ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

LEY DE UNIÓN CIVIL PARA PAREJAS DEL MISMO SEXO

EXPEDIENTE N. º20.888

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA
15 DE OCTUBRE DE 2019

SEGUNDA LEGISLATURA
(Del 1º de mayo de 2019 al 30 de abril de 2020)

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS
(Del 1° de septiembre 2019 al 30 noviembre 2019)

DEPARTAMENTO DE COMISIONES
ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS IV

COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE DERECHOS HUMANOS

COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE DERECHOS HUMANOS

LEY DE UNIÓN CIVIL PARA PAREJAS DEL MISMO SEXO

EXPEDIENTE N.º 20.888

Los (as) suscritos (as) Diputados (as) integrantes de la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos, rendimos **DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA** sobre el expediente legislativo legislativo **N.º 20.888 LEY DE UNIÓN CIVIL PARA PAREJAS DEL MISMO SEXO,** publicado en el alcance 148 de la Gaceta 155 del 27 de agosto del 2018, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

I. ANTECEDENTES

El proyecto de ley N° 20 888 busca legislar sobre la situación jurídica de las parejas del mismo sexo, de manera que cuando dos personas del mismo sexo quisieren celebrar de manera voluntaria un contrato para certificar su vida en común puedan acceder a una figura jurídica que les proteja. Esta figura se reconocería a través de un “convenio de unión civil” dentro del ordenamiento jurídico costarricense.

Además de la creación del “convenio de unión civil” para el reconocimiento de las uniones de las parejas del mismo sexo, el proyecto plantea múltiples reformas a la normativa nacional a partir del establecimiento del convenio de unión civil.

II. TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE LEY

El expediente N°20.888 fue presentado el 3 de julio 2018, por los diputados Rodolfo Peña Flores, Pablo Heriberto Abarca Mora, Pedro Miguel Muñoz Fonseca, Erwen Yanan Masís Castro y las diputadas María Inés Solís Quirós y Aracelly Salas Duarte. Este fue publicado en el alcance 148 de la Gaceta 155 del 27 de agosto del 2018 e ingresa en el orden del día de la Comisión de Derechos Humanos el 28 de agosto del 2018 para su estudio y discusión.

En sesión 12, del 30 de octubre 2018, la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos aprobó las siguientes consultas: Defensoría de las y los habitantes, Frente por los Derechos Igualitarios y Comisionado Presidencial en Asuntos LGTBI.

En sesión 5, del 30 de julio del 2019, la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos aprobó las siguientes consultas: Dirección Nacional de Notario, Tribunal Supremo de Elecciones, Colegio de Abogadas y Abogados de Costa Rica, Procuraduría General de la República y Corte Suprema de Justicia.

En sesión 13, del 15 de octubre, se conoce el informe de subcomisión y el expediente es dictaminado por el fondo.

III. INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS

El 26 de febrero de 2019 el Departamento de estudios, referencias y servicios técnicos de la Asamblea Legislativa emite el informe AL-DEST- IIN -043-2019, donde realiza un análisis completo del proyecto de ley, que en lo que interesa indica:

"Esta asesoría entiende que **el alcance de la precitada sentencia va en dirección, no de la unión de hecho, sino del acceso jurídico al matrimonio, particularmente el civil**, pues justamente las personas accionantes en su momento atacaron las normas relativas al impedimento del matrimonio para ese segmento establecido en el Código de Familia, situación que encuentra espaldarazo, no solo del voto transcrito, sino que este a su vez, fue basado en los alcances de la OC 24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; es decir, **queda claro, que el máximo Tribunal doméstico en materia de constitucional, como la máxima Corte del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, se han decantado por la aceptación de la figura del matrimonio**, y, agregamos, si también alguna pareja convive de hecho, no es excluyente reconocer en el ordenamiento jurídico esa otra figura sin discriminación, pues también es una realidad, tal y como existe hoy para las parejas heterosexuales." (El resaltado no pertenece al original).

"La Corte IDH respondió, en lo que interesa:

> 224. Asimismo, a consideración del Tribunal, crear una institución que produzca los mismos efectos y habilite los mismos derechos que el matrimonio, pero que no lleve ese nombre carece de cualquier sentido, salvo el de señalar socialmente a las parejas del mismo sexo con una denominación que indique una diferencia sino estigmatizante, o por lo menos como señal de subestimación. Conforme a ello, existiría el matrimonio para quienes, de acuerdo al (sic) estereotipo de heteronormatividad, fuesen considerados "normales" en tanto que otra institución de idénticos efectos, pero con otro nombre, se indicaría para quienes fuesen considerados "anormales" según el mencionado estereotipo. Con base en ello, para la Corte, **no es admisible la existencia de dos clases de uniones solemnes para consolidar jurídicamente la comunidad de convivencia heterosexual y homosexual, ya que se configuraría una distinción fundada en la orientación sexual de las personas, que resultaría discriminatoria**, y por tanto incompatible con la Convención Americana." (El resaltado no pertenece al original).
>
> Asimismo, señalan las resoluciones de la Sala Constitucional:

> "El impedimento estatuido en el inciso 6) del numeral 14 del Código de Familia, impugnado en esta acción, resulta inconstitucional por violación al derecho a la igualdad, cobijado en los artículos 33 de la Constitución Política y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por un lado, la norma cuestionada se traduce por sí misma en una prohibición para el matrimonio entre personas del mismo sexo, negándoseles con base en su orientación sexual el acceso a tal instituto; por otro, de manera refleja afecta la posibilidad de que las parejas del mismo sexo accedan a la figura de la unión de hecho, toda vez que el ordinal 242 del Código de Familia se refiere a la "…aptitud legal para contraer matrimonio…", con lo que remite a las imposibilidades legales del numeral 14, entre ellas la que es objeto del sub examine. Es decir, la norma cuestionada impide tanto la formalización de un matrimonio como el reconocimiento de una unión de hecho entre personas del mismo sexo por la sola razón de la orientación sexual, lo que contraría la línea jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la medida que esta ha venido a expandir la cobertura de protección en esta materia.
>
> Sala Constitucional, 12782 - 2018

El mismo informe indica que: **"la propuesta podría ser eventualmente inconstitucional en el tanto pareciera insuficiente de cara a lo que indica la Opinión Consultiva de la CIDH** en cuanto a que se debe adecuar la legislación a fin "de extender el derecho de acceso a la institución matrimonial a personas del mismo sexo de todos los instrumentos existentes con que cuenta el país para las personas de distinto sexo". (El resaltado no pertenece al original).

IV. CONSULTAS REALIZADAS

El expediente cuenta con ocho consultas realizadas a las siguientes instituciones y organizaciones:

Defensoría de los Habitantes DH-PE-0997-2018 27/11/2018	En desacuerdo. Solicita que el expediente sea archivado. "(...) Si bien el proyecto de ley que se propone contempla una serie de reformas a la legislación vigente, por el enfoque que estas tienen, y a las leyes que limita esta reforma, no puede ser considerada como una propuesta legislativa capaz de satisfacer los parámetros establecidos por la Sala Constitucional para el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado costarricense, y definidas por la Corte IDH en su opinión consultiva". "**La defensoría de los habitantes debe recordar a los diputados y diputadas de la Comisión que, la aprobación de este o cualquier otro que tenga como línea principal la generación de una regulación distinta para el reconocimiento del vínculo y las relaciones familiares surgidas de parejas del mismo sexo, es insuficiente para el cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos del Estado costarricense en materia de derechos humanos.** Más grave aún, **implicaría la violación por parte del Estado del derecho a la igualdad, y constituiría un acto de discriminación** (...)" (El resaltado pertenece al original).

	"(...) La defensoría de los habitantes de los habitantes de la República concluye que el proyecto de ley No. 20.888 "Ley de Unión Civil entre parejas del mismo sexo" no se ajusta a los parámetros definidos por la Sala Constitucional en materia de Derechos Humanos, y definidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su resolución OC-24/17. Por lo anterior, **expresa su disconformidad con la eventual aprobación del proyecto de ley y por las implicaciones que podría tener para la responsabilidad internacional del Estado, y solicita su archivo.**" (El resaltado pertenece al original).
Frente por los Derechos Igualitarios	No emitió respuesta.
Comisionado Presidencial de Asuntos LGTBI DP-CLGBTI-0092-2018 15/11/2018	En desacuerdo. "Al respecto deseo manifestar que el proyecto en consulta resulta abiertamente discriminatorio y violatorio del artículo 33 de la Constitución Política, así como del numeral 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De igual manera incumple los parámetros de la OC-24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la resolución número 12782-2018 de las 17.45 horas del 8 de agosto de 2018.Dejando absolutamente clara la inconveniencia de aprobar un proyecto de ley en este sentido(...)"
Tribunal Supremo de Elecciones TSE-2064-2019 30/07/2019	En desacuerdo "(...) los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos deben garantizar que las parejas sexualmente diversas tengan la posibilidad, si así lo deciden, de contraer matrimonio; de hecho, en los párrafos 219 y 220, los jueces interamericanos señalan que la falta de consenso interno sobre el respeto pleno por los derechos de las minorías sexuales no puede ser considerado como un argumento válido para negarles el acceso a tal institución y, de forma expresa, indican que el trato diferenciado entre las parejas heterosexuales y las homosexuales (materializado en institutos diversos y excluyentes para la regulación de sus relaciones afectivas) no supera "un test estricto de igualdad", generándose en consecuencia una inconvencionalidad. El proyecto sometido a consulta pretende generar un marco normativo específico para regular las relaciones de pareja entre personas homosexuales, negándose a estas –según se deprende de la exposición de motivos y del propio articulado– la posibilidad de contraer matrimonio. En otros términos, la iniciativa genera un trato diferenciado entre tipos de parejas y, además, imposibilita que dos personas del mismo sexo puedan casarse, circunstancias que resultan ser contrarias al Derecho de la Constitución que incluye, entre otros, el parámetro convencional. (...) Por tales motivos, este Tribunal objeta la iniciativa en consulta; las inconstitucionalidades expuestas son de principio y tornan innecesario que esta Autoridad Electoral se pronuncie sobre aspectos concretos del articulado del proyecto. **IV.- Conclusión.** En razón de que la iniciativa consultada, como un todo, contraría el parámetro constitucional (compuesto, entre otros, por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos), este Pleno **objeta** el proyecto de ley que se tramita en el expediente n.° 20.888."

Dirección Nacional de Notariado DNN-CSN-323-2019 26 de setiembre del 2019	Hacer constar que este órgano colegiado, una vez analizado el expediente Nº 20.888 “Ley de Unión Civil para Parejas del Mismo Sexo”, publicado en el Alcance No. 148, a La Gaceta 155 de 27 de agosto de 2019, determina que, contraviene regulaciones del Derecho Notarial, Derecho Civil, Derecho Comercial y Derecho de Familia. Concluir que el alcance general del proyecto, tal y como está planteado, no es conveniente para el ejercicio de la función notarial, dado que genera inseguridad jurídica tanto para el notario como para las partes.
Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica 30/07/2019 Respuesta remitida vía correo electrónico el 26 de septiembre 2019.	Si bien es cierto, una normativa que regule los efectos patrimoniales y personales resultantes de la unión de parejas de mismo sexo, parece una opción para otorgar reconocimiento o visibilizar tales efectos**, lo cierto es que puede parecer derivaría en una nueva discriminación, y contraría de manera directa lo dispuesto, *-y que es de acatamiento obligatorio, lo cual no es discutible-* por la CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, OPINIÓN CONSULTIVA OC-24/17 DE 24 DE NOVIEMBRE DE 2017**, en donde se dispone que; “Asimismo, a consideración del Tribunal, crear una institución que produzca los mismos efectos y habilite los mismos derechos que el matrimonio, pero que no lleve ese nombre carece de cualquier sentido, salvo el de señalar socialmente a las parejas del mismo sexo con una denominación que indique una diferencia sino estigmatizante, o por lo menos como señal de subestimación. Conforme a ello, existiría el matrimonio para quienes, de acuerdo al estereotipo de heteronormatividad, fuesen considerados “normales” en tanto que otra institución de idénticos efectos, pero con otro nombre, se indicaría para quienes fuesen considerados “anormales” según el mencionado estereotipo. Con base en ello, para la Corte, no es admisible la existencia de dos clases de uniones solemnes para consolidar jurídicamente la comunidad de convivencia heterosexual y homosexual, ya que se configuraría una distinción fundada en la orientación sexual de las personas, que resultaría discriminatoria, y por tanto incompatible con la Convención Americana”. Es claro que crear una institución que pretenda regular los efectos patrimoniales y personales de parejas del mismo sexo, para que sean iguales o similares a los efectos que se generan en el matrimonio heterosexual es innecesario y discriminatorio. Sería igual de discriminatorio, reconocer efectos patrimoniales y personales diferentes de tales uniones. Ahora, el esfuerzo es notable pues trata de dar una solución a una realidad social. **Se reitera, ya de inicio la iniciativa parece contrariar decididamente lo dispuesto por la CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**. De hecho, la discriminación podría evidenciarse en contra de quienes contraen matrimonio, al alegar que existen más facilidades para terminar con el contrato de unión civil, que, con un matrimonio, o incluso se podría argüir que dicha ley de unión civil debería ser también para heterosexuales, pues lo que se genera es un nuevo tipo de unión, independientemente de que sean o no del mismo sexo. También de origen, ya se habla de contrato, lo cual de primera entrada lo hace diferente al matrimonio, más allá de algunas discusiones doctrinarias en cuanto a encasillar al matrimonio como un contrato
Corte Suprema de Justicia	**1).** La propuesta tiene incidencia en la organización o funcionamiento del Poder Judicial, en el tanto otorga una nueva

30/07/2019	competencia a los tribunales de familia, para conocer los asuntos derivados de la ley, por lo que estamos ante el presupuesto de la consulta obligatoria que establece el numeral 167 de la Carta Magna. **2).** El artículo 59 inciso 1) de la Ley Orgánica del Poder Judicial le da competencia a esta Corte para emitir opinión cuando sea requerida por la Asamblea Legislativa *"acerca de los proyectos de reforma a la legislación codificada o los que afecten la organización o el funcionamiento del Poder Judicial".* Esa competencia surge para *"los asuntos en que la Constitución o las leyes determinen que sea consultada*" (el destacado no es del original). En el caso concreto, se está en presencia de una modificación importante que exige la consulta a la Corte, activando la competencia legal para emitir pronunciamiento sobre el tema sometido a su conocimiento. **3).** Al igual que lo expresa la Dirección Jurídica, este proyecto afecta el funcionamiento del Poder Judicial, debido a que el mismo introduce modificaciones a leyes propias del Poder Judicial como se ve en el recuadro anterior, con modificaciones relacionadas a servidores judiciales.
Procuraduría General de la República 30/07/2019	No emitió respuesta.

V. AUDIENCIAS RECIBIDAS

No se realizó ninguna audiencia.

VI. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

- La propuesta de **N°20.888 LEY DE UNIÓN CIVIL PARA PAREJAS DEL MISMO SEXO** no cumple con los elementos esenciales señalados por la Sala Constitucional en su sentencia 12782-2018 de las 17.45 horas del 8 de agosto de 2018 y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la OC 024/17.

- Este expediente crea una figura jurídica paralela para legislar las relaciones de las parejas del mismo sexo, lo cual resultaría como lo señalaron los entes consultados claramente discriminatorio.

- La Asamblea Legislativa no debe legislar en contra de resoluciones de la Sala Constitucional así mismo cabe destacar la importancia de acatar las opiniones consultivas y resoluciones emanadas de los organismos internacionales especializados en materia de Derechos Humanos como lo es la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Con fundamentos en lo analizado, es que los suscritos (as) diputados (as) que integramos esta Comisión para estudiar el proyecto **"LEY DE UNIÓN CIVIL PARA PAREJAS DEL MISMO SEXO"** rendimos **DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA** sobre esta iniciativa.

DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DERECHOS HUMANOS, San José, a los quince días del mes de octubre de dos mil diecinueve.

Enrique Sánchez Carballo
PRESIDENTE

Jorge Luis Fonseca Fonseca
SECRETARIO

Ivonne Acuña Cabrera

Dragos Dolanescu Valenciano

María Vita Monge Granados

Paola Valladares Rosado

Sylvia Patricia Villegas Álvarez
DIPUTADOS (AS)