² STC del Exp. N° 2273-2005-PHC/TC, FJ. 21.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

concernidas las tres dimensiones, especialmente la primera y la tercera, en tanto la falta de correspondencia entre la identidad sexual y de género que asume una persona y la que aparece registrada en sus documentos de identidad implica negarle una dimensión constitutiva de su autonomía personal (del derecho a vivir como uno quiera), lo que a su vez puede convertirse en objeto de rechazo y discriminación por los demás (derecho a vivir sin humillaciones) y a dificultarle las oportunidades laborales que le permitan acceder a las condiciones materiales necesarias para una vida digna (derecho a vivir bien)²³.

29. A partir de la concepción tridimensional de la dignidad humana –como vivir como uno quiere, a vivir bien y a vivir sin humillaciones– adoptada por la Corte Constitucional colombiana, es posible observar en toda su complejidad jurídica y social, las consecuencias asociadas a la falta de reconocimiento de la identidad y al libre desarrollo de la personalidad de personas trans. Así, como afirma el colegiado, la falta de reconocimiento de la faceta autopercebida de la identidad de género y sexual trae aparejadas consecuencias sobre la autonomía individual (*v.gr.* la persona no vive como se desea autodeterminar y, en buena cuenta, es menos libre), sobre las condiciones de vida (*v.gr.* dificultades de acceso al trabajo) y sobre la socialización con los demás (*v.gr.* se puede ver expuesta a humillaciones y tratos degradantes). Es por esta razón que todo desarrollo sobre el derecho a la identidad de las personas trans no puede dejar de lado la relación intrínseca de tal derecho con la dignidad humana y con el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

30. Más concretamente, con referencia a la identidad de género, los Principios de Yogyakarta la caracterizan como:

[l]a vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales²⁴.

31. Esta definición ha sido reconocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que, además, ha establecido expresamente que “[l]a identidad de género es un concepto amplio que crea espacio para la auto-identificación, y que hace referencia a la vivencia que una persona tiene de su propio género”²⁵.

32. Finalmente, el Tribunal Constitucional peruano ha advertido que:

²³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-063/15. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/T-063-15.htm>

²⁴ Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/orientación_sexual_Principios_de_Yogyakarta_2006.pdf

²⁵ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-24/17, de 24 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Costa Rica, párr. 32.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

[e]xiste una fuerte tendencia de reconocer que existe un derecho a la identidad de género, el cual forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la identidad personal. Este hace referencia al conjunto de vivencias que denotan una expresión propia del ser humano, y que, por ello, le permiten distinguirla de otras personas. La forma en que ella decide no seguir los patrones convencionales que, dentro de las prácticas sociales, permiten identificar a una persona como “hombre” o “mujer”, es, ineludiblemente, un aspecto esencial de la manera en que ha decidido desarrollar su vida, y que, en ese sentido, merece tutela constitucional al formar parte de su identidad²⁶.

33. De esta manera, como se puede concluir a partir del análisis precedente, el intérprete supremo de la Constitución reconoce a la identidad de género como parte del contenido del derecho fundamental a la identidad establecido en el artículo 2º inc. 1 de la Constitución.

VI. ANÁLISIS

VI.1. El nombre y sexo como elementos de la identidad

34. El nombre y el sexo son atributos de la personalidad que permiten individualizar a las personas frente al Estado y la sociedad. El nombre constituye un elemento básico e indispensable de la identidad de cada persona²⁷, por el cual se busca que el individuo posea un signo distintivo y singular frente a los demás²⁸. Este derecho supone la obligación de los Estados de garantizar que la persona sea registrada con el nombre elegido por ella o por sus padres, según sea del momento del registro, sin ningún tipo de restricción, ni interferencia en la decisión de escoger el nombre y, una vez registrada la persona, que sea posible preservar y restablecer su nombre y apellido²⁹.

35. En el Perú, el derecho al nombre se encuentra consagrado constitucionalmente como parte del contenido del derecho a la identidad. Así, el Tribunal Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que la identidad supone “[e]l derecho a ser individualizado conforme a determinados rasgos distintivos, esencialmente de carácter objetivo (nombres, seudónimos, registros, herencia genética, características corporales, etc.) y aquellos otros que se derivan del propio desarrollo y comportamiento personal, más bien de carácter subjetivo”. A nivel legislativo, el artículo 19º del Código Civil se refiere al “[d]erecho y el deber de llevar un nombre”, configurando de este modo una obligación con la esfera pública, en la medida que es a través de un nombre que los individuos se interrelacionan unos con otros.

36. Otro elemento de la identidad es sin duda el sexo. Este, a decir del Tribunal Constitucional,

[e]s la identificación que se asigna al recién nacido y que lo ubica en el género masculino o femenino. El sexo está compuesto por diversos elementos: cromosómico, gonadal, anatómico, psicológico, registral y social, los mismos que interactúan en el sujeto de tal forma que lo configuran. Al

²⁶ *Ibid.*, párr. 14.

²⁷ Corte IDH. *Jean y Bocico vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. párr. 182.

²⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-063-15.

²⁹ Corte IDH. *Gelman vs Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 127.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

momento de nacer la persona, solo se toma en cuenta el sexo anatómico, ya que la personalidad del recién nacido, que expresará su identidad, recién comenzará a desarrollarse³⁰.

37. Precisamente, en la actualidad existe una tendencia a entender al sexo/género como una construcción social³¹, es decir, un concepto que trasciende del fenómeno biológico que tiene como base la binariedad de lo femenino y masculino.
38. En el caso de las personas trans, quienes desafían esta dualidad, el derecho a definir de manera autónoma su propia identidad sexual y de género se hace efectiva garantizando que tales definiciones concuerden con los datos de identificación consignados en los distintos registros, así como en los documentos de identidad. Lo anterior se traduce en la existencia del derecho de cada persona a que los atributos de la personalidad anotados en esos registros y otros documentos de identificación coincidan con las definiciones identitarias que tienen de ellas mismas y, en caso de que no exista tal correspondencia, debe existir la posibilidad de modificarlas³². El presente informe plantea, precisamente, la necesidad de ajustar las competencias y procedimientos al interior de las entidades encargadas de los registros civiles, así como su actualización, rectificación y gestión para el acceso sin discriminación al Documento Nacional de Identidad (DNI).

VI.2. La situación actual de la jurisprudencia internacional con relación a las personas trans y su derecho a la identidad

VI.2.1. A nivel del sistema interamericano, con especial referencia a la Opinión Consultiva N° 24 de la Corte IDH y sus implicancias en el sistema jurídico nacional

39. El reconocimiento de los derechos de las personas trans constituye una obligación en el marco de los tratados internacionales de los que el Perú es Estado Parte y que forman parte de nuestro derecho interno, así como de los organismos encargados de garantizar su cumplimiento.
40. En nuestra región, encontramos importantes antecedentes en las resoluciones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, que desde su primera resolución sobre el tema, en el 2008, instó a los Estados a adoptar las medidas necesarias para evitar violaciones a los derechos humanos por su orientación sexual e identidad de género. En suma, son nueve las resoluciones emitidas a nivel de la OEA que aquí son relevantes: AG/RES.2435 (XXXVIII-O/08), AG/RES.2504 (XXXIX-O/09), AG/RES.2600(XL-O/10) y AG/RES. 2653 (XLIO/11), AG/RES. 2721 (XLII-O/12), AG/RES. 2807 (XLIII-O/13), AG/RES. 2863 (XLIV-O/14), AG/RES. 2887 (XLVI-O/16) y AG/RES. 2908 (XLVII-O/17).

³⁰ Tribunal Constitucional. STC del Exp. N° 2273-2005-HC, FJ. 15.

³¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, OEA OAS/Ser.L/V/II. Rev.2 Doc. 3612, noviembre 2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf>

³² Corte IDH. Opinión Consultiva OC-24/17, párr. 105.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

41. Por su parte, el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, conformado por la Comisión (CIDH) y Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), también ha desarrollado importantes contenidos sobre el reconocimiento de la identidad de género como una categoría protegida por el artículo 1.1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
42. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la obligación estatal incluye la adopción de leyes de identidad de género, motivo por el cual ha instado a los Estados miembros de la OEA a adoptar leyes que reconozcan el derecho a la identidad de las personas trans sin patologizarlas³³.
43. Dicho contexto de discriminación y violencia se agudiza en situaciones de pobreza. Así, “[l]a discriminación que afecta a las personas LGBT en las sociedades de la región las inserta en un ciclo de exclusión que tiende a culminar en la pobreza por falta de acceso a servicios, oportunidades y prestaciones sociales que en algunos casos inicia desde la temprana edad”³⁴. En el caso de las personas trans, la situación de discriminación se ve agravada por la falta del reconocimiento de su identidad de género. En ese sentido, se torna necesario la “implementación de normativas que reconozcan su identidad”³⁵ y que dichos procedimientos no requieran autorización judicial.
44. La Corte IDH estableció, en el caso *Atala Riffó y niñas vs. Chile*, que la identidad de género es una categoría protegida por la Convención.

[l]a Corte Interamericana deja establecido que la orientación sexual y la identidad de género de las personas son categorías protegidas por la Convención. Por ello está proscrita por la Convención cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual³⁶.
45. La Corte llega a tal conclusión en atención a las obligaciones generales contenidas en el art. 1.1° de la CADH, así como en las cláusulas de interpretación de derechos humanos, y los estándares desarrollados por otros tribunales internacionales de derechos humanos. Asimismo, cabe señalar que el estándar del caso *Atala* ha sido reiterado en posterior jurisprudencia, en concreto, en *Duque vs. Colombia* y *Flor Freire vs. Ecuador*.
46. No obstante, no es hasta la emisión de la Opinión Consultiva N° 24, sobre Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, que el Alto Tribunal Interamericano establece las obligaciones estatales respecto del reconocimiento de nombre y la identidad de género.

³³ CIDH. Informe sobre violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, OEA, párr. 419.

³⁴ CIDH. Pobreza y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, setiembre 2017, pág. 153.

³⁵ CIDH. Pobreza y derechos humanos, pág. 154.

³⁶ Corte IDH. *Atala Riffó y niñas vs. Chile*. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 91.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

47. En la citada Opinión, la Corte IDH ha reconocido al derecho a la identidad como un derecho complejo protegido por la CADH, y que a su vez comprende a otros derechos. Este se encuentra estrechamente vinculado con los derechos a la dignidad, a la vida y al principio de autonomía. En ese sentido, la Corte IDH ha establecido que el “[r]econocimiento de la afirmación de la identidad sexual y de género como una manifestación de la autonomía personal, es un elemento constitutivo y constituyente de la identidad de las personas que se encuentra protegido por la Convención Americana en sus artículos 7 y 11.2”³⁷.

48. Conforme señala la Corte en su Opinión Consultiva, la identidad de género y sexual

[t]ambién se encuentra ligada al concepto de libertad y a la posibilidad de todo ser humano de autodeterminarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias convicciones, así como al derecho a la protección de la vida privada”, sin que deba estar sujeta a su genitalidad; sino que son más bien “[r]asgos que dependen de la apreciación subjetiva de quien lo detenta y descansan en una construcción de la identidad de género auto-percibida relacionada con el libre desarrollo de la personalidad, la autodeterminación sexual y el derecho a la vida privada³⁸.

En consecuencia, como refiere la Corte IDH:

[a]nte los factores que definen la identidad sexual y de género de una persona, se presenta en la realidad una prelación del factor subjetivo sobre sus caracteres físicos o morfológicos (factor objetivo). En ese sentido, partiendo de la compleja naturaleza humana que lleva a cada persona a desarrollar su propia personalidad con base en la visión particular que respecto de sí mismo tenga, debe darse un carácter preeminente al sexo psicosocial frente al morfológico, a fin de respetar plenamente los derechos de identidad sexual y de género, al ser aspectos que, en mayor medida, definen tanto la visión que la persona tiene frente a sí misma como su proyección ante la sociedad³⁹.

49. En la Opinión que venimos analizando, la Corte hace uso de una interpretación progresiva de los tratados en derechos humanos. En tal medida, busca que estos sean leídos en atención a la “[e]volución de los tiempos y las condiciones de vida actuales”. Asimismo, reafirma que los motivos prohibidos de discriminación del artículo 1.1º no constituyen un listado taxativo o limitativo, por lo que es posible incorporar otras categorías que no habían sido explícitamente señaladas.

50. En ese sentido, la expresión “cualquier otra condición social” comprende a la orientación sexual y la identidad de género, así como la expresión de género, por lo que está prohibida cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en estos motivos. Así, “[c]uando se trata de una medida que establece un trato diferenciado en que está de por medio una de estas categorías, la Corte debe aplicar un escrutinio estricto que incorpora elementos especialmente exigentes en el análisis, esto es, que el trato

³⁷ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Costa Rica, párr. 101.

³⁸ *Ibid.*, párrs. 92 al 95.

³⁹ *Ibid.*, párr. 95.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

diferente debe constituir una medida necesaria para alcanzar un objetivo convencionalmente imperioso”⁴⁰.

51. En similar sentido, en el ámbito del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos también se ha entendido que el carácter de la discriminación varía según el contexto, por lo que la expresión “otra condición social” exige un planteamiento flexible que incluya otras formas de trato diferencial⁴¹. Así, el Comité de Derechos Humanos⁴², el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴³ y el Comité de Derechos del Niño⁴⁴ han entendido a la identidad de género como un motivo prohibido de discriminación comprendido en la expresión “cualquier otra condición”. Por su parte, el Comité contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes⁴⁵, así como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁴⁶ también han señalado la obligación estatal de prohibir la discriminación por motivos de identidad de género.
52. Por su parte, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha manifestado que “[l]a igualdad de protección de la ley y la no discriminación es una obligación fundamental de los Estados en virtud del derecho internacional, por la que los Estados deben prohibir y prevenir la discriminación en los ámbitos público y privado, así como disminuir las condiciones y actitudes que provocan o perpetúan esa discriminación”⁴⁷.
53. Por lo hasta aquí señalado, resulta claro el estándar internacional que reconoce a la identidad de género como un motivo prohibido de discriminación, lo que deriva en la obligación de los Estados de proscribir todo tipo de discriminación basada en tal justificación.

VI.2.2. En el Sistema Europeo protección de los Derechos Humanos

54. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha tenido más ocasiones que su par Interamericano de conocer casos en materia de derechos de las personas trans, y, en especial sobre el reconocimiento de su identidad. No obstante, no es sino hasta la sentencia *Goodwin vs. Reino Unido*, que el TEDH fija una importante línea jurisprudencial al superar el argumento de la falta de consenso favorable al reconocimiento de las cirugías genitales, y, en base a la interpretación evolutiva del Convenio Europeo, consagra la protección de la esfera individual de la persona, incluido el derecho a determinar su identidad como ser humano⁴⁸, como parte del derecho a la vida privada.

⁴⁰ *Ibid.*, párr. 81.

⁴¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 20, párr. 27.

⁴² Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales Perú, CCPR/C/PER/CO/5

⁴³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 20, párr. 32.

⁴⁴ Comité de Derechos del Niño. Observación General No. 13. Párr. 60 y 72.

⁴⁵ Comité contra la Tortura. Observación General N° 2. Párr. 21.

⁴⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observación General N° 28. Párr. 18

⁴⁷ A/HRC/29/23. Discriminación y violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, pp. 6-7.

⁴⁸ TEDH. *Goodwin vs. Reino Unido*, párr. 90.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

55. Cabe señalar que, para la emisión de la sentencia, diversas legislaciones europeas, incluida la inglesa, permitían la modificación del componente nombre, así como el acceso a las cirugías genitales. Sin embargo, se identificaban vacíos legales en el acceso a la modificación del componente sexo en los registros civiles. Con posterioridad al caso *Goodwin*, el Tribunal reafirmó que la identidad sexual de la persona es una de las cuestiones más íntimas de la vida privada. Esta línea de razonamiento aparece en sus sentencias *Van Kuck vs. Alemania* y *Grant vs. Reino Unido*.
56. Más recientemente, el TEDH, en sus casos *Y.Y. vs. Turquía* (2015) y *A.P., Garçon y Nicot vs. Francia* (2017) analizó la vulneración del derecho a la vida privada, dado que los Estados demandados exigían cirugías genitales (o de reasignación) como forma de acreditación de haber pasado por un proceso de esterilización, el que no permitiría la procreación. Asimismo, este criterio –consistente en entender la identidad de género como una correspondencia con las modificaciones corporales– ha sido considerado por el TEDH en su caso *S.V. vs. Italia* (2018), en el que el Estado italiano exigía que S.V. pasara por una cirugía de “reasignación” como requisito previo a la autorización para el cambio de nombre.
57. De lo hasta aquí señalado, es de destacar el criterio reiterado del Tribunal Europeo, al entender la construcción de la identidad sexual de las personas como un acto personalísimo que se desarrolla en la esfera privada. En el análisis de otros casos, el Tribunal también ha dado cuenta, en tanto derechos que eventualmente puedan verse comprometidos, del derecho a no ser sometido a tratos inhumanos o degradantes, el derecho a un juicio justo y el derecho a no ser discriminado.
58. Así, del análisis que hasta aquí hemos venido realizando –tanto a nivel del Sistema Interamericano, como del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos y, ahora, a partir de la propia jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos– podemos concluir que la identidad sexual y de género, forma parte de las libertades básicas protegidas por los instrumentos internacionales de derechos humanos, estableciéndose a partir de tal consideración, la obligación para los Estados de no interferir en la definición de la autonomía moral de cada ser humano. Esta autonomía moral incluye la identidad sexual y de género, la misma que no se determina de modo concluyente por sus elementos morfológicos o biológicos, sino que forma parte de la autodeterminación de la identidad psicosocial que se desarrolla en un contexto de relaciones intersubjetivas.

VI.3. El DNI como instrumento fundamental para el ejercicio de otros derechos y el papel de RENIEC en la administración del Registro Civil.

59. El DNI no es solo el documento que externaliza el registro de identidad de una persona. Como lo ha recordado el Tribunal Constitucional:

[D]e la existencia y disposición del Documento Nacional de Identidad depende no sólo la eficacia del derecho a la identidad, sino de una multiplicidad de derechos fundamentales. De ahí que cuando se pone en entredicho la obtención, modificación, renovación, o supresión de tal documento, no sólo puede verse perjudicada la identidad de la persona, sino también un amplio espectro de derechos [uno de ellos, la libertad individual], siendo evidente que la eventual vulneración o amenaza de vulneración podría acarrear un daño de mayor envergadura, como podría ocurrir en el

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

caso de una persona que no pueda cobrar su pensión de subsistencia, por la cancelación intempestiva del registro de identificación y del documento de identificación que lo avala⁴⁹.

No obstante, la información consignada en el DNI no es inmutable, pues la normativa vigente permite e inclusive exige cambios a fin de que los datos identificatorios coincidan y garanticen la identidad de cada persona.

60. En otro caso, el Tribunal vincula el DNI al derecho a la personalidad jurídica que según precisa, “[i]mporta atribuir jurídicamente a una persona la aptitud suficiente para ser titular de derechos y obligaciones. Este reconocimiento, realizado sobre la base de una concepción ontológica del ser humano, constituye el fundamento para que el individuo pueda desenvolverse plenamente dentro del proceso de interacción social, implicando, a su vez, la obligación –tanto del Estado como de los particulares– de respetar esta subjetividad jurídica”⁵⁰. Se trata, por tanto, de un elemento configurador de la propia personalidad que se construye en un proceso de interacciones entre el ser social de cada persona y el propio Estado que ejerce una función de protección y garantía de derechos básicos a través de la gestión del Registro y la propia entrega del DNI.
61. Así, el no contar con un DNI que recoja el nombre, sexo y/o imagen con la que se identifique la persona trans, no solo interfiere con el pleno ejercicio del derecho a la identidad, sino que incide en “[u]n amplio espectro de derechos, siendo evidente que la eventual vulneración o amenaza de vulneración podría acarrear un daño de mayor envergadura, como podría ocurrir en el caso de una persona que no pueda cobrar su pensión de subsistencia, por la cancelación intempestiva del registro de identificación y del documento de identificación que lo avala”⁵¹.
62. En el caso de las personas trans, el hecho de que sus datos en el DNI no coincidan con la verdadera identidad asumida por su titular, conlleva, en muchos casos, que sean objeto de burlas y tratos humillantes, lo que coloca a estas personas en una situación de mayor vulnerabilidad, como lo atestigua el relato de la persona que intervino en la audiencia ante la sesión de CONACOD⁵². De ahí la necesidad de identificar una salida que, atendiendo a la relevancia del problema en cuestión, permita que las personas trans puedan actualizar los datos del DNI mediante un procedimiento sencillo que no sea discriminatorio, toda vez que no solo está en juego su derecho a la identidad, sino otros derechos directamente vinculados con los datos que se recogen en el documento de identidad, como pueden ser los servicios de salud, la simple circulación o el acceso a locales públicos y privados en general.
63. Para analizar estas alternativas, conviene revisar el rol que cumple el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) en el registro y modificación de datos del DNI. El RENIEC es un organismo constitucional autónomo que forma parte del Sistema Electoral, junto a la Oficina Nacional de Procesos Electorales y al Jurado Nacional de Elecciones⁵³. En tal entramado, el RENIEC se encuentra a cargo

⁴⁹ Tribunal Constitucional. Sentencia del Exp. N° 2273-2005-PHC/TC, FJ. 25.

⁵⁰ Tribunal Constitucional. Sentencia del Exp. N° 01999-2009-PHC/TC FJ. 10

⁵¹ Tribunal Constitucional. Sentencia del Exp. N° 2273-2005-PHC/TC, FJ. 26.

⁵² Véase el resumen de los antecedentes en el presente informe.

⁵³ Constitución Política del Perú, art. 177°.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

“[d]e organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil”⁵⁴.

64. Conforme al segundo párrafo del artículo 183° de la Constitución, RENIEC tiene a su cargo:

[l]a inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad.

65. Entre sus funciones más relevantes de cara a lo que aquí nos convoca, el artículo 7° de la Ley N° 26497, Ley Orgánica de RENIEC, establece que corresponde a tal entidad, entre otras, las funciones de:

- Registrar los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y demás actos que modifiquen el estado civil de las personas, así como las resoluciones judiciales o administrativas que a ellos se refieran susceptibles de inscripción y los demás actos que señale la ley;
- Mantener el Registro de Identificación de las personas;
- Emitir el documento único que acredita la identidad de las personas, así como sus duplicados;
- Velar por el irrestricto respeto del derecho a la intimidad e identidad de la persona y los demás derechos inherentes a ella derivados de su inscripción en el registro.

66. En el marco de las referidas funciones, RENIEC emite el Documento Nacional de Identidad (DNI), documento que, de acuerdo al “Plan Nacional Perú Libre de Indocumentación 2017-2021”, “[r]eafirma la singularidad de las personas y el desarrollo efectivo de su personalidad jurídica”, por lo que corresponde al Estado garantizar su acceso y tenencia⁵⁵.

67. En síntesis, RENIEC tiene competencias constitucionales respecto de la emisión del DNI. Este documento, que es único e intransferible, permite al/la ciudadano/a ejercer otros derechos que son fundamentales en su vida económica, política y social. Por ello, la propia Constitución establece que el derecho a la identidad que recoge el texto constitucional en su artículo 2°, inc. 1, se “acredita” a través del DNI (art. 183°). Esto supone que RENIEC solo da fe, y debe hacerlo en forma auténtica, respecto de algo que ocurre fuera del registro, como es la identidad de cada persona, que no es estática. De este modo, la identidad que el Registro debe “acreditar” a través del DNI no es otra que la que cada persona –consciente y libremente– es capaz de comunicar al registro sin mayores limitaciones que su propia experiencia y autocomprensión. En suma: estamos frente a un reconocimiento más que constitución de la identidad personal.

⁵⁴ Ley Orgánica de RENIEC, Ley N° 26497, art. 2°.

⁵⁵ Cfr. Plan Nacional Perú Libre de Indocumentación 2017-2021, p. 15.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

VI.4. El reconocimiento del pre nombre y sexo en el DNI de las personas trans como parte del derecho a la identidad y la igualdad

68. Como se ha adelantado, los datos de una persona consignados en los documentos de identificación del Estado no pueden desnaturalizar ni desvirtuar su identidad de género. Por el contrario, deben responder y reconocer tal identidad. En el caso de las personas trans, al existir una discordancia entre su identidad de género y el sexo asignado al nacer, resulta indispensable que el Estado cumpla con determinar los criterios que deben aplicarse para fines de identificación y, en consecuencia, responder adecuadamente a las solicitudes de reconocimiento de nombre y/o sexo, sin interferir en sus derechos básicos y mediante el establecimiento de procedimientos que no sean desproporcionados y/o irrazonables y que los conviertan, en la práctica, en discriminatorios.
69. Así también lo entiende la Corte IDH que, en la parte decisoria de la Opinión Consultiva OC-24/17⁵⁶, afirma lo siguiente:
2. El cambio de nombre y en general la adecuación de los registros públicos y de los documentos de identidad para que estos sean conformes a la identidad de género autopercibida constituye un derecho protegido por los artículos 3, 7.1, 11.2 y 18 de la Convención Americana, en relación con el 1.1 y 24 del mismo instrumento, por lo que los Estados están en la obligación de reconocer, regular, y establecer los procedimientos adecuados para tales fines [...].
70. En la actualidad, en el Perú no se cuenta con un procedimiento administrativo que permita el reconocimiento de nombre y sexo, por lo que las personas trans se ven obligadas a recurrir al Poder Judicial, siendo sometidas al criterio discrecional de los magistrados. Más aún, hasta antes de la emisión de la sentencia en el caso Romero Saldarriaga, los procesos se conducían por diversas vías procedimentales⁵⁷ e incluso a nivel doctrinario no existía consenso respecto a la estrategia procesal más adecuada⁵⁸.
71. Si bien la sentencia Romero Saldarriaga establece criterios jurisprudenciales favorables a la identidad de género –toda vez que deja de lado el discurso patologizante, además de considerarla como un contenido esencial del derecho a la identidad– la sentencia continúa obligando a que las personas trans recurran a prolongados e inciertos procesos judiciales. Como veremos más adelante, estos procesos no son hoy en día una vía efectiva y cierta para la protección de los derechos a portar el DNI con los datos que reflejen la identidad auto percibida de las personas trans.

⁵⁶ Tribunal Constitucional. Sentencia del Exp. N°00139-2013-PA/TC FJ. 2.

⁵⁷ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Costa Rica, Puntos 2 y 3 de la Decisión por unanimidad.

⁵⁸ Zelada, Carlos y Neyra, Carolina (2017). Trans*legalidades: Estudio preliminar de expedientes sobre el reconocimiento de las identidades trans* en el Perú. *Ius et Veritas*. Núm 55. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/19761/19821>

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

72. Por lo demás, la vía judicial es también, con frecuencia, fuente de otro tipo de afectaciones de los derechos de las personas trans. En un estudio de casos realizado por la Defensoría del Pueblo⁵⁹, con anterioridad al criterio jurisprudencial que establece al proceso sumarísimo como la vía idónea (criterio del caso Ana Romero Saldarriaga), se advierte una serie de problemas, tales como la aplicación de criterios que aluden a la intangibilidad del sexo como elemento identitario, la exigencia de requisitos y medios probatorios que patologizan su identidad, la falta de claridad sobre la competencia jurisdiccional y la vía procedimental y, finalmente, el tiempo de duración y gastos ocasionados. Todas estas cuestiones alertan sobre la posibilidad de que estos mecanismos, antes que vías de acceso a portar el DNI que “acredite” la verdadera identidad de las personas trans, se conviertan en nuevos espacios de afectación a sus derechos.

VI.4.1. Tratamiento del reconocimiento de prenombre y sexo en el derecho comparado

73. A nivel latinoamericano, un importante número de ordenamientos nacionales cuenta con instrumentos normativos que reconocen la identidad de género. Tal es el caso de Uruguay (2009), por medio de la Ley que reconoce el derecho a la identidad de género y al reconocimiento de nombre y sexo en documentos identificatorios (Ley N° 18.620)⁶⁰, recientemente derogada por la Ley N° 19684 (Ley Integral para Personas Trans)⁶¹ y Argentina (2012), mediante la Ley de Identidad de Género (Ley 26.743)⁶². Asimismo, tenemos el caso de Colombia (2015) (Decreto N° 1.227/2015, Por el cual se adiciona una sección al Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, relacionada con el trámite para corregir el componente sexo en el Registro del Estado Civil)⁶³, Bolivia en 2016 (Ley N° 807/2016, Ley de identidad de género)⁶⁴, Ecuador (artículos 76 y 94 de la Ley Orgánica de Gestión de la identidad y Datos Civiles)⁶⁵ y en el 2018, Chile (promulgada el 28 de noviembre de 2018).

74. Como se comprueba, a partir de la revisión de la legislación comparada, no existe un método uniforme para el reconocimiento legal de la identidad de género. Así, se ha optado por la adopción de leyes de identidad, decretos, y en el caso de Ecuador, a una modificación de la ley orgánica de su Registro Civil.

⁵⁹ Ramírez, Beatriz y Tassara, Vanessa (2015). Identidad negada, Una decisión de la justicia constitucional que significa un menoscabo en la protección que merecen las personas trans. *Revista de Derecho Constitucional*, N° 1, pp. 303-333.

⁶⁰ Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 175: Derechos humanos de las personas LGBTI: Necesidad de una política pública para la igualdad en el Perú, 2015, pp. 119-124.

⁶¹ Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1415886.htm>

⁶² Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu2407961728539.htm>

Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/197860/norma.htm>.

⁶³ Disponible en:

<http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%201227%20DEL%204%20DE%20JUNIO%20DE%202015.pdf>

⁶⁴ Disponible en: <http://senado.gob.bo/sites/default/files/leyesdiputados/LEY%20N%C2%BA%20807-2016.compressed.pdf>.

⁶⁵ Disponible en: http://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/LEY_ORGANICA_RC_2016.pdf.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

75. De otro lado, se advierte un consenso en la naturaleza del procedimiento, el cual es administrativo; y en la concurrencia de requisitos, puesto que no se exigen cirugías genitales ni transformaciones corporales como medios de acreditación de la identidad. Ello resulta coincidente con las observaciones del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, que ha instado a los Estados a reconocer legalmente el sexo preferido de las personas trans, sin requisitos abusivos⁶⁶. De igual manera, la CIDH destacó como una buena práctica, el no requerir “[n]ingún tipo de intervención o procedimiento médico, procedimiento judicial o certificación psiquiátrica o médica, para el reconocimiento del género de las personas”⁶⁷.

76. Algunos aspectos importantes del análisis hasta aquí efectuado se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Tratamiento del reconocimiento de prenombre y sexo en el derecho comparado

País Requisitos	Argentina	Bolivia	Colombia	Ecuador	Uruguay
Edad mínima de dieciocho (18) años de edad.	Sí. En el caso de niños se requiere la autorización de los representantes legales.	Sí. Se requiere certificado de nacimiento original que acredite la mayoría de edad.	Sí	Sí	Se permite el cambio en caso de menores de edad, con la anuencia de representantes legales. De no obtenerla, se prevén mecanismos en el Código Civil.
Examen psicológico	No	Sí. Se solicita Examen técnico psicológico que acredite que la persona conoce y asume voluntariamente las implicaciones de su decisión.	No	No	No
Estabilidad y persistencia por un periodo de tiempo	No	No	No	Sí. Se requiere persistencia mínima de 2 años.	Con la Ley 18.620, se solicitaba pruebas que acrediten que los documentos de identidad de la persona no coincidan con la identidad de la persona, por un periodo mínimo de 2 años.

⁶⁶ A/HRC/29/23. Discriminación y violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Pág. 7.

⁶⁷ CIDH. Informe sobre violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, OEA OAS/Ser.L/V/II. Rev.2 Doc. 3612 noviembre 2015, párr. 419

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

Presentación de testigos que acrediten vivencia	No	No	No	Sí. Se requiere dos testigos que acrediten una autodeterminación contraria al sexo del solicitante.	No
Exigencia de intervenciones quirúrgicas	No	No	No	No	No
Exigencia de terapias hormonales	No	No	No	No	No

Elaboración propia.

77. Del análisis precedente de la legislación comparada, se advierte una marcada tendencia favorable a la implementación de un procedimiento administrativo que se espera sea célere y gratuito. Dichos procedimientos han superado un tratamiento patologizante, que, en su mayoría, supone requisitos gravosos tales como exámenes quirúrgicos, hormonales, de esterilización, así como exámenes psiquiátricos. En su lugar, se han considerado requisitos mínimos como son la mayoría de edad del/la solicitante, la presentación de solicitudes y, en algunos casos, la acreditación de la identidad de género a través de la presentación de testigos y la persistencia por un periodo de tiempo.
78. Cabe señalar que, si bien en la sentencia Romero Saldarriaga, el Tribunal Constitucional establece la vía judicial como la única existente para el reconocimiento de la identidad de género, no se pronuncia sobre los requisitos que debiera acompañar la demanda, lo que abre un espacio jurisdiccional discrecional para la exigencia de medios probatorios. Así, en un estudio de 28 casos sobre cambio de nombre, de sexo, o de ambos⁶⁸, de personas trans; se advierte que las personas solicitantes presentan, voluntariamente, documentos o medios probatorios que sustentarían su identidad. En tales casos, se evidencia un criterio homogéneo por parte de las personas solicitantes, toda vez que coinciden en la presentación de certificados de tipo médico-físico y/o de índole psicológica-psiquiátrica. No obstante, a pesar de que los/las solicitantes presentan documentación similar y/o análoga, el tratamiento de tales medios por parte de la judicatura no es uniforme. Ello supone un trato desigual frente a situaciones análogas, producto de la falta de criterios compartidos en la vía jurisdiccional⁶⁹. Pero, asimismo, la presentación de informes médicos, psicológicos o psiquiátricos supone perpetuar a las personas trans

⁶⁸ El estudio abarca el periodo 1999-2016. Véase Zelada, Carlos (2017). *Los estándares internacionales para el reconocimiento de las identidades trans**. Lima: Demus – Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer. En especial, pp. 28-29.

⁶⁹ En ese sentido, Zelada sostiene “[a] manera de ejemplo, en dos casos con idéntico peticitorio (cambio de nombre) donde las solicitantes presentaron los mismos medios probatorios (fotografías, certificados de estudios y de asistencia a conferencias) los resultados fueron diametralmente opuestos: en uno se declaró fundada la solicitud a través de una justificación constitucional, mientras que el otro fue declarado improcedente mediante un argumento formalista”. Para la documentación completa de los casos véase *ibid.*, pp. 32-33.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

a una visión patologizante de su condición⁷⁰, criterio que viene siendo superado por el derecho internacional de los derechos humanos y por el derecho comparado, como se ha desarrollado a lo largo del presente informe.

VI.5. Procesos de reconocimiento de nombre y/o sexo frente a RENIEC

79. Ante la ausencia de un procedimiento administrativo célere que permita la actualización de datos ante el RENIEC, las personas trans han venido empleando la vía judicial en el marco de lo que prevé el artículo 29° del Código Civil⁷¹. No obstante, los resultados han sido en la mayoría de casos adversos y solo muy recientemente, se ha consolidado la vía jurisdiccional. Ante ello, con la finalidad de conocer el estado de tales procesos y, en concreto, en los que es parte la Procuraduría Pública de RENIEC, la Secretaría Técnica de CONACOD solicitó información referida al número de procesos de reconocimiento de nombre y/o sexo, así como la duración de los mismos y las vías procesales recurridas por los demandantes.

80. En concreto, se solicitó a la Procuraduría de RENIEC información sobre el número de procesos judiciales relacionados con solicitudes de reconocimiento de nombre y/o sexo, en los que haya sido notificada como parte en los últimos cinco años. Frente a tal requerimiento, la Procuraduría señala que el número de procesos presentados asciende a 138 demandas, correspondientes a los siguientes lugares:

Cuadro 2: Sedes Judiciales y número de demandas de reconocimiento de nombre y/o sexo

Sede Judicial	Cantidad
Amazonas	1
Arequipa	4
Ayacucho	2
Callao	1
Huánuco	2
Huaraz	49
Huaura	2
Ica	4
La Libertad	1

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 14-15.

⁷¹ “Artículo 29: CC: Nadie puede cambiar su nombre ni hacerle adiciones, salvo por motivos justificados y mediante autorización judicial, debidamente publicada e inscrita.

El cambio o adición del nombre alcanza, si fuere el caso, al cónyuge y a los hijos menores de edad”.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

Lambayeque	9
Lima	52
San Martín	3
Santa	2
Tacna	2
Tumbes	1
Ucayali	3

Fuente: Procuraduría Pública de RENIEC.

81. Llama la atención la concentración de demandas en algunos distritos. En el caso de Huaraz, que registra 49 casos, se nos ha señalado que ello viene ocurriendo debido a que ha sido un Juzgado de dicha jurisdicción donde se ha venido protegiendo los derechos de las personas trans, lo que muestra la incertidumbre y discrecionalidad judicial que acompaña a estos procesos. La CONACOD observa con preocupación que, tratándose del acceso a un documento de tanta relevancia como es el DNI, las personas trans, que forman parte del grupo de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, estén siendo sometidas a tratos discriminatorios a la hora de acceder a este documento.
82. De otro lado, si se observa el nivel de eficacia de los procesos, en los cinco años que cubre el reporte alcanzado por RENIEC, de un universo cercano a los 140 casos, solo 9 habrían concluido su trámite, de los cuales solo 4 habrían sido acogidos con sentencias estimatorias. Aun cuando no se ha tenido acceso a los partes judiciales, se puede inferir el desconcierto y frustración que experimentan las personas trans frente a los resultados adversos, en la medida que se les cierra la única posibilidad de acceso a un documento sin el cual no podrán realizar una serie de actuaciones como personas y ciudadanos o ciudadanas.

Sentido	Cantidad
Concluido	9
Fundada	4
Improcedente	1
Infundada	1

83. Dicha situación puede tornarse aún más crítica cuando se apela, sin motivo razonable, las sentencias estimatorias. Incluso ocurre, como se ha presentado en la solicitud de intervención, que se recurre a argumentos superados por los criterios establecidos en la sentencia Romero Saldarriaga del Tribunal Constitucional.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

84. La situación de falta de reconocimiento de su identidad, expone a las personas trans a la marginación y exclusión, así como las denigra y somete a una constante humillación en un contexto cultural que no suele ser empático con su situación. De ahí que la CIDH haya subrayado que en las Américas “[l]as personas trans enfrentan altas tasas de exclusión de las oportunidades de generación de ingresos y programas de bienestar social que frecuentemente las relega al desempleo y hace que estas recurran al trabajo sexual, enfrentan una falta crónica de acceso a los servicios educativos y de salud, oportunidades laborales y vivienda adecuada, por lo que sufren de empobrecimiento severo la mayor parte de sus vidas”⁷². Como se puede apreciar, el contexto de desigualdad acentúa la vulnerabilidad de este grupo de personas.

VII. SOBRE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN EL INFORME

85. En la sección IV del presente informe se presentó un conjunto de cuestiones a las que se debía dar respuesta. Dos de estas ya han sido abordadas en secciones precedentes, por lo que es menester, a continuación, tratar las tres últimas cuestiones:

- (iii) ¿Se vulnera algún derecho constitucional cuando las autoridades exigen que las personas trans tramiten los reconocimientos y/o modificaciones en el Documento Nacional de Identidad a través de un proceso judicial?
- (iv) ¿Está contenida en el Código Civil la regulación del reconocimiento del pre nombre en el DNI tratándose de la identidad de las personas trans?
- (v) ¿Cuáles son las vías idóneas para garantizar adecuadamente el derecho de las personas trans a portar un DNI que acredite su verdadera identidad?

86. Los argumentos que expondremos en las siguientes líneas tienen por finalidad demostrar que, cuando las autoridades exigen a las personas trans tramitar el cambio de su DNI a través de un proceso judicial, están vulnerando su derecho a la identidad, dado que el Código Civil no exige que las personas trans tengan que realizar un proceso judicial para tal efecto. Por lo tanto, dado que el supuesto de hecho no está regulado en ningún instrumento normativo, y debido a que la situación de las personas trans no ha sido considerada aún por el legislador peruano, es necesario que el Poder Ejecutivo reglamente un procedimiento especial para el reconocimiento de la identidad de personas trans, siendo que ello no contradice en absoluto lo contenido en el Código Civil⁷³.

87. Esta Secretaría Técnica observa que regularmente se ha sostenido que la única vía para salvar el problema planteado es modificando el marco jurídico-legal, de forma tal que se busque una vía más expeditiva que la judicial para el cambio de nombre de personas trans. Sin embargo, como analizaremos en el presente informe, existen otras vías alternativas para hacer frente al problema planteado.

88. Con referencia a tal cuestión, el Tribunal Constitucional, revisando su jurisprudencia y tras establecer que “[e]l transexualismo debe ser entendido como una disforia de género, mas no como una patología”,

⁷² CIDH, Pobreza y derechos humanos, p. 158.

⁷³ La reglamentación se debe dar vía el Poder Ejecutivo, debido a que el reglamento de RENIEC fue aprobado por Decreto Supremo N° 015-98-PCM.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

dispuso en la sentencia del Exp. N° 06040-2015-PA/TC, (i) que no existe impedimento legal ni jurisprudencial para que las personas trans soliciten judicialmente una modificación de los datos en sus documentos de identidad, (ii) a la vez que procesalmente y “[m]ientras los órganos emplazados no adopten los procedimientos especiales para esta clase de pedidos”, la vía idónea es la contenida en el artículo 546.6 del Código Procesal Civil, referente a los supuestos de procedencia de procesos sumarísimos. De esta manera, las personas trans que desean modificar los datos de su DNI para que concuerden con su identidad, deberán hacerlo siguiendo un procedimiento judicial al que también se someten quienes, por ejemplo, desean cambiar su nombre porque resulta ofensivo o sarcástico, o porque son homónimos de personas requisitorizadas.

89. Como se observa, la respuesta del Tribunal al problema del cambio de datos en el DNI para las personas trans, no exime de responsabilidades al Poder Ejecutivo para que, a través de la conformación de un Grupo de Trabajo, en el más breve plazo “[a]dopte los procedimientos especiales para esta clase de pedidos”⁷⁴. Vista la incertidumbre a la que se somete a estas personas conduciéndoles a la vía judicial, la CONACOD considera que es prioritaria la actuación de las competencias reglamentarias en materia de identificación, a efectos de establecer un procedimiento administrativo sencillo y célere, que, garantizando de manera razonable los bienes y valores que corresponda tutelar en dicha instancia, establezca como prioridad la actualización de los datos en el DNI para las personas trans que así lo requieran, de modo que la información ahí consignada responda a su identidad autopercebida en el ámbito de sus íntimas convicciones personales y en garantía de su derecho constitucional a la identidad de género.
90. De este modo, la Secretaría Técnica de CONACOD considera que la decisión del Tribunal Constitucional en el Exp. N° 06040-2015-PA/TC no es incompatible con la instauración de un procedimiento administrativo de rectificación de datos del DNI que debe permitir acceso en igualdad de condiciones a todas las personas trans, sin necesidad de esperar la promulgación de una ley. Esta conclusión se desprende de las competencias constitucionales que habilitan a RENIEC a emitir el DNI como garantía del derecho a la identidad de todas las personas sin distinción de género. Para que ello ocurra se hace necesario modificar el Reglamento de inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-98-PCM, el mismo que, a partir de su artículo 71°, regula las rectificaciones. La causal que ahora motiva una rectificación no sería otra que la discordancia entre la identidad autopercebida y el sexo consignado en el DNI, lo que impide que las personas trans se sientan garantizadas en su derecho a la identidad de género.
91. Llegados a este punto, conviene analizar el marco normativo que ha venido sirviendo de respaldo en los procesos judiciales sobre rectificación del documento de identidad. Como ha quedado establecido a partir del análisis precedente, ante la ausencia de una ley de reconocimiento de la identidad de género para las personas trans, éstas han acudido a procesos judiciales invocando un supuesto de cambio de nombre por “motivos justificados”, conforme al artículo 29° del Código Civil⁷⁵.

⁷⁴ Tribunal Constitucional. Sentencia del Exp. N° 06040-2015-PA/TC, FJ. 17.

⁷⁵ Artículo 29°.- Nadie puede cambiar su nombre ni hacerle adiciones, salvo por motivos justificados y mediante autorización judicial, debidamente publicada e inscrita.

El cambio o adición del nombre alcanza, si fuere el caso, al cónyuge y a los hijos menores de edad.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

92. En efecto, desde una primera aproximación al artículo 29° del Código Civil pareciera que tal disposición regula todos los supuestos posibles de cambio de nombre en el DNI. Si este fuera el caso, y el predicado fáctico de la disposición normativa es de tipo universal negativo (“nadie” puede cambiar su nombre), la conclusión que de ello se sigue es que el supuesto de un cambio de nombre por razones asociadas a la identidad de género encajaría también en un supuesto más de cambio de nombre por *motivos justificados* y por vía judicial. Bastaría argumentar, en consecuencia, que el caso de las personas trans constituye un “motivo justificado” para el cambio de nombre.
93. No obstante, varias cuestiones surgen de inmediato desaconsejando esta primera interpretación. En primer término, como ha sido expuesto, no todos los casos de disforia de género logran calificar como un “motivo justificado” para un cambio de nombre, de acuerdo a los órganos jurisdiccionales. La vía judicial, entonces, no asegura (y nadie podría garantizar que sea de otro modo) un mecanismo de acceso predecible y cierto a los cambios en la identidad de las personas trans. Esto genera de inmediato una segunda cuestión relevante: el acceso al DNI que recoge los datos de la verdadera identidad de las personas trans ya no está garantizado, por esta vía, en igualdad de condiciones para todos como lo exige la Constitución, en la medida que algunos logran una sentencia a su favor y pueden acceder con ella al DNI, mientras que los que son rechazados por el Poder Judicial, y quedan en una situación de desamparo. En tercer lugar y, esta es la cuestión más relevante, ¿cuál sería la razón para que las personas trans tengan que recorrer un camino sinuoso e incierto con el solo propósito de obtener un DNI que *acredite*, como establece la Constitución (artículo 183°), su verdadera identidad? En otras palabras, “¿Por qué [las personas trans tienen] que hacerle un juicio al Estado para poder tener una identidad?”⁷⁶. Una posible razón que se podría alegar es que las personas trans son potenciales transgresoras de la ley y que, por lo tanto, su condición de transexuales les permitiría, de este modo, encubrir sus fechorías apelando a un procedimiento de cambio de nombre. El proceso judicial, entonces, serviría para “asegurar” a la sociedad que tal situación no se producirá.
94. Desde el punto de vista de esta Secretaría Técnica, una razón como la ensayada no solo resultaría inmediatamente discriminatoria y prejuiciosa, sino que, con su formulación, logra transmitir la inexistencia de razones para justificar un tratamiento diferenciado en el acceso a un DNI que *acredite* la verdadera identidad de una persona trans. Así, mientras las personas heterosexuales logran obtener un DNI que recoge su verdadera identidad sin ningún trámite adicional y con la sola presentación de la partida de nacimiento, en el caso de las personas trans se las obliga a iniciar un proceso judicial sin una justificación razonable, con el agravante que el resultado no puede preverse. Es decir, aun cuando asumiéramos que el proceso judicial diferenciado para el acceso al DNI está justificado para el caso de las personas trans, este mecanismo tampoco garantizaría un resultado efectivo y, por ello, se trataría de una restricción al derecho a la identidad que no logra pasar siquiera satisfactoriamente el test de idoneidad del medio⁷⁷, en la medida que el proceso judicial no siempre puede garantizar el acceso al DNI.

⁷⁶ Testimonio de Leyla Huerta, directora de Fémias Perú. Véase: <https://larepublica.pe/sociedad/1209823-gahela-una-mujer-trans-a-quien-el-estado-niega-la-identidad>

⁷⁷ Véase la Sentencia del Exp. N° 007-2006-PI/TC.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

95. Luego de explorar las posibles soluciones en el marco del artículo 29° del Código Civil, podemos concluir en este punto que dicho enunciado no recoge el supuesto de hecho de las personas trans que concurren al registro en busca de una rectificación de los datos consignados en el DNI, debido a razones constitucionales de identidad autopercibida sobreviniente al primer acto de inscripción registral. El supuesto de hecho de este enunciado no es la situación en la que se encuentran las personas trans. Ello es así aun cuando se haya intentado utilizar esta vía como una suerte de salida legal a un problema que, claramente, no tiene cause en el ámbito del Derecho Civil sino, en todo caso, en el del Derecho Constitucional y de los Derechos Humanos.
96. Esta Secretaría Técnica reconoce, sin embargo, que resulta comprensible que los órganos jurisdiccionales hayan tratado de encontrar fórmulas interpretativas para salvar una situación compleja que exige una tutela efectiva, al tratarse de una problemática con una importante dimensión de derechos humanos. Sin embargo, dados a indagar en otras posibles soluciones al problema, emergen algunos caminos alternativos. En la medida que las personas trans llevan a cabo profundos procesos de transformación psicológica y fisiológica, estamos, en realidad, frente a una transformación significativa de la identidad, de forma tal que algo así como una nueva individualidad emerge de un proceso de revisión subjetiva de la persona.
97. Tomando en cuenta el escenario descrito en el párrafo precedente, el procedimiento de cambio de nombre no logra asir correctamente lo que está en juego en términos de derechos: las personas trans no estarían buscando un cambio de nombre, sino el reconocimiento de una nueva identidad surgida luego de un complejo proceso de autoexamen subjetivo. Siendo así, el procedimiento idóneo no sería el de cambio de nombre a través de un proceso judicial, sino el de reconocimiento de una nueva identidad adscrita a un mismo receptáculo físico. En apariencia (externa) la persona es la misma, solo que con cambios visibles, pero a nivel identitario, nos encontramos frente a un individuo con una nueva subjetividad, que, sin desconocer líneas de continuidad con su antiguo “yo”, es, en realidad, una nueva identidad.
98. En este escenario, el procedimiento que mejor parece adecuarse a las exigencias de los derechos de las personas trans no sería la reconducción hacia un proceso judicial, sino más bien, el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo, y en coordinación con RENIEC, de manera que pueda generarse un procedimiento administrativo de rectificación de datos igual para todos los casos de personas trans, estableciendo como supuesto el reconocimiento de la identidad sobreviniente a la primera inscripción registral. Tal procedimiento deberá en cualquier caso, como ya se ha adelantado, ponderar los bienes en juego, establecer constataciones mínimas razonables sobre la base de la experiencia comparada, tales que permita las seguridades requeridas dada la naturaleza del Registro personal.
99. De tal manera, esta Secretaría Técnica considera que la reglamentación de un procedimiento para el acceso al DNI de personas trans no vulnera al contenido del artículo 29° del Código Civil en la medida que, como se ha argumentado, este enunciado no recoge el supuesto de las personas trans. Más aún, este supuesto no fue contemplado por el legislador del Código Civil de 1984, año en que la problemática

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

de las personas trans no asomaba en las discusiones jurídicas. Puede afirmarse, en consecuencia, que sobre tal problemática el sistema legal peruano mantiene silencio a nivel legislativo, aun cuando a nivel constitucional y convencional, como ha sido expuesto en este informe, existen obligaciones explícitas para las instituciones del Estado, a quienes corresponde garantizar el derecho a la identidad sin discriminación de ninguna índole, estableciéndose como consecuencia la obligación de la entrega del DNI que acredite plena y satisfactoriamente el derecho a la identidad de las personas trans.

100. Una vez que, desde el punto de vista de la Secretaría Técnica de CONACOD, ha quedado establecido que existe una laguna en el ordenamiento jurídico peruano respecto del procedimiento que corresponde a la actualización de datos del DNI tratándose de personas trans, el presente informe concluye que resulta necesario que el Poder Ejecutivo, en coordinación con RENIEC, ejerza su facultad reglamentaria para precisar el procedimiento administrativo de rectificación de datos del registro para el supuesto de personas trans, a efectos de garantizar plenamente su derecho a la identidad de género.

VIII. CONCLUSIONES

- i. La identidad de género constituye un elemento constitutivo del derecho a la identidad, y en la actualidad, ha sido reconocido como un derecho autónomo. Asimismo, constituye una categoría sospechosa de discriminación y, en consecuencia, cualquier trato diferenciado que tenga como motivación la identidad de género de una persona es incompatible con el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, establecido en el artículo 2º, inc. 2, de la Constitución Política del Perú.
- ii. En virtud de lo señalado, CONACOD considera que el Estado peruano tiene la obligación, en el marco de los principios constitucionales y derechos fundamentales amparados por la Constitución, así como de los tratados internacionales de los que nuestro país es parte, de reconocer legalmente y permitir el cambio de nombre y sexo de las personas trans, de forma tal que se logre garantizar el pleno ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones. Dicha obligación implica adoptar las medidas necesarias para establecer un procedimiento adecuado, sencillo y rápido a través del cual puedan hacer efectivos sus derechos fundamentales.
- iii. La institución a la que la Constitución encomienda la garantía del derecho a la identidad en todas sus dimensiones es RENIEC. A tal institución corresponde velar porque todas las personas, sin distinción, tengan acceso al DNI, así como regular el procedimiento que permita la oportuna modificación de los datos que se consignan, especialmente los referidos a la identidad. Este es el caso del sexo y nombre. Tal exigencia resulta prioritaria para proteger los derechos de las personas trans.
- iv. Si bien el Tribunal Constitucional ha amparado el derecho a la identidad de género, estableciendo que los jueces deben hacer lo propio mediante un proceso sumarísimo a efectos de garantizar el derecho de acceder al DNI que refleje la identidad de las personas trans; el seguimiento realizado a los procesos judiciales que se tramitan con este propósito con intervención de la Procuraduría de RENIEC, da cuenta de los riesgos así como de la incertidumbre a la que se ven sometidas estas personas en busca de tutela de sus derechos básicos.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial
de Derechos Humanos y
Acceso a la Justicia

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”

- v. La Secretaría Técnica de CONACOD, considera que dada la gravedad de la afectación a los derechos de las personas trans, que se incrementa día a día mientras no logran actualizar los datos de su identidad de género en el DNI, resulta imperioso que se conforme un Grupo de Trabajo a nivel del Poder Ejecutivo, en coordinación con RENIEC, cuya función debería consistir en introducir en el más breve plazo las modificaciones necesarias al Reglamento de Inscripciones, a efectos de dar fiel cumplimiento al mandato constitucional de acreditar la identidad de género de las personas trans. Tal solución no es incompatible con los procesos judiciales que se encuentran en trámite en los que corresponde a los jueces aplicar las interpretaciones establecidas por el supremo intérprete de la Constitución con carácter de doctrina jurisprudencial vinculante.