

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 393
17 diciembre 2022
Original: español

INFORME No. 384/22
PETICIÓN 1573-14
INFORME DE ADMISIBILIDAD

P.E.M.M.
PERÚ

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 17 de diciembre de 2022.

Citar como: CIDH, Informe No. 384/22. Petición 1573-14. Admisibilidad. P.E.M.M.
Perú. 17 de diciembre de 2022.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Aldo Enrique Araujo Neyra, Rafael Alonso Ynga Zevallos y Asociación Civil LTGB
Presunta víctima:	P.E.M.M.
Estado denunciado:	Perú ¹
Derechos invocados:	Artículos 4 (vida), 8 (garantías judiciales), 11 (derecho a la honra y a la dignidad), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	3 de noviembre de 2014
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	11 de mayo de 2015 y 20 de octubre de 2016
Notificación de la petición al Estado:	22 de octubre de 2021
Primera respuesta del Estado:	17 de febrero de 2022
Observaciones adicionales del Estado:	20 de abril de 2022
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	4 de agosto de 2022
Advertencia sobre posible archivo:	24 de septiembre de 2020
Respuesta de la parte peticionaria ante advertencia de posible archivo:	28 de septiembre de 2020

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 28 de julio de 1978)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 3 (reconocimiento de la personalidad jurídica), 5 (integridad personal) 8 (garantías judiciales), 11 (protección de la honra y de la dignidad), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana.
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, en los términos de la sección VI
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la sección VI

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Julissa Mantilla Falcón, de nacionalidad peruana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

² En adelante "la Convención" o "la Convención Americana".

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

V. HECHOS ALEGADOS

1. La parte peticionaria denuncia que el Estado discriminó a la presunta víctima en su condición de mujer trans, toda vez que las autoridades administrativas y judiciales rechazaron su solicitud de reconocimiento de sexo, provocando que hasta la fecha no cuente con un documento nacional de identidad (o “DNI”) acorde a su identidad de género.

2. La parte peticionaria explica que P.E.M.M, de nacionalidad peruana y española, logró que en España se le reconozca con nombre y sexo femenino, tras lo cual interpuso una demanda en Perú a efectos de lograr el reconocimiento de su nombre también en su país de origen. Como consecuencia, el 20 de octubre de 2009 el Juzgado Especializado en lo Civil de San Martín declaró fundada la acción, al considerar que la parte demandante había acreditado fehacientemente identificarse con el género femenino. Dado que ni el Ministerio Público ni ninguna otra autoridad presentó un recurso de apelación, el 27 de enero de 2010 la referida resolución adquirió la calidad de cosa juzgada.

3. A partir de dicha decisión, el 23 de agosto de 2010 la presunta víctima interpuso un recurso de amparo contra el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (en adelante, RENIEC), solicitando el reconocimiento de su sexo femenino en su DNI; y el 3 de mayo de 2012 el Juzgado Civil de la Provincia de San Martín declaró fundada la demanda. Sin embargo, indica que el RENIEC recurrió esta decisión, alegando que la vía constitucional no era adecuada para atender el reclamo de P.E.M.M, toda vez que el asunto debía ser conocido en la vía ordinaria civil. En razón a ello, el 10 de septiembre de 2012 la Sala Mixta Descentralizada de Tarapoto revocó la sentencia apelada declarándola improcedente, al considerar que el asunto no debía ser resuelto mediante un proceso de amparo.

4. Ante ello, la presunta víctima interpuso un recurso de agravio constitucional, pero el 18 de marzo de 2014 el Tribunal Constitucional, a través de sentencia recaída en el Expediente N° 00139-2013-PA/TC, lo declaró infundado. Entre sus consideraciones, el referido órgano judicial sostuvo lo siguiente:

para el Derecho [...] el sexo viene a ser el sexo biológico [...]. La diferencia entre los sexos responde, pues, a una realidad extrajurídica y biológica que debe ser constitucionalmente respetada por fundarse en 'la naturaleza de las cosas' [...]. En el caso de autos, el recurrente en ningún momento aduce que P.E.M.M sea cromosómica, hormonal, gonádica o morfológicamente correspondiente al sexo femenino. El recurrente sustenta el reclamo de cambio de sexo de P.E.M.M en razones exclusivamente de orden psicológico [...] Es claro que no identificarse con el sexo biológico masculino o sentirse del sexo femenino, hace alusión a una 'patología' (como ella misma le llama) psicológica, como lo prueba además, según ella manifiesta, haber sido sometida a una 'evaluación minuciosa' de orden psicológico para diagnosticarle 'transexualismo'.

5. Asimismo, el Tribunal Constitucional consideró que de aceptarse la solicitud de P.E.M.M. se ocasionaría un gran impacto y complejidad en el campo del Derecho Civil; y que particularmente ocurrirían las siguientes consecuencias: “1) *que una persona pueda cambiar a su voluntad su sexo en el registro civil*; 2) *admitir el matrimonio de personas del mismo sexo, ya que un transexual operado, a pesar del cambio externo, sigue teniendo el mismo sexo cromosómico*”. En razón a ello, estableció que su decisión constituía doctrina constitucional vinculante y obligatoria para todos los tribunales del país.

6. En virtud de las citadas consideraciones, la parte peticionaria denuncia que el Estado violó principalmente el derecho a la identidad e igualdad de la presunta víctima; y que la denegación del reconocimiento de la identidad de género también implicó otras vulneraciones, toda vez que P.E.M.M. ha tenido problemas en los trámites personales que debe realizar, ya sea en bancos, centros comerciales o entidades del Estado, impidiéndole realizar una vida plena sin temor a ningún tipo de riesgo. Finalmente, detalla que en Perú no existe un proceso específico que contemple el reconocimiento de la identidad de género y que las vías actuales no permiten una decisión de manera celeré, toda vez que contemplan etapas probatorias que resultan discriminatorias para las personas trans. Afirma que esta situación se agravó con la decisión del Tribunal Constitucional, que estableció una doctrina constitucional vinculante un criterio discriminatorio.

7. El Estado, por su parte, aduce que la presente petición es inadmisibles. En primer lugar, presenta la excepción de falta de competencia material por la alegada vulneración del derecho a la identidad de la presunta víctima, toda vez que dicho derecho no se encuentra expresamente consagrado en ningún artículo de la Convención Americana, ni tampoco en otros instrumentos del sistema interamericano. En consecuencia, afirma que no resulta posible debatir sobre la alegada violación de dicho derecho en el marco de peticiones y casos de la CIDH.

8. Adicionalmente, plantea que la parte peticionaria no agotó adecuadamente los recursos de la jurisdicción interna. Informa que conforme al artículo 5 del Código Procesal Constitucional entonces vigente⁴, la vía de amparo resultaba procedente para la protección de derechos fundamentales, siempre que no exista una vía igualmente satisfactoria. Señala que, en el presente caso, tanto la Sala Mixta descentralizada de Tarapoto como el Tribunal Constitucional rechazaron la demanda de la presunta víctima, al considerar, entre otros argumentos, que el asunto debía ser resuelto mediante un proceso ordinario civil. Asimismo, detalla que existe diversa jurisprudencia nacional similar al presente caso que, al ser tramitadas por la vía adecuada, obtuvieron los resultados esperados. En particular, el Estado aporta tres resoluciones proferidas por juzgados y salas civiles que ordenaron el cambio de nombre y sexo de las personas demandantes; y, en base a ello, concluye que, toda vez que se demostró que existía una vía adecuada y efectivo que la presunta víctima no utilizó, la presente petición no cumple con el requisito previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

9. En sentido similar, el Estado también sostiene que la presunta víctima no agotó el recurso correspondiente para cuestionar una posible violación del artículo 24 de la Convención Americana. Al respecto, detalla que a pesar de que el ordenamiento peruano prevé la posibilidad de cuestionar por vía de amparo la constitucionalidad de una disposición de carácter autoaplicativo, P.E.M.M no cuestionó ni solicitó la inaplicación de una norma por ser discriminatoria. En razón a ello, el Estado considera que no contó con la oportunidad de pronunciarse con relación a este asunto en la jurisdicción nacional, por lo que este extremo de la petición tampoco cumple el requisito establecido en el artículo 46.1.a) de la Convención.

10. Finalmente, arguye que los hechos denunciados no caracterizan una violación de derechos humanos. Indica que los primeros avances por parte de los órganos del sistema interamericano respecto a la diferencia de trato, igualdad y no discriminación por orientación sexual iniciaron en el 2012, a través sentencia recaída en el caso *Atala Riffo y Niñas vs. Chile*. En consecuencia, resalta que cuando P.E.M.M inició su proceso en sede interna, aún no se encontraba vigente algún estándar internacional de protección al derecho a la identidad de género; y que recién en el 2017, mediante la Opinión Consultiva N° 24, la Corte Interamericana desarrolló dicho parámetro jurídico. En base a ello, el Estado solicita a la CIDH que tome en cuenta que, ante la falta de consenso internacional sobre el asunto en controversia, resulta aplicable doctrina del margen de apreciación.

11. En cuanto a la alegada afectación a las garantías y protección judicial, arguye que el hecho de que el resultado del proceso no haya sido satisfactoria para P.E.M.M tampoco significa que los recursos existentes en el ordenamiento jurídico resulten ilusorios, o hayan implicado alguna irregularidad procesal. Además, reitera que la presunta víctima contaba con otra vía igualmente satisfactoria para hacer valer el derecho considera transgredido.

12. Finalmente, el Estado sostiene que la parte peticionaria no detalla en qué medida existió una violación de a los derechos a la vida, integridad personal y honra de P.E.M.M; y que tampoco se produce una violación del derecho a la igualdad ante la ley, toda vez que cuenta con normas internas relativas a la protección de los derechos de las personas trans en el ámbito electoral y de salud. Por las citadas razones, solicita que la petición sea declarada inadmisibles con fundamento en el artículo 47.b) de la Convención Americana, toda vez

⁴ Código Procesal Constitucional. Artículo 5.- Causales de improcedencia. No proceden los procesos constitucionales cuando: [...] 2. Existan vías procedimentales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado, salvo cuando se trate del proceso de hábeas corpus. [...]

que considera que la pretensión de la peticionaria es que la Comisión actúe como un tribunal de alzada, en contradicción de su naturaleza complementaria.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

13. En el presente asunto la Comisión Interamericana observa que la presunta víctima interpuso una acción de amparo, y ante su denegatoria, presentó un recurso de agravio constitucional, cuya decisión definitiva fue emitida el 18 de marzo de 2014 por el Tribunal Constitucional, a través de sentencia recaída en el Expediente N° 00139-2013-PA/TC. Esta sentencia fue notificada el 12 de mayo de ese mismo año. A este respecto, la CIDH considera que la presunta víctima acudió a una vía recursiva que, en principio, podría haber tenido un resultado que tutelara los derechos que consideraba vulnerados, agotándola hasta su última instancia.

14. Asimismo, si bien el Estado alega que la presunta víctima tenía a su disposición la vía civil, la Comisión reitera que el requisito de agotamiento de los recursos internos no implica que las presuntas víctimas tengan la obligación de agotar todos los recursos posibles a su disposición. En este sentido, la CIDH ha mantenido que si la presunta víctima planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional está cumplida⁵.

15. Con base en tal parámetro, la Comisión considera que resulta improcedente el alegato del Estado referido respecto a la idoneidad y efectividad de la vía ordinaria civil; dado que aun cuando las sentencias remitidas como anexos por el Estado dan cuenta de la existencia de decisiones favorables a pretensiones similares a las del presente caso, en el proceso de la presunta víctima a nivel interno –salvo en la segunda instancia del recurso de amparo– no se advirtió sobre la existencia de otra vía adecuada para resolver la controversia. Así, en primera instancia, se concluyó que, a pesar del carácter excepcional del recurso de amparo, la acción procedía por el vacío legislativo sobre el asunto en debate. Y, finalmente, el Tribunal Constitucional analizó directamente el fondo del asunto sin identificar la existencia de otro recurso y sin dirigir; en correspondencia, a la presunta víctima a tal mecanismo. Por esto, y dado que la presunta víctima ya había agotado los recursos de amparo y agravio constitucional, resultaría desproporcionado exigirle el agotamiento de otros mecanismos previstos a nivel interno.

16. Por las razones expuestas, la CIDH considera que, para los efectos de la admisibilidad del presente informe, la petición cumple formalmente con el requisito del agotamiento de los recursos internos dispuesto en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana. Asimismo, en cuanto al requisito del plazo de presentación, establecido en el artículo 46.1.b) de ese tratado, la Comisión observa que la citada decisión fue notificada el 12 de mayo de 2014 y la petición presentada a la CIDH el 3 de noviembre ese año, por lo tanto dentro del plazo de seis meses establecido en dicha norma. El Estado, por su parte, no ha controvertido el agotamiento de los recursos internos.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

17. En primer lugar, la Comisión reitera que el criterio de evaluación de la fase de admisibilidad difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición; la CIDH debe realizar en esta etapa una evaluación prima facie para determinar si la petición establece el fundamento de la violación, posible o potencial, de un derecho garantizado por la Convención, pero no para establecer la existencia de una violación de derechos. Esta determinación sobre la caracterización de violaciones de la Convención Americana constituye un análisis primario, que no implica prejuzgar sobre el fondo del asunto. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de derechos, según lo

⁵ CIDH, Informe No. 70/04, Petición 667/01, Admisibilidad, Jesús Manuel Naranjo Cárdenas y otros, Jubilados de la empresa venezolana de aviación VIASA. Venezuela, 15 de octubre de 2004, párr. 52

estipulado en el artículo 47.b) de la Convención Americana o si la petición es "manifiestamente infundada" o es "evidente su total improcedencia", conforme al 47.c) de la Convención Americana⁶.

18. La Comisión considera pertinente recordar que ni la Convención Americana ni el Reglamento de la CIDH exigen al peticionario identificar los derechos específicos que se alegan violados por parte del Estado en el asunto sometido a la Comisión, aunque los peticionarios pueden hacerlo. Corresponde a la Comisión, con base en la jurisprudencia del sistema, determinar en sus informes de admisibilidad, qué disposición de los instrumentos interamericanos relevantes es aplicable o podría establecerse su violación, si los hechos alegados son probados mediante elementos suficientes⁷

19. En atención a los hechos planteados por la parte peticionaria, y a la determinación ya realizada en un precedente similar⁸, la Comisión observa que los alegatos de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundados y requieren un estudio de fondo, a la luz de las obligaciones establecidas al Estado peruano por la Convención Americana. En este sentido, la Comisión considera proceder con el examen de los artículos indicados al final de la presente decisión.

20. Finalmente, y con respecto al argumento de la "fórmula de la cuarta instancia", la Comisión subraya el carácter complementario del sistema interamericano y resalta que, según lo ha indicado la Corte Interamericana, para que proceda una excepción de "cuarta instancia" sería necesario que se "busque que [...] [se] revise el fallo de un tribunal interno en virtud de su incorrecta apreciación de la prueba, los hechos o el derecho interno, sin que, a la vez, se alegue que tal fallo incurrió en una violación de tratados internacionales [...]"⁹. En el presente caso, la Comisión considera que, tal como lo ha indicado la Corte Interamericana, "[le] compete verificar si en los pasos efectivamente dados a nivel interno se violaron o no obligaciones internacionales del Estado derivadas de los instrumentos interamericanos que le otorgan competencia"¹⁰. Asimismo, le corresponde examinar "si las actuaciones de órganos judiciales constituyen o no una violación de las obligaciones internacionales del Estado, [lo cual] puede conducir a que [...] deba ocuparse de examinar los respectivos procesos internos para establecer su compatibilidad con la Convención Americana"¹¹. En este sentido, el análisis sobre si el Estado incurrió en violaciones a la Convención Americana es una cuestión que corresponde ser decidida en el fondo del presente asunto.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con 3, 5, 8, 11, 24, 25 y 26 de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1; y

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 17 días del mes de diciembre de 2022. (Firmado): Stuardo Ralón Orellana (en disidencia), Primer Vicepresidente; Margarete May Macaulay, Segunda Vicepresidenta; Esmeralda Arosemena de Troitiño, Joel Hernández, Roberta Clarke y Carlos Bernal Pulido, miembros de la Comisión.

⁶ CIDH, Informe No. 69/08, Petición 681-00. Admisibilidad. Guillermo Patricio Lynn. Argentina. 16 de octubre de 2008, párr. 48.

⁷ Este es un criterio ampliamente reiterado por la Comisión, véase, entre otros: CIDH, Informe 7/12, Petición 609-98, Admisibilidad. Guillermo Armando Capó. Argentina. 19 de marzo de 2012, párr. 26.

⁸ CIDH, Informe 57/18, Petición 969-07, Admisibilidad. Karen Mañuca Quiroz Cabanillas. Perú. 5 de mayo de 2018, párr. 15.

⁹ Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 18.

¹⁰ Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 19.

¹¹ Corte IDH. Caso Palma Mendoza y otros Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 247, párr. 18; Corte IDH. Caso Rosadio Villavicencio Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2019. Serie C No. 388., párr. 24; Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 19.