ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

REFORMA DEL TÍTULO Y DE VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY QUE REGULA LA PROPAGANDA QUE UTILICE LA IMAGEN DE LA MUJER, N°5811 DE 10 DE OCTUBRE DE 1975 Y SUS REFORMAS

JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA
DIPUTADO

EXPEDIENTE N.º 21.375

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

NOTA: **A solicitud del proponente, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.**

PROYECTO DE LEY

REFORMA DEL TÍTULO Y DE VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY QUE REGULA LA PROPAGANDA QUE UTILICE LA IMAGEN DE LA MUJER, N.º 5811 DE 10 DE OCTUBRE DE 1975 Y SUS REFORMAS

Expediente N.º 21.375

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Desde que se aprobó y reglamentó la “Ley que Regula la Propaganda que Utilice la Imagen de la Mujer, N.° 5811”, el 10 de octubre de 1975, es mucho lo que el país ha avanzado en términos legales, institucionales y sociales a favor de la igualdad real de derechos entre los hombres y las mujeres.

Además, el desarrollo tecnológico ha ampliado los medios por los cuales es posible difundir información e imágenes masivamente, todo lo cual hace necesario actualizar el contenido original de esta ley, con el propósito de resguardar la voluntad política del Estado costarricense de buscar proactivamente impedir el menoscabo de la dignidad humana de las mujeres, frente a las nuevas dificultades sobre la regulación de estrategias con fines publicitarios y la difusión de imágenes en redes sociales por parte de ciertos comercios.

A continuación, se presenta un recuento de algunos de los hitos y cambios más relevantes ocurridos en la legislación, la institucionalidad y la sociedad, a favor del respeto de los derechos y de la dignidad de las mujeres, que justifican actualizar dicha ley en los términos que luego se proponen.

Avances en la legislación nacional

- El 2 de octubre de 1984, Costa Rica ratificó la “Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer " (Cedaw), de las Naciones Unidas, Ley N.º 6968.

El artículo 1 de esta Convención, define la discriminación contra las mujeres como:

> *“Cualquier distinción, exclusión o restricción hecha en base al sexo, que tenga el efecto o propósito de disminuir o nulificar el reconocimiento, goce y ejercicio por parte de las mujeres, independientemente de su estado civil, sobre la base de igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra esfera”.*

Los incisos d), e), y f) de su artículo 2, comprometen al Estado costarricense a “abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y

velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación"; "tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas": y "adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer".

Y en sus artículos 5 y 10, plantea expresamente la obligación de los países que han ratificado la Cedaw de tomar todas las medidas apropiadas para:

> "**Artículo 5.-** *Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres".*
>
> **"Artículo 10.-** **c)** *Eliminar todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos en enseñanza".*

- El 2 de marzo de 1990 se aprobó la "Ley de Promoción de la Igualdad Real de la Mujer, N.º 7142", que obliga al Estado a promover y garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los campos político, económico, social y cultural.

Además, por esta ley los poderes e instituciones del Estado están obligadas a "*velar porque la mujer no sufra discriminación alguna por razón de su género y que goce de iguales derechos que los hombres, cualquiera que sea su estado civil, en toda esfera política, económica, social y cultural*", conforme con la Convención antes citada.

En cuanto a la reproducción de estereotipos sociales sobre las mujeres y los hombres, el artículo 17 de esta ley, si bien se refiere particularmente a la educación formal, tiene un claro espíritu de prohibir toda limitación de horizontes sociales para las mujeres y los hombres a partir de la reproducción de estereotipos:

> *"Están prohibidos en cualquier institución educativa nacional todos los contenidos, métodos o instrumentos pedagógicos en que se asignen papeles en la sociedad a hombres y mujeres contrarios a la igualdad social y a la complementariedad de los géneros, o que mantengan una condición subalterna para la mujer.*

El Estado fomentará la educación mixta, el concepto de responsabilidad compartida de derechos y obligaciones familiares y de solidaridad nacional, y otros tipos de educación que contribuyan a lograr ese objetivo.

Los libros de texto, los programas educativos y los métodos de enseñanza deberán contener los valores expuestos en la presente Ley, y contribuir a la eliminación de prácticas discriminatorias en razón del género, así como promover el estudio de la participación de la mujer a través de la historia

(…)"

El 12 julio 1995 Costa Rica ratificó la **"**Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer" -también conocida como- "Convención de Belem do Para", que en sus artículos 6 y 8 establece:

"Artículo 6.- El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:

a. el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y
b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación."

"Artículo 8.- Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

a*. fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;*

b. *modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer;*

(…)

g. *alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer;*

(…)".

Además, está el precedente del **Reglamento a la Ley General de Espectáculos Públicos, Materiales Audiovisuales e Impresos** N-26937-J, de 27 de abril de 1998, que se apoya tanto en el conjunto de la legislación aquí citada, como en las capacidades institucionales desarrolladas por el país y que se mencionarán en breve.

También es pertinente recordar la Resolución N.º 2000-08196 de la Sala Constitucional, Expediente N.º 96-002890-0007-CO, de 13 de setiembre de 2000, sobre la constitucionalidad de los propósitos y competencias establecidas por la Ley N.º 5811, de 10 de octubre de 1975, y sus reformas, en la cual sentenció que *"la regulación preventiva establecida por el legislador ordinario para disciplinar el ejercicio del derecho a hacer publicidad comercial, tiene fundamento en la protección de principios o derechos similares reconocidos en la Constitución Política y los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos aprobados por nuestro país. Asimismo, que las limitaciones son proporcionadas y razonables pues no impiden el ejercicio del derecho, y tienen por objeto evitar un peligro real contra la sociedad -ver sentencia 1944-95 de las 15:18 horas de 18 de abril de 1995-. En consecuencia no violan las normas impugnadas los numerales 7, 28 y 29 de la Constitución Política y 13 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Tampoco violan el artículo 40 constitucional -que prohíbe los tratamientos crueles o degradantes, las penas perpetuas, y la pena de confiscación-, pues la atribución conferida al Ministerio de Gobernación para decomisar y destruir la propaganda comercial en caso de desobediencia a la orden de suspensión de la propaganda que no haya sido aprobada, o que no se ajuste a las estipulaciones reglamentarias, contemplada en el artículo 12 de la Ley de Control de Propaganda, pretende suministrar a la oficina encargada del control previo y fiscalización de la propaganda comercial una herramienta para evitar su difusión, si ofende los valores y derechos que se pretende proteger. Ello tiene plena justificación en razón del daño que la propaganda comercial puede causar, si se considera la amplia difusión que se le suele dar a este material en los medios de comunicación colectiva y que se dirige al público indiscriminadamente. Cabe señalar que las atribuciones dichas están establecidas en la Ley de Control de Propaganda y no en su reglamento, número 11235-G del 10 de octubre de 1970 por lo que tampoco se da una infracción del principio de reserva de ley, como alegan los accionantes. En suma, la medida resulta razonable y proporcionada y acorde con el orden constitucional".*

Avances sociales

En Costa Rica, como en el resto del mundo, se han producido grandes transformaciones en la posición social de las mujeres, lo que a su vez ha generado cambios en lo que tradicionalmente se consideró como los roles femenino y masculino. Estos cambios se ubican principalmente en cuatro grandes áreas:

i) Hay una tendencia creciente a una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado.

ii) Las mujeres acceden masivamente a la educación en todos sus niveles y su escolarización supera la de los hombres.

iii) Cada vez más mujeres logran ocupar cargos de conducción política.

iv) Las mujeres tienen una autonomía y control sobre sus cuerpos cada vez mayor, que se traduce en una reducción de la tasa global de fecundidad, y su mayor acceso a los medios anticonceptivos y a tomar decisiones sobre sus capacidades sexuales y reproductivas.

Interactuando de diversas maneras, estos cuatro factores están impactando la demografía del país, las estructuras familiares y, en un plano más micro, los proyectos de vida, los roles tradicionales de hombres y de mujeres, e inclusive sus disposiciones de género socialmente aprendidas.

Sin embargo, de acuerdo con estudios realizados, estos cambios en la posición de las mujeres no se reflejan o se reflejan poco en los mensajes e imágenes de mujeres que son difundidas masivamente y, por el contrario, se siguen reproduciendo los viejos estereotipos que naturalizan la división sexual del trabajo, asociando a las mujeres con el trabajo doméstico y también utilizándola como objeto sexual.

Así, por ejemplo, a comienzos del siglo XX, la mayoría de los anuncios publicitarios dirigidos a las mujeres, difundidos por el diario *La Prensa Libre*, se concentraban en promocionar el consumo de i) *productos de belleza* (41,3%), seguidos por los ii) *productos para la salud* (33,3%) -principalmente dirigidos a atenuar las dolencias de la menstruación-, iii) las *prendas de vestir* (15%), y iv) los *artículos para los oficios domésticos* (10,2%)[1]. (Mora: 2008: 3)

A su vez, los mensajes publicitarios para mujeres difundidos por la televisión, la radio y una revista “para mujeres” (*Vanidades*), en un período de diez días del año 1978, se concentraron, en: i) *artículos para los oficios domésticos* (45,77%); ii) *la higiene personal* (28,82%) y *vestuario* (21,54%); iii) *estética y belleza* (15,25%); y iv) *estética y belleza y medicamentos* (12,31%), en cuanto a los dos primeros medios de comunicación. En el caso de la revista, el primer lugar lo ocuparon los artículos de i) *estética y belleza* (52,24%); ii) *profesionales* (cursos de secretaría, peluquería y otros, 19,41%); y iii) *artículos para los oficios domésticos* (11,95%). (Quiroz y Larraín, 1978: 134).

Por otra, según:

> *“(…) los resultados de la EMPEDEMU (INAMU, 2008): un 76,8% de las mujeres y hombres que participaron consideraron que, en Costa Rica, la publicidad presenta a la mujer como símbolo de consumo, un 73% que esta refuerza roles y estereotipos de hombres y mujeres en la sociedad y*

un 69,1 % que presenta a las mujeres como incapaces de controlar sus emociones y a los hombres como incapaces de controlar su agresividad." (Política Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres de todas las Edades Costa Rica 2017-2032 / Instituto Nacional de las Mujeres. -- 1. ed. -- San José: Instituto Nacional de las Mujeres, 2017. --(Colección Políticas Públicas para la Igualdad y Equidad de Género; n. 12; Estrategias e Instrumentos de Política Pública; n.12)

Aunado a ello, en el Informe 2016-Análisis de quejas ciudadanas producido por el de la Imagen de las Mujeres en la Publicidad:

"(…) se analizan 94 quejas recibidas durante el periodo. Entre los criterios identificados por la ciudadanía para justifica su queja se encuentran los siguientes:

- *Estereotipos sobre los roles de las mujeres en la familia y el ámbito doméstico.*
- *Estereotipos en relación a los deseos, características y necesidades de las mujeres.*
- *Estereotipos sobre los roles y capacidades de las mujeres en el ámbito social, laboral y/o político.*
- *Encubre formas más sutiles y aceptadas de machismo (micromachismos).*
- *Coloca a las mujeres en una posición de subordinación o dependencia respecto de los hombres.*
- *Refuerza diversas formas de discriminación y desigualdad contra las mujeres.*
- *Presenta como natural o "normal" cualquier manifestación de VcM.*
- *Plantea modelos estéticos y de belleza estereotipados para las mujeres.*
- *Utiliza lenguaje sexista-excluyente.*
- *Utiliza una sexualización excesiva de las mujeres y/o cosifica su cuerpo."* (Política Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres de todas las Edades Costa Rica 2017-2032 / Instituto Nacional de las Mujeres. -- 1. ed. -- San José: Instituto Nacional de las Mujeres, 2017. --(Colección Políticas Públicas para la Igualdad y Equidad de Género; n. 12; Estrategias e Instrumentos de Política Pública; n.12)

Es evidente, pues, que los estereotipos siguen prevaleciendo, mientras que los mensajes e imágenes de mujeres difundidos masivamente, no reconocen los avances logrados por ellas en los más diversos ámbitos.

Antecedente legislativo

Esta iniciativa de ley, tiene como antecedente el expediente N.° 18.102, REFORMA DEL TÍTULO Y DE VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY QUE REGULA LA PROPAGANDA QUE UTILICE LA IMAGEN DE LA MUJER, N.º 5811 DE 10 DE OCTUBRE DE 1975 Y SUS REFORMAS, que recibió el dictamen afirmativo unánime de la Comisión Especial de Asuntos de la Mujer, no obstante, a la luz de las resoluciones 12250-2015, 11658-2018 y 13570-2018 de la Sala Constitucional, que versan sobre el plazo de vigencia de los expedientes legislativos y las prórrogas posibles, mediante una moción de plazo cuatrienal, se determina que éste proyecto de ley se debe archivar. Sin embargo, cabe señalar los criterios técnicos recibidos en el expediente anterior, y que robustecen la propuesta:

- Centro de Investigaciones Estudios de Mujer (UCR)

Es pertinente, ya que la actual Ley que regula la imagen de la mujer ha quedado muy atrás de los avances del país en materia de protección de los Derechos Humanos de las mujeres. Sin embargo, hace la siguientes observaciones: preocupación por la utilización de la frase “de forma vejatoria”, lo que deja un vacío respecto a otras repercusiones que podrían traer anuncios comerciales que tiendan a humillar a una persona. No se incluyen otros aspectos importantes como el uso del lenguaje sexista, las frases que refuerzan los estereotipos sexistas o la incitación a la violencia contra las mujeres.

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Es necesario actualizar el contenido original de esta Ley, con el propósito de resguardar la voluntad política del estado costarricense, de impedir el menoscabo de la dignidad humana de las mujeres. Hace las siguientes observaciones: en el artículo 1 la frase “anuncios que presenten a las mujeres de forma vejatoria”, se puede prestar para malas interpretaciones. En el artículo 10 el numeral no contempla la participación de organizaciones de mujeres, debe incluirse una persona representante de la ciudadanía. En el artículo 12 la sanción establecida de una multa de uno a cinco salarios base (316.200 colones), no resulta significativa para los intereses económicos de las empresas de comunicación masiva de nuestro país que pueden verse afectadas por éstas.

- Comunidad de Empresas de Comunicación de Costa Rica

Estamos convencidos de las ventajas y la necesidad de una comunidad comercial responsable, este objetivo debe buscarse por medio idóneos, sin embargo, el proyecto en cuestión opta por una que a nuestro juicio no es la óptima. Realizan las siguientes observaciones: Los controles previstos en este proyecto no son una buena opción regulatoria para promover una publicidad responsable, ya que obliga al Estado a invertir sus limitados recursos en revisar de previo una publicidad que en su mayoría si cumple con la Ley y debe aprobarse, restándole la posibilidad de concentrar esfuerzos en monitorear y perseguir a los infractores. También, la redacción específica del proyecto contiene serias deficiencias, entre ellas: no establece una definición clara del tipo de publicidad regulado, por ejemplo, la publicidad que atente contra la dignidad de la persona pero no utilice imágenes de mujeres estaría fuera del alcance de la Ley. Además crea un órgano de 6 miembros sin establecer un mecanismo para dilucidar los casos de empate en la votación. En relación a las multas, se considera que las sanciones económicas serían un mecanismo oportuno para desincentivar el uso de la publicidad sexista.

- Defensoría de los Habitantes

Hace las siguientes observaciones: al artículo 1 le falta especificar claramente que todas estas manifestaciones van a ser objeto de regulación. En el artículo 10 debe revisarse la cantidad de personas que van a participar para evitar que este Consejo se le dificulte su accionar por la cantidad de personas que lo integran. Y en el artículo 12 es necesario que se establezcan claros parámetros de proporcionalidad entre las multas propuestas y la violación de lo establecido en esta Ley.

Las observaciones emitidas por las instituciones y organizaciones, a la luz del expediente N°18102, fueron consideradas en el nuevo texto que, por las razones antes expuestas, y con el propósito de actualizar la ley en cuestión a la nueva realidad del país, así como de dotar al Estado de un mejor instrumento para garantizar la protección de los derechos humanos y de la dignidad de las mujeres; sometemos a consideración de la Asamblea Legislativa para su estudio y aprobación por parte de las señoras diputadas y de los señores diputados.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

REFORMA DEL TÍTULO Y DE VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY QUE REGULA LA PROPAGANDA QUE UTILICE LA IMAGEN DE LA MUJER, N.º 5811 DE 10 DE OCTUBRE DE 1975 Y SUS REFORMAS

ARTÍCULO ÚNICO- Se reforma el título y los artículos 1, 10 y 12 de la Ley que Regula la Propaganda que Utilice la Imagen de la Mujer, N.° 5811, de 10 de octubre de 1975, y sus reformas, que, en adelante se leerán de la siguiente manera:

"LEY QUE REGULA LA UTILIZACIÓN DE IMÁGENES DE MUJERES EN LOS LA PUBLICIDAD, LA PROPAGANDA, MENSAJES CON FINES PUBLICITARIOS Y EN CUALQUIER TIPO DE COMUNICACIÓN MASIVA

Artículo 1- La utilización de imágenes de mujeres y estrategias publicitarias que empleen a mujeres modelos en los mensajes publicitarios y en cualquier tipo de comunicación masiva que atente contra la dignidad de la persona o vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución, especialmente a los que se refiere sus artículos 33 y 71. Se entenderán incluidos en la previsión anterior los anuncios que presenten a las mujeres de forma ofensiva, discriminatoria o que reproduzca estereotipos de género, identidad u orientación sexual, bien utilizando particular y directamente su cuerpo o partes del mismo como mero objeto relacionado o no, con el producto que se pretende promocionar, bien por su imagen asociada a comportamientos estereotipados que vulneren los fundamentos de nuestro ordenamiento coadyuvando a generar la violencia y la discriminación a la que se refieren la Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres, la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de las Naciones Unidas, ley No. 6968 y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belem do Para).

Artículo 10- Habrá un Consejo Asesor integrado por una persona representante del Ministerio de Seguridad Pública, Gobernación y Policía; una del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU); una del Foro de Mujeres del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU); una de los institutos de Investigación en Estudios de la Mujer de las Universidades Públicas de manera rotativa anual; una de la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva de la Universidad de Costa Rica; una de la Cámara de Comercio; y una de la Defensoría de la Mujer.

Si no hubiere pronunciamiento, dentro del expresado plazo, el material o los proyectos se tendrán por aprobados.

Artículo 12- En uso de las facultades que la presente ley y su Reglamento le confieren, el Ministerio podrá ordenar la inmediata suspensión de la propaganda, que no haya sido aprobada o que no se ajuste a las estipulaciones reglamentarias y, en caso de rebeldía o desacato, podrá ordenar el decomiso y destrucción del material de que se trate, para lo cual podrá recurrir al auxilio de la fuerza pública.

Serán sancionados con multa de **diez** a cinco salarios base, según la gravedad de la falta y previa aplicación del debido proceso, quienes:

a) Pauten o difundan propaganda restringida por la Oficina de Control de Propaganda, de conformidad con el artículo 1 de esta ley o desobedezcan las disposiciones emitidas por el Ministerio en el ejercicio de sus competencias.

b) Realicen propaganda regulada en esta ley sin cumplir con el requisito de aprobación establecido en el artículo 5.

c) Violen las prohibiciones establecidas en esta ley.

La Oficina de Control de Propaganda será la encargada de determinar la responsabilidad en el incumplimiento de esta Ley y establecer las sanciones administrativas correspondientes, de conformidad con las reglas del procedimiento ordinario regulado en el Libro Segundo de la Ley General de la Administración Pública, Nº 6227 del 2 de mayo de 1978.

Para efectos de lo dispuesto en este artículo se aplicará el concepto de salario base establecido en el artículo 2 de la Ley Nº 7337 del 5 de mayo de 1993. Los recursos recaudados por la aplicación de multas serán destinados al fortalecimiento de la Oficina de Control de Propaganda, para el estricto cumplimiento de los fines de esta ley.

Rige a partir de su publicación.

José María Villalta Flórez-Estrada
Diputado

14 de mayo de 2019

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de la Mujer.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.