DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -230-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

REFORMA DEL TÍTULO Y DE VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY QUE REGULA LA PROPAGANDA QUE UTILICE LA IMAGEN DE LA MUJER Nº 5811 DE 10 DE OCTUBRE DE 1975 Y SUS REFORMAS

EXPEDIENTE Nº 21.375

INFORME JURÍDICO

ELABORACIÓN
ANNETTE ZELEDON FALLAS
ASESORA PARLAMENTARIA

SUPERVICIÓN
BERNAL ARIAS RAMIREZ
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

24 DE SETIEMBRE DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO 3

II. ANÁLISIS MACRO 4

III. ANALISIS JURÍDICO DEL ARTICULADO 9

REFORMA DEL TÍTULO DE LA LEY Nº 5811 10
REFORMA DEL ARTÍCULO 1 11
REFORMA DEL ARTÍCULO 10 13
REFORMA DEL ARTÍCULO 12 15

IV. ASPECTOS DE TRÁMITE 17

Votación 17
Delegación 17
Consultas 17
Obligatorias: 17
Facultativas: 17

V. ANTECEDENTES 17

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU -230-2019
INFORME JURÍDICO[1]

REFORMA DEL TÍTULO Y DE VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY QUE REGULA LA PROPAGANDA QUE UTILICE LA IMAGEN DE LA MUJER Nº 5811 DE 10 DE OCTUBRE DE 1975 Y SUS REFORMAS

EXPEDIENTE N°. 21.375

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley pretende la reforma de los artículos 1, 10 y 12 de la ley Nº 5811, Ley que regula la propaganda que utilice la imagen de la mujer, del 10 de octubre de 1975. Además, se propone una variación en el título de esa ley, con el objeto de que el mismo se ajuste de mejor manera a los contenidos de la misma.

Las reformas que se plantean tienen como propósito, según se señala en la exposición de motivos, actualizar la legislación a la nueva realidad del país, y de esta forma poder dotar al Estado de instrumentos de legalidad que garanticen la protección de los derechos humanos de las mujeres y su dignidad. Así se hace referencia al tema de la propaganda y la imagen:

> *"…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."*

Entonces se pretende proteger a la mujer en el uso de su imagen, en perjuicio de su dignidad o en la acentuación de roles de género determinados por inequidades o en roles preestablecidos.

En la justificación el proponente menciona considerar el desarrollo de la tecnología en las diferentes formas de comunicación masiva, y las amplias posibilidades de difundir información e imágenes, aspecto este que ha aumentado notoriamente, por lo que se hace necesario actualizar los contenidos de la legislación a esas nuevas realidades, además de procurar mayores beneficios para la sociedad, como

[1] Elaborado por la ***Licda. Annette Zeledón Fallas***, Asesora parlamentaria. Supervisado por ***Dr. Bernal Arias Ramírez***, Jefe de Área Jurídico-Social. Revisión final y autorización por ***Lic. Fernando Campos Martínez,*** Director a.i., Departamento de Servicios Técnicos.

receptora de toda información propagandística; de paso regular los marcados roles de objetivización de género, y sus consecuentes inequidades.

En adición, con respecto a esta iniciativa es importante señalar que la misma cuenta con el antecedente legislativo, 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, proyecto de ley que recibió el dictamen afirmativo unánime de la Comisión Especial de Asuntos de la Mujer, el 30 de julio de 2013; 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, se le aplicó moción de plazo cuatrienal, y luego se determinó que el proyecto de ley se archivaría, por lo tanto, no pudo ser conocido por el Plenario Legislativo.

El citado expediente de ley trata la misma temática de esta iniciativa, pero no con la misma redacción, de tal forma que la iniciativa actual presenta una nueva propuesta de legislación.

II. ANÁLISIS MACRO[2]

Siendo que la propuesta se vincula con aspectos relativos a la propaganda en medios, primeramente, debemos de rigor mencionar la Oficina de Control de Propaganda, la cual es una dependencia del Ministerio de Gobernación y Policía. Esta Oficina basa su labor y funciones según lo señalado en la Ley Nº 5811, del 10 de octubre de 1975. En donde en su artículo primero se establece lo siguiente:

> *"Todo tipo de propaganda comercial que ofenda la dignidad, el pudor de la familia y en la que se utilice la imagen de la mujer impúdicamente, para promover las ventas, será controlada y regulada con criterio restrictivo por el Ministerio de Gobernación".*

Complementariamente, el artículo 5 de esta misma legislación establece:

> *"El Ministerio de Gobernación, través de la oficina que designe, será el organismo competente para velar por la ejecución de esta ley y, en consecuencia, toda la propaganda que se realice de esta naturaleza, sujeta a regulación y a través de cualquier medio publicitario, deberá llevar su previa y expresa aprobación".*

[2] Para los efectos de este informe se toma como insumo lo analizado por este mismo Departamento para el expediente 18.102, el cual ha sido archivado por vencimiento del plazo cuatrienal.

Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo del 10 de octubre de 1979, se emite el Reglamento Nº 11235-G a la mencionada ley Nº 5811, en donde se establece en lo pertinente:

> *"Créase la Oficina de Control de Propaganda como dependencia del Ministerio de Gobernación y Policía, que se encargará de revisar y aprobar o improbar, según el caso, el material propagandístico que se encuentre dentro de los supuestos establecidos en los artículos 1° y 2° de la ley Nº 5811 de 10 de octubre de 1975. Asimismo, compete a esta Oficina el control y vigilancia de lo dispuesto en la ley citada, y en el presente Reglamento, para lo cual puede recurrir al auxilio de la fuerza pública".*

De esta manera, tal como se ha señalado, la Ley 5811 y su reglamento, son la cimiente para la creación de la Oficina de Control de Propaganda, la cual tiene dentro de sus obligaciones el controlar y regular el uso de propaganda comercial en defensa de la dignidad de la familia y de la imagen de la mujer en la sociedad costarricense.

Esta dependencia fue reconocida por su labor de regular la publicidad que afecte la dignidad de las mujeres, nos referimos a la declaración realizada por el Centro de Investigación en Estudios de la Mujer de la Universidad de Costa Rica (CIEM).

El CIEM realiza un informe denominado "**Informe de análisis de quejas ciudadanas ingresadas al Observatorio de la Imagen de las Mujeres en la Publicidad (OIMP)"** durante el año 2018, que tiene como objetivo convertirse en una herramienta para promover una cultura publicitaria respetuosa de los derechos de las mujeres y de la igualdad de género en el país.

Este Informe analiza las quejas registradas en publicidad que reproduce estereotipos que refuerzan la desigualdad de género y la violencia contra las mujeres.

En el caso de la OCP, según este informe se registra que el 42.1 % de las denuncias presentadas a su conocimiento fueron efectivamente acogidas y se exigió el retiro de los anuncios, un 5,3% corresponde a eliminar una parte del anuncio, o prevenciones a futuro para las empresas denunciadas y el 52,6% fueron rechazadas por argumentos jurídicos.

De tal forma que el trabajo de esta oficina además de ser de gran importancia requiere de los elementos jurídicos necesarios para poder llevar a cabo su labor con resultados positivos.

En diferentes ocasiones se han cuestionado los alcances que puede tener el Estado, por medio de la Oficina de Control de Propaganda, para poder establecer límites entre la protección de la dignidad de las mujeres y la posibilidad de hacer un amplio ejercicio de las libertades propias de los medios de propaganda en nuestro país, al respecto, tanto la Sala Constitucional como la Procuraduría General de la Repúblico han abundado en estos cuestionamientos, estableciendo claramente la posibilidad válida que tiene el Estado de proteger derechos individuales como el respeto y la dignidad de las personas, sobre la decisión comercial de la utilización de la imagen de las mujeres sin los debidos controles, justamente al respecto la Procuraduría General de la República ha señalado:

> *"Aun cuando puede resultar muy interesante la forma en que un medio de prensa escrita justifique la aparición diaria en sus portadas de una mujer semidesnuda como parte de su línea editorial o contenido informativo,[18] nos parece que la discusión de si las portadas de los periódicos de esta naturaleza se han de considerar también como publicidad o propaganda – y por tanto sujeta al control de la Oficina de Propaganda – carece de relevancia a partir de los alcances que doctrinal y jurisprudencialmente se le ha dado a la libertad de prensa.*
>
> *Recordemos que de conformidad con el citado voto Nº 2000-08196 la libertad de prensa está intrínsecamente ligada a la publicidad y a los medios para promover las ventas de sus ediciones escritas (propaganda), a fin de asegurar su subsistencia y financiamiento. Así, también lo ha sostenido la doctrina alemana al referirse al ámbito de protección del artículo 5.1 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania:*
>
> > *"Se protege la actividad de los medios desde la obtención de la información hasta la difusión de la noticia y la opinión, pero también quedan protegidas las funciones auxiliares, ajenas a la materialidad de la información, pero necesarias por su relación con el medio, así como todas aquellas medidas encaminadas a explotar las producciones propias (o adquiridas) en colaboración, o mediante la participación en terceras empresas… este punto de vista no excluye actividades económicas necesariamente concomitantes o reflejas por el art. 5 GG [de la Constitución alemana], como sucede cuando ésta alcanza a la financiación de la publicidad necesaria, no sólo por su contenido informativo concreto, sino porque contribuye a asegurar la solidez financiera del medio".*
>
> *Desde esa perspectiva, y como se ha analizado en las páginas precedentes, la libertad de prensa, como manifestación de la libertad de expresión, no constituye un obstáculo para que la Administración actúe sus potestades de tutela de la dignidad de la mujer y de los demás valores que convergen en el artículo 1º de la Ley Nº 5811 y que cuentan con amplia cobertura en la*

Constitución y en convenios internacionales suscritos y ratificados por nuestro país (derecho a la familia, interés superior del menor, etc.).”[3]

Por su parte, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), como órgano rector en materia de asuntos de equidad de género e igualdad y respeto a los derechos de las mujeres, ha sido consultado por la Comisión dictaminadora en referencia a esta iniciativa y en su respuesta, INAMU-PE-0406-08-2019[4], ha señalado:

“El instituto Nacional de las Mujeres -INAMU-ha expresado en varios criterios técnicos emitidos tanto para la Asamblea Legislativa como para la Procuraduría General de la República, el interés de que se haga una reforma integral a la Ley que regula la propaganda que utiliza la imagen de la Mujer, en concordancia con lo dispuesto en la Convención de la ONU CEDAW y con lo dispuesto en la Convención de la OEA para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres -Belem Do Pará- ambos instrumentos jurídicos ratificados por Costa Rica . De igual manera se ha hecho hincapié de otros instrumentos jurídicos de carácter general como la Convención Americana de Derechos Humanos (promulgado en 1969y aprobada por Costa Rica en 1970), que establece la prohibición por la ley de toda propaganda que constituya incitación a la violencia contra cualquier persona o grupo de personas.”
(…)
Finalmente, recomendamos que las reformas que se pretenden hacer relacionadas con los derechos de las mujeres sean propuestas y analizadas de manera que garanticen la incorporación de la perspectiva de género y respeto de todos los compromisos asumidos por el Estado costarricense en materia de Derechos Humanos mediante la ratificación de Convenciones Internacionales y demás instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de todas las personas.”

Tal como se desprende de la consulta elaborada por el INAMU, la institución rectora en nuestro país, en referencia a la condición de las mujeres y el cuido y respeto de sus derechos de igualdad y equidad, considera apropiadas las reformas planteadas, sin embargo, recomienda que dichas iniciativas vayan más allá, hasta el planteamiento de una nueva y remozada legislación referente a la utilización y los mensajes que se envían a la sociedad con respecto a las mujeres.

Con respecto a este tipo de regulación, referente a la utilización de la imagen de la mujer, sin el debido respeto a su dignidad, pues tienden a reforzar estereotipos negativos para el correcto desarrollo de una sociedad equitativa e igualitaria, la Sala Constitucional de nuestro país también se ha manifestado en favor de este tipo de

[3] Procuraduría General de la República, Consulta C-335-2011, del 23 de diciembre de 2011.
[4] Nota de respuesta a la consulta realizada al INAMU por parte de la Comisión Dictaminadora, INAMU-PE-0406-08-2019, del 07 de agosto de 2019.

regulaciones, y en la posibilidad de que existan sanciones y consecuencias al utilizar en forma indebida la imagen o atributos físicos de las mujeres; al respecto, en la Resolución Nº 08196-2000[5], de las trece horas del tres de agosto del 2001, esgrimió lo siguiente:

> ***VII.-*** *Los Estados se han preocupado por dictar normas protectoras de la dignidad de las personas en materia de medios de comunicación y de propaganda, porque a pesar de los avances logrados en las últimas décadas en el respeto a la dignidad de todos los seres humanos independientemente de su sexo, religión o raza, los medios masivos de comunicación, en general, tienden a reproducir el sistema de ideas y valores establecidos, entre los cuales se encuentran los roles o papeles tradicionalmente asignados a mujeres y hombres, en una sociedad que trata de superar la desigualdad social y la discriminación por razones de raza, sexo y etnias. Se produce la proyección constante de imágenes negativas y degradantes de la mujer en los medios de comunicación, entre otras cosas, utilizando su imagen como consumidora y objeto de venta en la publicidad comercial, lo cual distorsiona además el proceso de formación de los adultos del mañana, a los que les tocará conducir las riendas de la sociedad en un futuro cercano. Foros tan importantes como la plataforma de Beijing 94, han señalado que "Hay que suprimir la proyección constante de imágenes degradantes de la mujer en los medios de comunicación, sean electrónicos, impresos, visuales o sonoros. Los medios impresos y electrónicos de la mayoría de los países no ofrecen una imagen equilibrada de los diversos estilos de vida de las mujeres y de su aportación a la sociedad en un mundo en evolución. "Las disposiciones adoptadas en los diversos organismos internacionales se inspiran en el principio cristiano de la dignidad esencial de todo ser humano, que informa todo el orden social, colocando los seres en un plano de igualdad, y repudiando toda discriminación irrazonable. Dicho principio está contemplado en el artículo 11 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, que dispone:*
> *"Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad".*
> *La obligación de respetar ese derecho primario alcanza a quienes realizan propaganda comercial, quienes deben tener en cuenta la condición de sujetos de todos los seres humanos, sin utilizar abusivamente su imagen como medio para promover las ventas de un producto o servicio. La publicidad comercial tiende a utilizar la imagen de la mujer con el objeto de llamar la atención de los compradores o usuarios y promover las ventas del producto publicitado, y el ejercicio abusivo de esa técnica publicitaria contribuye a difundir patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, así como prejuicios que se basan en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualesquiera de los géneros, o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer, que legitiman o exacerban la violencia y constituyen prácticas discriminatorias contra ellas. El fenómeno ha sido considerado de tal importancia, que la*

[5] https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-172542

"Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer", en la que los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra ella, y que fuera aprobada por Ley N°6968 de dos de octubre de 1984. En su preámbulo, establece que, para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer, es necesario modificar sus papeles tradicionales en la sociedad. Su artículo 2 obliga a los Estados partes a adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que "prohíban" toda discriminación contra la mujer y el numeral 5 los compele a: "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 inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres". En el mismo sentido, la "Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer", proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2263 de 7 de noviembre del 1967 establece en el artículo 3 que deberán adoptarse todas las medidas apropiadas para educar a la opinión pública y orientar las aspiraciones nacionales hacia la eliminación de los prejuicios y la abolición de prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basadas en la idea de inferioridad de la mujer.

Tal como se observa en la sentencia transcrita, no solo la legislación nacional avala la protección de los derechos de las mujeres, sino que también, dentro de la jurisprudencia se brindan relaciones del marco internacional, ya que se citan los diferentes instrumentos internacionales a los que nuestro país se encuentra adherido, y por lo tanto obligado a respetar sus normas convencionales en esta materia.

Sobre los instrumentos internacionales asumidos por nuestro país, cabe señalar que estos son bastos y claros siempre en tutela del compromiso que por medio de ellos, asuma el Estado la protección de los derechos de las mujeres en general y particularmente la protección de su imagen y del mensaje afirmativo que debe inculcarse en la sociedad, en referencia a la igualdad y equidad, y como sujetas de derechos y de tratos igualitarios, en donde su imagen y el imaginario social no sea alimentado por mensajes equivocados, caso contrario, se estarían perpetuando roles discriminatorios para las mismas.

III. ANALISIS JURÍDICO DEL ARTICULADO

La propuesta en análisis consta de un artículo único en el que se propone cambiar el título de la ley Nº 5811 del 10 de octubre de 1975 y la reforma de los artículos 1, 10 y 12.

Para los efectos de este análisis, primeramente, discutiremos respecto al cambio en el nombre de la ley N° 5811, y posteriormente el análisis de los artículos que se pretenden reformar, para lo cual utilizaremos cuadros comparativos con el fin de facilitar la comprensión de los cambios propuestos.

Reforma del título de la Ley Nº 5811

Como se indicó previamente, el proyecto de ley propone un cambio de nombre de la Ley Nº 5811, a fin de que se pase a llamar ***"Ley que regula la utilización de imágenes de mujeres en los mensajes publicitarios y en cualquier tipo de comunicación masiva"***. Sin embargo, debemos señalar que, en pasados lustros, las leyes no tenían títulos, respondían a la numeración, luego comenzó el proceso de identificación temática, nomenclatura que respondía a su contenido, como un asunto de facilitación formal, nombres específicos para que el operador jurídico hiciera relaciones de aplicación.

Dentro de la técnica legislativa actual se ha generado la costumbre de darle un título a las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, con el fin de darle una mejor precisión al objeto y a los fines que persigue.

Esto es lo que ocurre con la Ley Nº 5811 en cuestión, que es conocida como ***"Ley que regula propaganda que utilice la imagen de la mujer"*.**

De modo general, se indica que el título de un proyecto de ley tiene como característica el identificar la ley, por lo que es necesario que sea exacto, completo, preciso, breve y conciso[6], lo que también contribuye a lograr una clara identificación del objeto de la ley[7]; en este sentido, el título propuesto es claro y específico, por lo que cumple con una adecuada técnica jurídica, y logra cumplir el objetivo de la propuesta de ajustar el título de la ley, con el articulado.

---

[6] Ver en este sentido HERNANDEZ MATAMOROS (Estrella) y TAYLOR HERNANDEZ (Mónica). "El Poder Legislativo Costarricense y las Comisiones Legislativas con énfasis en las Comisiones Especiales de Investigación", Tesis de Grado para optar por el grado de Licenciadas en Derecho, Universidad de San José, 2000, pp. 115 y 116.

[7] En ese sentido MUÑOZ, (Hugo Alfonso). Elementos de Técnica Legislativa, 1 Edición. San José: Asamblea Legislativa: Centro para la Democracia, 1996.

A continuación, incluiremos un Cuadro Comparativo, con el fin de que el legislador pueda visibilizar más claramente el cambio propuesto:

TITULO ACTUAL	TITULO PROPUESTO
Ley que regula propaganda que utilice la imagen de la mujer	Ley que regula *la utilización de imágenes de mujeres en los mensajes publicitarios y en cualquier tipo de comunicación masiva*

Según lo señalado, y con el fin de utilizar una adecuada técnica jurídica, en este caso es más conveniente no referirse a una reforma en el título de la ley, sino más bien, lo que debería proponerse es la sustitución del título para la Ley Nº 5811.[8]

Reforma del artículo 1

El cuadro comparativo nos muestra el texto actual de la ley N° 5811, y el texto propuesto del artículo 1 del Proyecto de Ley 21375, veamos:

TEXTO ACTUAL Ley N° 5811	TEXTO PROPUESTO Proyecto de Ley N° 21375
Artículo 1º.- Todo tipo de propaganda comercial que ofenda la dignidad, ~~el pudor de la familia~~ y en la que se utilice la imagen de la mujer impúdicamente, para promover las ventas, será controlada y regulada con criterio restrictivo por el Ministerio de Gobernación.	**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

[8] Según análisis del expediente original de la iniciativa de ley.

	Naciones Unidas, ley No. 6968 y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belem do Para).

En referencia al cambio propuesto en este artículo, en primer lugar, es importante señalar que se amplía el ámbito de regulación, pues en la actualidad esta normativa tiene como objeto el control de la **propaganda comercial,** en la que se ofenda la dignidad y pudor de la familia, y se utilice la imagen de la mujer impúdicamente, y de ahí su relación con la Oficina de Control de la Propaganda, tal y como se observa en el artículo 1º del Decreto Ejecutivo Nº 11235 del año 1979:

> ***Artículo 1°—****Créase la Oficina de Control de Propaganda como dependencia del Ministerio de Gobernación y Policía, que se encargará de revisar y aprobar o improbar, según el caso, el material propagandístico que se encuentre dentro de los supuestos establecidos en los artículos 1° y 2° de la ley N° 5811 de 10 de octubre de 1975. Asimismo, compete a esta Oficina el control y vigilancia de lo dispuesto en la ley citada, y en el presente Reglamento, para lo cual puede recurrir al auxilio de la fuerza pública.*

Con la nueva redacción del artículo 1º se incluyen algunos cambios importantes, el principal es que la nueva norma se dirige exclusivamente a la mujer, **eliminando del texto actual, la referencia a la familia**. Este es un tema cualitativo que deberán valorar las y los señores diputados, en virtud que queda desregulada esa referencia. La familia no sería motivo de ponderación en relación con su dignidad en campañas publicitarias, por ende, no pasaría por la Oficina de Control de Propaganda.

Por otra parte, en vez del control de la propaganda comercial, únicamente se pretende que la legislación se dirija hacia el **control de los mensajes publicitarios y de cualquier tipo de comunicación masiva, o bien estrategias publicitarias** en que se utilice la imagen de la mujer, pero menciona un tipo "mujeres modelos" en mensajes y comunicación masiva. Ese reduccionismo no es conveniente, pues debería incluir a toda mujer, sea modelo o no, tal cual está en el texto del artículo actual; es decir, protección para cualquier mujer, de cualquier edad, condición, etnia, oficio o profesión.

Además, se recomienda que una vez aprobada la reforma, vía reglamento se incluyan algunas definiciones sobre lo correspondiente a esta ley, es decir, estereotipos sexistas, violencia de género, imágenes ofensivas, etc. Con la intención de dejar en claro los objetivos de la ley y de esta forma darle mayor eficacia jurídica. Esto podría quedar incluido mediante una norma Transitoria.

Con respecto a las referencias de los artículos Constitucionales, esta asesoría recomienda no utilizar la numeración de la Carta Magna, de suyo, esas normas de la Constitución están vigentes y sobra mencionarlas en los cuerpos legales.

Por otra parte, con referencia a la Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres, debería agregarse su número, tal y como se hizo con la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de las Naciones Unidas, Ley No. 6968, de 2 de octubre de 1984. Ahora bien, respecto de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belem do Para), esta Convención fue aprobada por la Asamblea Legislativa mediante Ley N° 7499 de 2 de mayo de 1995, por lo que debería agregarse este dato por técnica legislativa.

Reforma del artículo 10

El cuadro comparativo nos muestra el texto actual del artículo 10 de la ley N° 5811, y el texto propuesto a dicho artículo del Proyecto de Ley 21375, veamos:

TEXTO ACTUAL **Ley N° 5811**	**TEXTO PROPUESTO** **Proyecto de Ley N° 21375**
Artículo 10.- ~~Existirá~~ un Consejo Asesor ~~de Propaganda~~, integrado por ~~dos personas representantes del Ministerio de Gobernación~~, una de la Cámara de Comercio, otra de la Asociación del Consejo Nacional de Publicidad, y una representante del Instituto Nacional de las Mujeres.	**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.**

Tal como se observa, la intención del proponente es variar la configuración del Consejo Asesor. Al respecto se hacen las siguientes observaciones.

- Se propone que el citado Consejo Asesor, pase de tener cinco miembros, como es actualmente, para estar conformado por ocho personas, órgano colegiado par que no se recomienda salvo que quien presida tenga voto de calidad.

- En cuanto al representante de la Oficina de Control de Propaganda, esa oficina hoy forma parte del Ministerio de Gobernación y Policía, con lo cual el proyecto la traslada al "Ministerio de Seguridad Pública, Gobernación y Policía", esto debería ser revisado pues ambos Ministerios coexisten, no han sido totalmente fusionados. Según el Decreto Ejecutivo Nº 11235 del año 1979 de reiterada cita, y la misma Ley Nº 5811, mantienen el órgano adscrito al Ministerio de Gobernación, esto tiene alcances de tipo orgánico-estructural y principalmente presupuestario (Título Presupuestario). Tómese en cuenta que artículos no afectos en este Proyecto de Ley mencionan al Ministerio de Gobernación.

- Sobre los dos representantes del Instituto Nacional de las Mujeres "Inamu", esta asesoría llama la atención que se estarían nombrando, aparte de la representante institucional, otra miembro, del Foro de Mujeres del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), creado mediante Reglamento de integración y funcionamiento del Foro de las Mujeres del Instituto Nacional de las Mujeres, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 14 del viernes 19 de enero de 2007.

- Se observa una sobre representación de escuelas e institutos universitarios superiores estatales, tales como los Institutos de Investigación en Estudios de la Mujer de las Universidades Públicas de manera rotativa anual; y otra representación de la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva de la Universidad de Costa Rica. Aunque este es un asunto de oportunidad y conveniencia de las y los legisladores que debe ser, eso sí, consultado obligatoriamente a esas casas de enseñanza superior.

- Se añade una nueva representación, en este caso, una de la Defensoría de la Mujer, cuestión que tiene sentido en virtud de las denuncias que recibe ese órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa.

Se observa un giro importante en la nueva integración del órgano asesor, que pasa de tener un perfil técnico en comercio, publicidad y propaganda, a tener un perfil teórico, de agenda, y reivindicativo de los derechos de las mujeres en el plano de los grupos y personas que dominan esos espacios estatales y universitarios. Pero eso, para esta asesoría es un asunto de oportunidad y conveniencia de las y los señores diputados, en reconfigurar dicho Consejo.

Por último, el **segundo párrafo** de este artículo no guarda ninguna relación con el texto del mismo, y constituye una repetición de lo ya establecido en el párrafo segundo del artículo 9º de la misma ley, que dice:

> ***Artículo 9º.-*** *(…)*
> *Si no hubiere pronunciamiento, dentro del expresado plazo, el material o los proyectos se tendrán por aprobados.*

Por tanto, se recomienda la eliminación del mencionado párrafo en el artículo 10.

Reforma del artículo 12

El cuadro comparativo entre el texto actual y el texto propuesto del artículo 12 de la Ley Nº 5811 es el siguiente:

TEXTO ACTUAL **Ley N° 5811**	**TEXTO PROPUESTO** **Proyecto de Ley N° 21375**
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.	**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.**

En el artículo 12 actual, se establece que el Ministerio podrá ordenar la suspensión inmediata de la propaganda, que no haya sido aprobada o que no se ajuste a las estipulaciones reglamentarias establecidas para esta legislación, además en el caso de no cumplir con esta disposición, el mismo Ministerio podrá ordenar el decomiso y destrucción del material en que se incurra con esta falta.

Teniendo en claro la regulación actual, el proyecto de ley pretende que no solo se pueda suspender la difusión de este material, sino que adicionalmente se legisle para imponer una sanción –multa- monetaria al infractor, que iría de uno a cinco salarios base, según lo que es establecido en el artículo 2 de la Ley Nº 7337 del 5 de mayo de 1993. Sobre ello, el Consejo Superior del Poder Judicial definió el 18 de diciembre 2018 que el salario base del Oficinista 1 de la relación de puestos de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República será para este 2019 la suma de ¢446,200 (cuatrocientos cuarenta y seis mil doscientos colones exactos). Entonces, la multa iría de ¢446,200 a un máximo de ¢2.231,000.

Esta asesoría, con respecto a la ampliación del marco de acción de la ley en análisis no encuentra ningún inconveniente para que se aplique una sanción en los términos señalados por la iniciativa de ley. Sin embargo, vamos a realizar algunas observaciones puntuales, a priori, tiene todas las características apropiadas, el rango de multas, que son razonables, las conductas, que están dispersas en la ley, pero principalmente quedarían establecidas en el artículo 1, aunque hemos dicho que allí se establece solo un tipo de sujeto pasivo, lo cual hay que cambiar: “mujeres modelos”, pues la aplicación de la sanción de multa sería restringida a si participa ese tipo de mujer en la propaganda, anuncio o comercial. Pero también está el tema de la mención al procedimiento de la LGAP, lo cual está bien calibrada para que se dé el debido proceso, y, el otro asunto es, hacía dónde se destinan los fondos

producto de la multa. Aquí hay alguna duda, pues la Oficina por ley y menos por reglamento tiene capacidad de captar directamente recursos, pues no cuenta con un Fondo, lo cual nos lleva a pensar que las multas irían a Caja Única del Estado y cuando el Ministerio presupueste, podría pretender esos ingresos por multas.

IV. ASPECTOS DE TRÁMITE

Votación

El proyecto requiere para su aprobación votación de mayoría absoluta de las Diputadas y los Diputados presentes, tal y como lo establece el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

La iniciativa es delegable en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por no encontrarse en ninguna de las excepciones establecidas en el artículo 124 constitucional.

Consultas

Obligatorias:

- Universidades Estatales
- Instituto Nacional de las Mujeres

Facultativas:

- Ministerio de Gobernación y Policía
- Ministerio de Justicia y Paz
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Seguridad
- Oficina de Control de Propaganda
- Consejo Nacional de espectáculos públicos y afines
- Comisión de Control y calificación de espectáculos públicos
- Defensoría de los Habitantes
- Unión Costarricenses de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada
- Cámara de Publicidad Exterior

V. ANTECEDENTES

Poder Legislativo

Constitución, Convenios y Leyes:

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica, de 7 de noviembre de 1949.
- ✓ Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de las Naciones Unidas, Ley No. 6968 de 2 de octubre de 1984.
- ✓ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belem do Para). Ley N° 7499 de 2 de mayo de 1995.
- ✓ Ley que regula la propaganda que utilice la imagen de la mujer, Ley Nº 5811, de 10 de octubre de 1975.
- ✓ Ley General de la Administración Pública, Nº 6227 del 2 de mayo de 1978.
- ✓ Ley que crea concepto Salario Base para Delitos Especiales del Código Penal, Ley Nº 7337 del 5 de mayo de 1993
- ✓ Ley General de espectáculos públicos, materiales audiovisuales e impresos, Ley Nº 7440 de 11 de octubre de 1994.
- ✓ Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres. Ley Nº 8589 del 25 de abril de 2007.

- ✓ Reglamento de la Asamblea Legislativa, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. 1ª Edición, Junio de 2001, San José, Costa Rica.

Resoluciones:

- ✓ Resolución sobre la aplicación del artículo 119 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, dada por el Directorio el 11 de octubre del 2018.

Expedientes:

- ✓ 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, Nº 5811 de 10 de octubre de 1975 y sus reformas

Poder Judicial

Sala Constitucional:

- ✓ Resolución 2015-12250, San José, a las once horas con treinta minutos del siete de agosto de dos mil quince.

- ✓ Resolución 2018-11658, San José, a las nueve horas quince minutos del dieciocho de julio de dos mil dieciocho.

Poder Ejecutivo

- ✓ Oficina de Control de la Propaganda, Decreto Ejecutivo Nº 11235 del año 1979. Ministerio de Gobernación y Policía.

Referencias bibliográficas

- ✓ HERNANDEZ MATAMOROS (Estrella) y TAYLOR HERNANDEZ (Mónica). "El Poder Legislativo Costarricense y las Comisiones Legislativas con énfasis en las Comisiones Especiales de Investigación", Tesis de Grado para optar por el grado de Licenciadas en Derecho, Universidad de San José, 2000.

- ✓ MUÑOZ, (Hugo Alfonso). Elementos de Técnica Legislativa, 1ª Edición. San José: Asamblea Legislativa: Centro para la Democracia, 1996.

Referencias Internet

- ✓ https://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/index.php/jurisprudencia-por-tema

Elaborado por: azf
/*lsch// 24-9-2019
c. archivo