

## Ciudadanía costarricense: Un rompecabezas incompleto\*



Larissa Arroyo Navarrete\*\*

## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 9 de setiembre de 2016.**Revisión, corrección y aprobación:** 8 de mayo de 2017.

**Resumen:** El Estado de Costa Rica ha violado los derechos humanos de las poblaciones lésbicas, bisexuales, gais y trans (en adelante LGBT) durante décadas, al no reconocer jurídicamente las uniones de personas del mismo sexo, así como al denegar la identificación a las personas trans ya fuera a través de la imposición de un rol de género por la imagen exigida o por la denegación del cambio de nombre o del “conocido como” (“c.c.”). Para solventar esto, se requiere de la voluntad política de quienes están en puestos de decisión tal y como ocurrió en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), al aprobar su política de no discriminación por orientación sexual e identidad de género cuyo objetivo es cumplir las obligaciones estatales que emergen del derecho internacional de los derechos humanos y, en particular, del derecho a la igualdad y no discriminación.

**Palabras clave:** Derechos humanos / Discriminación / Igualdad de oportunidades / Equidad / Identidad personal / Derecho a la identidad / Cambio de nombre / Inscripción registral / Preferencias sexuales / Tribunal Supremo de Elecciones.

**Abstract:** The Costa Rican State has violated the human rights of the LGBT community for many decades by not legally acknowledging same sex unions as well as by denying identification for trans people, whether by imposing a gender role demanded by the image or by denying the right to the name change or the “also known as” (“aka”). To settle this, there is need for political will of those who are in a decision-making position as it is the case of the Supreme Electoral Tribunal (TSE) by approving its policy of no discrimination based on sexual orientation and gender identity, whose objective is to comply with the state obligations that arise from international law of human rights and, particularly, the right to equality and no discrimination.

**Key Words:** Human rights / Discrimination / Equality of opportunities / Equity / Personal identity / Right to identity / Change of name / Registration / Sexual preference / Supreme Electoral Tribunal.

\* Ponencia presentada en el panel sobre “Diversidad sexual, igualdad y Derechos Humanos. Retos para las instituciones”, celebrado el 19 de mayo de 2016 en el auditorio del TSE.

\*\* Costarricense, abogada feminista especialista en derechos humanos, género, diversidades, derechos sexuales y derechos reproductivos. Correo electrónico: larissa.arroyo@gmail.com. Estudios: licenciatura en derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, Maestría en Derechos Humanos por la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica, Diplomas de postítulo por la Universidad de Chile: “Derechos Humanos y Mujeres: Centroamérica” y “Derechos Humanos y Mujeres: Estrategias Jurídicas para la Incidencia” y actualmente Maestría en Justicia Constitucional en la Universidad de Costa Rica. Presidenta de la Asociación Ciudadana ACCEDER para el litigio estratégico nacional y regional, la incidencia y el liderazgo político en derechos humanos. Consultora y docente en la Maestría de Derechos Humanos con perspectiva de género de la Universidad Nacional de Costa Rica.

## **1. COSTA RICA: UNA DEMOCRACIA EN CONSTRUCCIÓN ATRASADA**

En materia de Derechos Humanos, sin duda, Costa Rica cuenta con una estructura normativa fuerte para asegurar el reconocimiento de la importancia de las personas y su dignidad para la construcción de una democracia sólida. No obstante, el cumplimiento de esa normativa no sólo no ha sido ejemplar, sino que ha resultado, por el contrario, en la exclusión de un sector de la población. Existen diferentes niveles de reconocimiento de la ciudadanía de algunas poblaciones que han sido discriminadas, ya sea en razón de su orientación sexual o de su identidad/expresión de género con implicaciones profundas para el desarrollo pleno de sus vidas, reflejo de violaciones a sus derechos humanos y, en particular, el derecho a la dignidad, a la igualdad y a la justicia.

En el 2008, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Navi Pillay declaraba que "El principio de universalidad no admite excepciones. Los derechos humanos son un derecho verdaderamente innato de todos los seres humanos" (ONU, 2012, p. 10). No obstante, el tratamiento diferenciado injustificado que hemos recibido tanto las personas lesbianas, bisexuales, gays, transexuales e intersex (LBGTI) que hemos apelado a la atención del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) como aquellas que laboran para la institución nos ha sometido al mandamiento social de la invisibilidad. En ese sentido, conviene recordar los avances que el TSE ha tenido a lo largo de los años para entender que los cambios son necesarios pero no surgen espontáneamente.

El Informe Sombra sobre la Situación de las mujeres lesbianas, bisexuales, transexuales, transgénero e intersex en Costa Rica en relación a la discriminación ante el Comité de la CEDAW en el 49.º-50.º período de Sesiones en julio 2011, recogía las denuncias de las poblaciones trans y en ese sentido planteó que:

Uno de los derechos primordiales de todo ser humano es del tema del reconocimiento ante la ley.

Es el reconocimiento de la identidad verdadera y exacta de transexuales en la Fundación del cumplimiento de todos sus derechos humanos. Sin documentos legales que reflejen coherencia entre nombres (es decir, masculinos o femeninos) y cómo una persona expresa su sexo y su sexo oficialmente reconocido (es decir, mujer u hombre), transexuales son acusados de falsificar sus identidades. La percepción de falsificación impide que a las mujeres transexuales de recibir

servicios públicos esenciales y de ser percibido como auténtico cuando busca, entre otras cosas, empleo, vivienda y educación. Como último recurso, transexuales sin documentos precisos pueden verse obligados a "salir" como transexuales, incluso cuando es seguro hacerlo. (p. 7)

Estas denuncias sobre el impedimento estatal para reflejar la verdadera expresión de género no fueron en vano, sino que surgieron de lo que el informe establece como transfóbicas observaciones formuladas por la entonces Directora del Registro Civil que manifestó, ante solicitud de prueba de identidad, que no permitiría hombres vestidos como payasos. El valor de Natalia Porras, una mujer trans, permitió que el Registro Civil costarricense accediera a la foto en la cédula de identidad como reflejo de lo que esta persona vive en lo cotidiano<sup>1</sup>. En informe de las observaciones se denunciaba también que aún no se permitía que las personas trans usaran la sección de "c.c." o el "conocido como" con el nombre elegido.

Las mismas Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en respuesta a esto fueron radicales sobre el tema:

40. El Comité toma nota de la creación de normas encaminadas a respetar la identidad de las mujeres transgénero en las tarjetas de identificación con foto emitidas por el Registro Civil. Sin embargo, expresa su preocupación por la discriminación en el acceso a los servicios de educación, empleo y salud contra las mujeres lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexos en el Estado parte. También preocupa al Comité la información recibida de que algunas de estas mujeres son víctimas de abusos y maltratos por parte de los proveedores de servicios de salud y funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes. (Comité CEDAW, 2011, p. 10)

Los patrones sociales culturales toman vida no solo en las calles, sino también en la actuación estatal y permiten la perpetuación de roles y estereotipos que han resultado en la denegación de derechos

---

<sup>1</sup> Artículo 2 del Reglamento sobre fotografía de cédula de identidad del Tribunal Supremo de Elecciones Decreto 08-2010 Publicado en La Gaceta n.º 127 de 1.º de julio de 2010, el cual dice: "Toda persona tiene derecho a que se respete su imagen y su identidad sexual al momento de tomarse la fotografía que se inserta en la cédula de identidad. Ese derecho debe conciliarse con el interés público de contar con un documento de identificación idóneo, seguro y confiable. Lo anterior hace necesario que, en la fotografía, se muestren los rasgos faciales, de forma tal que permitan la identificación de la persona portadora del documento de identidad".

fundamentales. Esta denegación representa a su vez una violación al derecho a vivir libre de violencia de las personas trans, pero en particular, tiene impacto en el sentido de la existencia de categorías de ciudadanía que a su vez se transforman en impedimentos para el ejercicio de los derechos políticos y, por lo tanto, una dilación para la construcción de la democracia costarricense.

El derecho a la identidad es esencial para el desarrollo pleno de las personas y, por lo tanto, para el ejercicio de la ciudadanía con particular énfasis en los derechos políticos. Esa identidad es un compuesto de diversos elementos entre los cuales está la orientación sexual y la identidad de género. Son varias las organizaciones de derechos humanos que han registrado la denegación de la cédula con su nombre verdadero: el elegido. Si bien actualmente no existe trámite administrativo que permita este cambio, ni siquiera se permite el uso de una figura que ya existe como lo es el "conocido como", con implicaciones tan severas a nivel emocional, social y político.

## **2. MARCO DE PROTECCIÓN JURÍDICA: EL DERECHO A LA IGUALDAD EN UNA CIUDADANÍA INCOMPLETA**

Desde una perspectiva de normativa nacional, se ha de mencionar que el artículo constitucional 33 establece con claridad que: "Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana". Esto tiene sustento, por supuesto, en numerosos instrumentos internacionales de Derechos Humanos, pero para este artículo, se hará énfasis en la relación entre el derecho a la igualdad y el reconocimiento de la dignidad humana para la construcción de una ciudadanía participativa en el proyecto colectivo como lo es la democracia y, en particular, a la luz del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Así, la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 24 sobre la Igualdad ante la Ley establece que: "Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley".

Llama poderosamente la atención que, por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se haya manifestado al respecto de la siguiente manera:

También en el área de prevención de la violencia, los Estados Miembros de la OEA deben adoptar un marco legal que proteja

específicamente a las personas de la discriminación basada en la orientación sexual, la identidad de género y la diversidad corporal. Este marco normativo debe incluir leyes contra la discriminación, enmiendas a la legislación existente para incluir la no discriminación basada en estos motivos, y leyes de identidad de género. El derecho a la igualdad y no discriminación implica que los Estados no sólo están obligados a dar igual protección ante la ley a las personas bajo su jurisdicción, sino que deben adoptar medidas legislativas, de política pública y de otra índole que sean necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho. En conexión con ello, la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana han interpretado que la orientación sexual y la identidad de género están protegidas por la frase "otra condición social" del artículo 1.1 de la Convención Americana. (2015, p. 16)

Urge recordar lo establecido por la Corte IDH en la sentencia *Atala Riffo vs. Chile* del año 2012:

82. La Corte reitera que, mientras la obligación general del artículo 1.1 se refiere al deber del Estado de respetar y garantizar "sin discriminación" los derechos contenidos en la Convención Americana, el artículo 24 protege el derecho a "igual protección de la ley" 91. Es decir, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación. En otras palabras, si un Estado discrimina en el respeto o garantía de un derecho convencional, incumpliría la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana. (p. 29)

El ejemplo perfecto de cómo cumplir con estas obligaciones es la Política de no discriminación por orientación sexual e identidad de Género del Tribunal Supremo de Elecciones. Aprobada por el acuerdo del Tribunal Supremo de Elecciones en el artículo 3.º de la Sesión Ordinaria n.º 37-2016 del 28 de abril de 2016, implica un avance en el cese de las violaciones a los derechos humanos de las poblaciones LGBTI.

Una herramienta como la Política de no discriminación por orientación sexual e identidad de Género del Tribunal Supremo de Elecciones evidentemente no puede ser concebida sin que se parta del principio y del derecho a la Igualdad. Esto, por cuanto lo que nos separa a los gays, lesbianas, bisexuales y trans del resto de la población es el reconocimiento pleno de todos nuestros derechos. Costa Rica no puede ser una democracia, mientras existan categorías de ciudadanía. Es necesario pensar a nuestro país como un Estado de derecho, y para esto necesitamos una institucionalidad respetuosa del marco normativo de derechos humanos tanto nacional como internacional, que implica cambiar la idea del mandato heterosexista con enfoque cisgénero<sup>2</sup>. Si la dignidad es el centro de todo, cómo desarrollar un proyecto de vida sino se puede ser quien se es o bien, si no se puede estar con quien se ama. El mundo es diverso, nuestro país es diverso. Cada quien decide su creencia pero nadie escapa al derecho. No podremos hablar de democracia, mientras no exista matrimonio igualitario, una ley de identidad de género y legislación contra los delitos de odio, ya que mientras esto no suceda, la injusticia y la desigualdad reinarán en Costa Rica.

### **3. VOLUNTAD POLÍTICA: JAQUE MATE**

Por todo lo anterior, es cuestión de tiempo, trabajo y voluntad para asegurar que todas las personas tengamos todos nuestros derechos todos los días. La responsabilidad estatal definida en los instrumentos citados en el apartado anterior requiere necesariamente de una voluntad política que sólo puede venir del compromiso personal de quienes ostentan una posición de poder. El ejemplo perfecto es la Política de no discriminación por orientación sexual e identidad de Género del Tribunal Supremo de Elecciones. Esta no es más que el cumplimiento del TSE de los deberes que tiene Costa Rica de respeto al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, reconocido por nuestro mismo sistema de justicia, a través de la Sala Constitucional. Aquí conviene mencionar la energía generada por la sentencia Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica, la cual ha sido vista como una imposición, sin que esto tenga fundamento alguno y, por lo tanto, se ha de retomar el tema del valor normativo de los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos en el Sistema de Justicia

---

<sup>2</sup> Término para describir a una persona cuya identidad de género coincide con la sexualidad biológica que se le asignó al nacer. No se debe confundir el término con heterosexual, que alude a orientación sexual. Una persona cisgénero puede ser heterosexual, homosexual o bisexual.

Constitucional Costarricense<sup>3</sup> y en ese sentido nuestro tribunal constitucional manifestó en la sentencia 2313 de 1995:

...como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala, los instrumentos de Derechos Humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución (vid. sentencia N° 3435-92 y su aclaración, N° 5759-93)...

...si la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el órgano natural para interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), la fuerza de su decisión al interpretar la convención y enjuiciar leyes nacionales a la luz de esta normativa, ya sea en caso contencioso o en una mera consulta, tendrá -de principio- el mismo valor de la norma interpretada.

Si bien, la normativa nacional e internacional de derechos humanos tiene como efecto obligaciones para la sociedad a nivel individual y colectivo, se ha de recordar que el mayor impacto está en el Estado, figura abstracta, que se materializa en el actuar de quienes sean agentes estatales. Es decir, aunque la construcción de una democracia y de un Estado de derecho la hacemos en colectivo, esta política no existirá sino hasta cuando sea implementada y, por lo tanto, respetada a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por quienes tienen el deber de ejecutarla. El TSE tendrá que ajustar sus acciones a la política, incluyendo la difusión de esta nueva normativa y formación de su funcionariado; y a la ciudadanía le corresponderá conocerla y reclamar en caso de que surja alguna irregularidad.

Tomará tiempo la construcción de una cultura institucional que permita al TSE consolidarse como una institución estatal que cumpla a cabalidad con los estándares, y será necesario el apoyo de organizaciones de la sociedad civil tales como la Asociación Ciudadana ACCEDER y el Frente por los Derechos Igualitarios para marcar la pauta más alta de respeto a los Derechos Humanos.

---

<sup>3</sup> Ver Orozco. V. (2014) El valor normativo de los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos en el Sistema de Justicia Constitucional Costarricense: El caso particular de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Revista Judicial, 113, págs.11-32

#### **4. CONCLUSIONES: EL PANORAMA COMPLETO Y LAS PIEZAS QUE FALTAN**

Tal y como se ha venido manifestando a lo largo de los años desde la sociedad civil, no existe aún el mecanismo que permite explícitamente los trámites para un cambio legal de nombre; y de poder gestionarse, son prácticamente imposibles por costosos y burocráticos. El resultado es funesto: la falta de acceso al derecho a la educación, al trabajo, a la salud, a la participación de la vida económica y, por supuesto, de la construcción de una ciudadanía activa para la construcción de una democracia real.

Es imperativo proveer de herramientas al funcionariado de manera tal que se pueda, a través de diversos mecanismos, desmontar la estructura que sostiene las variadas clases de categorías. Considerando que según jurisprudencia constitucional: "El principio a la igualdad ante la ley se viola, si alguna disposición otorga un trato distinto, sin motivo justificado, a personas que se encuentren en igual situación, o sea que para una misma categoría de personas las regulaciones tienen que ser iguales" (Sala Constitucional, sentencia 500-1995, considerando IV, 1995), hemos dado pasos agigantados para que en el 2014 el mismo órgano retomara las palabras de la CIDH:

...considerando la doctrina establecida por ese Tribunal internacional en cuanto a la prohibición de los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de incurrir en actos discriminatorios en contra de las personas por su orientación sexual, esta Sala estima procedente utilizar aquellas consideraciones jurídicas como parámetro de interpretación para resolver el presente asunto aun cuando se trate de situaciones fácticas distintas, ya que, la ratio decidendi es igual, por cuanto, se trata de impedir toda discriminación por razón de la orientación sexual. Lo anterior atendiendo a que, según lo dispuesto por la CIDH "la orientación sexual y la identidad de género de las personas son categorías protegidas por la Convención" y, por ende, queda proscrita cualquier práctica fundada en esos aspectos... (Sentencia 12703, p. 6)

No hablamos entonces de que la protección de las personas sobre la base de su orientación sexual e identidad de género exige la creación de nuevos derechos ni que se concedan derechos especiales a las personas LGBTI como bien lo establecía Naciones Unidas para el 2012 en "Nacidos libres e iguales", sino que solo es necesario que se cumpla la garantía aplicable universalmente de no discriminación en el goce de todos los derechos.

La Política del TSE es un logro que merece ser reconocido; sin embargo, hay que recordar que la cultura institucional acarrea resabios de un Estado que no era de derecho, en donde se sigue anteponiendo el desconocimiento o incluso, algunas veces, la libertad de conciencia de las personas agentes estatales.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*. OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36 Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012). *Artavia Murillo y otros Vs. Costa Rica*. Sentencia del 28 de noviembre. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Recuperado de: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_257\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_257_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012). *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile*. Sentencia del 24 de febrero. Reparaciones y Costo Fondo. Recuperada de: [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_239\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf)

Comisión Latinoamericana de los Derechos Humanos para Gays y Lesbianas. (2011) *Informe Sombra sobre la Situación de las mujeres lesbianas, bisexuales, transexuales, transgénero e intersex en Costa Rica en relación a la discriminación ante el Comité de la CEDAW en el 49.º-50.º Período de Sesiones en julio*. Recuperado de: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/CRI/INT\\_CEDAW\\_NGO\\_CRI\\_49\\_8455\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/CRI/INT_CEDAW_NGO_CRI_49_8455_E.pdf)

Naciones Unidas (2012). *Nacidos libres e Iguales. Orientación sexual e identidad de género en las normas internacionales de derechos humanos*. Recuperado de: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLowRes\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLowRes_SP.pdf)

Naciones Unidas. Comité CEDAW (2011). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*. 49.º período de sesiones 11 a 29 de julio. Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8421.pdf?view=1>

Costa Rica. Sala Constitucional (1995). Sentencia 500-95 de las once horas con tres minutos del veintisiete de enero de mil novecientos noventa y cinco.

Costa Rica. Sala Constitucional (2007). Sentencia 1682-07 de las diez horas y treinta y cuatro minutos del nueve de febrero de dos mil siete.

Costa Rica. Sala Constitucional (2007). Sentencia 4276-07 de las catorce horas y cuarenta y nueve minutos del veintisiete de marzo de dos mil siete.

Costa Rica. Sala Constitucional (2014). Sentencia 12703 de las once horas con cincuenta y un minutos del primero de agosto de dos mil catorce.