

Tribunal Constitucional, 19 de julio de 2016 Expediente 00388 2015-PHC/TC

Materia: Derecho a la identidad, cancelación de inscripciones de identidad

Normativa aplicable: Constitución Política del Perú, artículo 2, inciso 1, y artículo 183; decreto ley 14207, artículo 77; ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

Doctrina: La cancelación de inscripciones de identidad se debe dar en concordancia con el sentido integral que define al derecho a la identidad y los principios que sustentan el procedimiento administrativo.

El sentido integral del derecho a la identidad: jurisprudencia
del Tribunal Constitucional y la realidad registral del Perú

AGUSTÍN GRÁNDEZ MARIÑO

El Tribunal Constitucional (TC), en la sentencia recaída en el expediente 00388 2015-PHC/TC, establece un criterio de evaluación distinto al seguido por el Registro Nacional de Identidad (RENIEC) para la cancelación de inscripciones de identidad. En el presente caso, el ciudadano Carlos Alexander Gabe Villaverde presentó una acción de *habeas corpus* contra RENIEC para que se emita el Documento Nacional de Identidad (DNI) de la inscripción cancelada por dicha entidad. La sentencia, con tres votos singulares en contra, sigue la línea jurisprudencial del TC respecto al derecho a la identidad y enfatiza la necesidad de una evaluación integral por parte de la administración pública en casos que involucren el mencionado derecho.

En noviembre de 2010, RENIEC, a través de la Resolución AFIS 1034-2010/GRUSGDI/RENIEC, canceló la inscripción 10527323 correspondiente al ciudadano Carlos Alexander Gabe Villaverde. Dicha resolución tomó como sustento la existencia de una doble inscripción. Además de la inscripción ya mencionada, RENIEC identificó que la inscripción 10217697, correspondiente a Carlos Oniel Tanamachi Villaverde, pertenecía también al señor Gabe Villaverde. De acuerdo con la directiva de RENIEC DI 300-GPRC/002, «es competencia de la Sub Gerencia de Depuración de Registros Civiles la observación de Actas correspondientes a múltiples inscripciones de nacimiento [...]» (2011, numeral 7.6.3). Es así que, a partir de esta observación, se determina, en conformidad del artículo 77 del decreto ley 14207, que, en caso de inscripciones múltiples, solo la primera de ellas conservará su validez.

La inscripción 10527323 (Carlos Alexander Gabe Villaverde) tuvo como fecha el 18 de diciembre de 1995, mientras que la inscripción 10217697 (Carlos Oniel Tanamachi Villaverde) tuvo como fecha el 02 de junio de 1994. Como elementos de hecho adicionales (que considera el TC), la inscripción 10217697 se obtuvo con partida de nacimiento de fecha 04 de mayo de 1994 y la inscripción 10527323 con partida de nacimiento de fecha 13 de abril de 1977. A partir de los hechos relatados, RENIEC procedió a cancelar la inscripción 10527323 y dejar la inscripción 10217697 como subsistente.

Ante esta decisión, el señor Gabe Villafuerte decide presentar una acción de *habeas corpus*, señalando que su derecho a contar con el Documento Nacional de Identidad (DNI) ha sido afectado, ya que la inscripción cancelada correspondía a la identidad que utiliza y utilizó para documentos como «la libreta militar, la ficha única de matrícula del Ministerio de Educación, los certificados de trabajo y de antecedentes penales y judiciales, así como las partidas de su matrimonio y de nacimiento de sus hijos» (Tribunal Constitucional, 2015, Antecedentes). El recurrente reconoce que tramitó el registro 10217697 (Carlos Oniel Tanamachi Villaverde), pero que, con la excepción del trámite de un pasaporte, nunca utilizó dicha identidad. A partir de los hechos expuestos, el TC decidió declarar fundada la demanda y determinó que RENIEC habilite nuevamente la inscripción 10527323 (Carlos Alexander Gabe Villaverde) y le otorgue su DNI.

Tras haber precisado los hechos de la sentencia del TC, corresponde ahora a nuestro análisis jurisprudencial marcar cuáles son los elementos centrales jurídicos del caso. Como se mencionó previamente, la sentencia materia de análisis continúa la línea jurisprudencial desarrollada por el TC en materia de identidad. Dentro de esta línea, son cuatro los elementos que destacaríamos y que aportan sentido y coherencia a la decisión del expediente 00388 2015-PHC/TC.

I. PERTINENCIA DEL *HABEAS CORPUS*

La privación del DNI supone una restricción del derecho a la libertad de tránsito, ya que se reconoce que el DNI representa un documento que permite el ejercicio de este derecho como documento de viaje en algunos casos y como documento que fija la residencia tanto en territorio nacional como extranjero (Tribunal Constitucional, 2007, fundamentos 4 y 5). Siguiendo esta línea jurisprudencial, la sentencia en el caso del señor Gabe Villafuerte da por establecido que la vía presentada es la idónea. Este criterio es acertado, en la medida en que recoge lo señalado por el Código Procesal Constitucional en su artículo 25, numeral 10, que indica que procede el *habeas corpus* para la protección del derecho a no ser privado del documento nacional de identidad.

Asimismo la doctrina en la materia reafirma este criterio, al desarrollar la idea del *habeas corpus* restrictivo: «se emplea cuando la libertad física o de locomoción es objeto de molestias, obstáculos, perturbaciones o incomodidades que, en los hechos, configuran una seria restricción para su cabal ejercicio. [...] en tales casos, pese a no privarse de la libertad al sujeto, “se le limita en menor grado”» (Castañeda, 2014, p. 75)

En esa línea, la restricción impuesta sobre el acceso al DNI con la identidad ejercida por el recurrente supone una situación que habilita el uso del *habeas corpus*.

II. PARTIDA DE NACIMIENTO COMO DOCUMENTO QUE PRUEBA LA EXISTENCIA

Siguiendo la línea jurisprudencial establecida en la sentencia del expediente 2273-2005-PHC/TC, el TC establece que la partida de nacimiento es el documento «a través del cual se acredita el hecho del nacimiento y, por ende, la existencia de una persona. Con este asiento registral y sus certificaciones correspondientes en los registros civiles se deja constancia del hecho inicial o determinante de la existencia de una personalidad humana» (Tribunal Constitucional, 2005, fundamento 11). Este elemento es importante para la decisión, pues le permite identificar un elemento de reconocimiento sobre la identidad. Es así que la partida de nacimiento se convierte en el documento que genera la identidad primigenia en el caso del señor Gabe Villafuerte.

III. SENTIDO INTEGRAL DEL DERECHO A LA IDENTIDAD. LA JURISPRUDENCIA DEL TC EN MATERIA DE DERECHO A LA IDENTIDAD HA MARCADO UNA LÍNEA PERMANENTE EN EL RECONOCIMIENTO DE ESTE DERECHO DESDE UNA PERSPECTIVA INTEGRAL

Es así que el TC ha señalado que el derecho a la identidad, a la luz del artículo 2, inciso 1, de la Constitución, ocupa un lugar primordial entre los atributos esenciales de la persona (Tribunal Constitucional, 2005, fundamento 21). La definición sobre este derecho que presenta el TC en su jurisprudencia pone énfasis en reconocer que se trata de un derecho que permite individualizar al ser humano a partir de determinados rasgos distintivos —como el nombre, la herencia genética, las características personales— que constituyen el carácter objetivo de este derecho. Asimismo, la definición dada por el TC reconoce un carácter subjetivo que se desprende del desarrollo y el comportamiento de la persona y se vincula con ellos. Este carácter subjetivo incluye elementos como la identidad cultural, los valores, la reputación y otros (Tribunal Constitucional, 2005, fundamento 21).

409

EL SENTIDO INTEGRAL DEL DERECHO A LA IDENTIDAD: JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA REALIDAD REGISTRAL DEL PERÚ

Es a partir de esta definición de derecho a la identidad que la jurisprudencia del TC determina que estos dos caracteres (objetivo y subjetivo) son los necesarios para individualizar a una persona. Incluso, los elementos subjetivos pueden llegar a ser más relevantes para este fin (Tribunal Constitucional, 2005, fundamento 22). La sentencia materia de análisis recoge estos criterios para incorporarlos como elemento clave en la decisión, ya que se convierten en premisa para determinar que el derecho a la identidad pasa por reconocer este derecho a ser individualizado «por lo que es y por el modo que es» (Tribunal Constitucional, 2015, fundamento 9).

Esta definición va en la línea de la doctrina mayoritaria sobre la materia, la cual reconoce que el derecho a la identidad «supone el reconocer a cada persona, en cuanto ser único y no intercambiable, su propia identidad psicosomática. [...] implica reconocer la vertiente personal del ser humano que se complementa con aquella de carácter social» (Fernández Sessarego, 2009, p. 112). La definición recoge el sentido integral del derecho a la identidad, en el cual se reconoce la existencia de elementos objetivos (sociales) y subjetivos (personales) de este derecho y el modo en que, para el ejercicio pleno de este, es necesario que ambos niveles se encuentren tutelados. Es así que solo se entenderá como tutelado este derecho cuando no solo se reconozca de manera formal, sino que también se reconozca el elemento material de aquella identidad que es ejercida y desarrollada por la persona en su fuero individual y social.

IV. DERECHO A LA IDENTIDAD Y SU VÍNCULO CON OTROS DERECHOS

Con el fin de establecer la importancia del derecho a la identidad y del DNI para su ejercicio y garantía, la sentencia explica cómo este derecho se encuentra estrechamente vinculado con otros derechos fundamentales. Es así que se determina, continuando la línea jurisprudencial del TC, que el establecer restricciones con respecto al DNI o la supresión de este genera un efecto negativo para el ejercicio y garantía de otros derechos (Tribunal Constitucional, 2005, fundamento 26).

A partir de la presentación de estos cuatro elementos centrales, es posible entender el razonamiento jurídico en la sentencia materia de análisis. El TC toma como elemento de decisión la fecha de la partida de nacimiento. Por lo tanto, considera a esta partida, y no la fecha de inscripción (como señala la previsión legal), como el criterio decisorio para determinar la cancelación de una inscripción. Es así que el criterio de la fecha de la partida de nacimiento, sumado a los criterios recogidos de la jurisprudencia del TC en materia de derecho a la identidad, llevan a concluir que el nombre mediante el cual el «recurrente ha desarrollado

y ejercido su identidad, efectivamente, es Carlos Alexander Gabe Villaverde» (Tribunal Constitucional, 2015, fundamento 21).

El TC señala que la decisión de RENIEC de cancelar la inscripción y las opciones dadas ante esa situación —utilizar una identidad distinta o recurrir a la vía judicial— suponen una limitación irrazonable (Tribunal Constitucional, 2015, fundamento 25). Es así que el TC reconoce que, más allá de las vías previstas, RENIEC debería de actuar de oficio conforme al artículo III del Título Preliminar de la ley 27444 de 2001 (Ley de Procedimiento Administrativo General). El referido artículo de la ley 27444 señala lo siguiente: «La presente Ley tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general». De acuerdo con el TC, este artículo presupone la necesidad de que la administración actúe con el objetivo de proteger derechos como el derecho a la identidad, actuación que en el caso era necesaria para preservar y garantizar la identidad del recurrente (Tribunal Constitucional, 2015, fundamento 24).

Son estos elementos, desarrollados por el TC, los que hacen de esta sentencia una sentencia importante. A su vez, es en función de estos elementos que otros magistrados, dentro de una visión estrictamente positivista, no reconocen que exista vulneración del derecho a la identidad. Es así que los Magistrados Urviola Hani (Tribunal Constitucional, 2015, voto singular, fundamento 5), Sardón de Taboada (2015, voto singular) y Ledesma Narváez (2015, voto singular, fundamento 7) señalan lo siguiente: (i) que el derecho a la identidad no ha sido afectado, ya que el recurrente aún tenía una vía administrativa y judicial habilitada para reclamar su identidad, por lo cual no existía una denegatoria del DNI; (ii) que la sentencia emitida vulnera el principio de corrección funcional, al permitírsele al recurrente escoger libremente su registro de identidad; (iii) que la sentencia emitida va en contra de la intención del legislador, el cual estableció en el artículo 77 del decreto ley 14207 que la inscripción que se cancela es la última.

Lo que hace valiosa a esta sentencia de cara a situaciones similares y a otras afines en materia de identidad —a pesar de estas objeciones, las cuales desarrollan sobre todo una perspectiva formal del ejercicio del derecho a la identidad— es el criterio respecto al desarrollo y ejercicio del derecho a la identidad. Este criterio reconoce que el derecho a la identidad debe primar sobre procedimientos que sean identificados como irrazonables por parte de la administración.

Se puede considerar al mencionado criterio certero cuando, lejos de analizar las previsiones legales que regulan la cancelación de inscripciones

411

EL SENTIDO
INTEGRAL DEL
DERECHO A LA
IDENTIDAD:
JURISPRUDENCIA
DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL
Y LA REALIDAD
REGISTRAL DEL
PERÚ

de identidad, se da una mirada integral a la realidad registral del país. En un país cuyo sistema registral presenta una serie de limitaciones y problemas determinados por su realidad histórica e institucional, una aproximación a los derechos fundamentales y al derecho a la identidad debe necesariamente incluir una mirada hacia la realidad que se desea tutelar. Si bien podría entenderse que, con el acceso al DNI, la tutela de la identidad es plena, es necesario tomar en cuenta que el ejercicio de esta también se podría ver limitado por otros elementos registrales como la partida de nacimiento.

Uno de los principales problemas en materia de identidad en el país lo representa el subregistro o registro defectuoso. Esta situación incluye supuestos como como la omisión de datos, datos erróneos, duplicidad de partidas, pérdida o destrucción de oficinas registrales, entre otros. Ella alcanza a cerca del 30% del registro nacional (RENIEC, 2012, p. 48). Además de esta dificultad, la propia RENIEC ha identificado dificultades para el ejercicio del derecho a la identidad. Como ejemplo de ello, puede mencionarse la incorporación de actas al sistema integrado de RENIEC, la cual a la fecha del estudio de RENIEC solo llegaba al 28%. (RENIEC, 2012, p. 50). Para entender este dato, es preciso señalar que, si bien RENIEC es la autoridad máxima en esta materia, debido a la imposibilidad administrativa de alcanzar a todo el territorio, existen Oficinas de Registros Civiles (OREC) que se hacen cargo de registrar las actas de nacimiento. Es así que, en los hechos, el sistema registral peruano es un sistema desintegrado: dependiendo del lugar de nacimiento, será eventualmente una municipalidad y no RENIEC la entidad que decida sobre materias de identidad (actas de nacimiento).

En este contexto de registro defectuoso y desintegrado, cobra mucho más valor una decisión como la analizada, debido a que aporta a la consideración jurídica un sentido de realidad frente a los problemas de identidad y el impacto de los mismos en el ciudadano. Rectificar la identidad y poder ejercerla en el Perú, sobre todo para aquellas personas que provienen de ámbitos rurales o aquellos desplazados por el conflicto armado interno que vieron destruidos sus registros, supone un ejercicio arduo. Este ejercicio los deja muchas veces en una situación de desprotección con respecto a sus derechos; situación que muchas veces el formalismo de la norma y la autoridad no es capaz de entender. Representa sin duda un paso hacia adelante el que se reconozca la importancia de lo que está en juego cuando la identidad de una persona está siendo limitada o vulnerada, especialmente cuando esta identidad se entiende desde una perspectiva integral. La jurisprudencia materia de análisis marca un avance que guarda relación con la realidad registral en el Perú. Ella debería ser el punto de referencia para posteriores desarrollos sobre aspectos de la identidad que hasta ahora no han sido reconocidos, como la identidad de género.

V. BIBLIOGRAFÍA

Castañeda, Susana (2014). *Hábeas corpus. Aspectos procesales relevantes: un análisis a partir de la jurisprudencia*. Lima: Jurista Editores.

Fernández Sessarego, Carlos (2009). *Derecho de las personas: exposición de motivos y comentarios al libro primero del Código Civil peruano*. Lima: Grijley.

RENIEC (2012). *Plan Nacional Perú Contra la Indocumentación 2011-2015*. Lima: RENIEC.

Normativa y Jurisprudencia

Congreso de la República del Perú (2001). Ley 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General. 10 de abril.

Congreso de la República del Perú (2004). Ley 28237. Código Procesal Constitucional. 28 de mayo.

Constitución Política del Perú de 1993.

Junta de Gobierno del Perú (1962). Decreto ley 14207. Registro Electoral del Perú. 25 de septiembre.

RENIEC (2010). AFIS 1034-2010/GRUSGDI/RENIEC. Sentencia del 26 de noviembre.

RENIEC (2011). DI 300-GPRC/002. Procedimientos Vinculados a la Depuración de Actas Registrales del Sistema de Registros Civiles del RENIEC. 05 de abril.

Tribunal Constitucional (2005). Sentencia expediente 2273-2005-PHC/TC. 20 de abril.

Tribunal Constitucional (2007). Sentencia expediente 02432-2007-PHC/TC. 16 de noviembre.

Tribunal Constitucional (2015). Sentencia expediente 00388 2015-PHC/TC. 19 de julio.

413

EL SENTIDO
INTEGRAL DEL
DERECHO A LA
IDENTIDAD:
JURISPRUDENCIA
DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL
Y LA REALIDAD
REGISTRAL DEL
PERÚ