ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
COMISION PERMANENTE ESPECIAL DE LA MUJER

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

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA
08 DE FEBRERO DEL 2023

EXPEDIENTE N°21.375

PRIMERA LEGISLATURA
Del 1º de mayo de 2022 al 30 de abril de 2023

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS

DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

Los suscritos Diputados y Diputadas, miembros de la Comisión Permanente Especial de la Mujer, rendimos el presente dictamen negativo de minoría, con base en las siguientes consideraciones.

I. Datos generales del proyecto:

El proyecto fue presentado a la corriente legislativa el 01 de mayo de 2019, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N°119 del 26 de junio de 2019, como iniciativa de José María Villalta Estrada.

II. Objetivo de la iniciativa:

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.

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 receptora de toda información propagandística; de paso regular los marcados roles de objetivación 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.

III. Consultas realizadas:

Se realizaron las siguientes consultas a las siguientes instituciones:

- CIEM UCR
- Comunidad de Empresas de Comunicación
- Consejo Nacional de Espectáculos Públicos y afines
- Defensoría de los Habitantes

- Escuela de Ciencias Comunicación Colectiva
- Instituto de Estudios de Género de la UNED
- Instituto de Estudios de la Mujer de la UNA
- Ministerio de Justicia
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Oficina Control Propaganda Ministerio Gobernación
- Procuraduría General de la República
- Unidad de Género de la CCSS
- Unidad de Género del Ministerio de Trabajo
- Instituto Tecnológico de Costa Rica
- Universidad Técnica Nacional
- Universidad Nacional de Costa Rica
- UNED
- Universidad de Costa Rica
- INAMU

IV. Respuestas recibidas:

Se recibieron las siguientes respuestas al momento de la presentación de este informe:

INSTITUCIÓN/ ORGANIZACIÓN	CRITERIO	CONCLUSIÓN
DOCP-ARAM-106-2019 **Oficina de Control de Propaganda**	Según el oficio **DOCP-ARAM-106-2019** La Oficina realiza observaciones sobre los términos utilizados en la reforma al artículo 10, solicita modificaciones para el artículo 11 de la Ley vigente y recomienda cambios para la reforma al artículo 12. Todas sus observaciones son incorporadas en la propuesta de texto sustitutivo. Adicionalmente, señala: “Sin duda para el cumplimiento de las metas planteadas por el	**Se hacen las siguientes recomendaciones:** Es de suma importancia manejar con claridad lo que en nuestro ordenamiento jurídico está permitido regular, entiéndase Publicidad Comercial, la Sala Constitucional indica que: “La propaganda comercial es hoy en día una de las principales herramientas de quienes

	país ante los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, la CEDAW y las políticas nacionales PLANOVI y PIEG, actualizar las competencias, su aplicación, medios y la posibilidad de penalizar económicamente es una necesidad fundamental en la garantía de una sociedad con mayor respeto, igualdad y menos violencia de género normalizada." Reforma Art 1. Amplía el ámbito de competencia de la Oficina, al regular: **"cualquier tipo de comunicación masiva".** Sobre esta propuesta, la Oficina debe precisar que se **puede enfrentar a una violación de la libertad de expresión**, por lo que el proyecto de ley vulneraría este derecho fundamental para la sociedad democrática. Reforma artículo 12: Imposición de multas: Estamos de acuerdo con la imposición de multas económicas y consideramos que es importante hacer corresponsables a las Agencias Publicitarias (no sólo a las empresas que contratan los servicios), que generen productos publicitarios cargados de violencia y estereotipos de género, **además el dinero recibido de estas multas puede destinarse al fortalecimiento de la propia Oficina y la ejecución de las políticas.**	pretenden vender bienes y servicios, pues les permite dirigir su mensaje comercial a la mayor cantidad de personas con el fin de que los adquieran. **Sobre la reforma al artículo 10:** Conformación del Consejo Asesor: La Oficina analizando la conformación propuesta identifica fácilmente la desproporcional representación de sectores, tres de Instituciones del Estado, dos de la Academia, uno de la Defensoría y uno del sector privado. Sobre el Consejo asesor se debe aprovechar más el espacio de participación para no sólo servir como órgano consultor ante apelaciones ante la persona Jerarca o dudas de la Dirección, sino que sea un espacio con mayor incidencia para la generación de políticas públicas en materia de prevención y atención de la violencia presentada en la publicidad comercial contraria a la dignidad humana, en especial contra la dignidad de las mujeres.
MTSS-DMT-OF-1281-2019 **Ministerio de Trabajo**	***Mediante oficio MTSS-DMT-OF-1281-2019 se lo siguiente:*** "**En el artículo 1**, en el primer párrafo, donde se indica "...mujeres modelos...", se refiere a una ocupación específica, lo cual no necesariamente es así en este caso, por	La Unidad de Género del Ministerio recomienda sustituir el término "Mujeres modelos" por "imagen de la mujer" en la reforma al artículo 10 que se propone. En términos generales, el Ministerio celebra la iniciativa

	lo que, se sugiere cambiarlo por imagen de la mujer. En términos generales este **artículo 1 se refiere** como conceptualización de la "propaganda que utilice la imagen de la mujer" a fin a los derechos humanos y a los compromisos que el país ha adquirido con los organizamos internacionales. **El artículo 12**, materializa las sanciones aplicables en caso de no seguir las disposiciones de la ley, siendo un vacío en el artículo vigente. **En el proyecto se observa que no hay claridad** sobre la publicidad en radio, que puede sugerir la imagen de la mujer de forma ofensiva, discriminatoria o que reproduzca estereotipos de género. En general, se hace el llamado a no confundir publicidad con contenido, ya que el contenido se rige por la libertad de expresión y la publicidad es lo que se puede regular a través de esta norma u otras."	de ley por representar un avance en los derechos de las mujeres.
PPEG-122-19 CCSS	***Según el oficio CCEP-573 -10-2021, señala:*** De esta manera, se puede afirmar que la creación de instrumentos que permitan la regulación de la utilización de imágenes de mujeres en los mensajes publicitarios y en cualquier tipo de comunicación masiva, son fundamentales para avanzar como sociedad en la búsqueda de condiciones más equitativas entre los hombres y las mujeres. **En el artículo 1** Dicha modificación se considera oportuna, en tanto, es una definición más integradora, y que incorpora normativa internacional como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de	Se considera que el cambio propuesto es oportuno y constituye una medida progresiva en materia de los derechos humanos de las mujeres.

	Belem do Pará), estableciendo un marco regulador más amplio.	
ECCC-564-2019 **Escuela de Comunicación Colectiva**	***Según el oficio ECCC-564-2019 señala:*** Profundizando en el punto anterior, no preocupa de sobremanera cuáles piezas entran en revisión y cuáles no. Un publicista podría estar creando un mensaje sexista sin utilizar la imagen de una mujer y sin mencionar a las mujeres, simplemente replicando algún estereotipo sexista a través de un texto dirigido a un público masculino, por ejemplo. Para poder controlar esto, es necesario ser exhaustivos en lo que menciona en el punto 1, así como definir un proceso de monitoreo y denuncia de piezas publicitarias al aire. Se considera vital la participación de un profesional actualizado en el que hacer publicitario dentro del Consejo Asesor y esto podría solventarse con la inclusión de un representante de Comunidad de Empresas de Comunicación de Costa Rica. Se recomienda incluir un nuevo artículo que contemple algunas definiciones o conceptos de imágenes de mujeres o textos que presentan estereotipos sexistas, discriminatorios o violentos utilizadas en contra de su dignidad como persona. Asimismo, que se incluya la definición de estereotipos. Promover modelos que consoliden pautas tradicionalmente fijadas para cada uno de los géneros. Sugerimos además que se establezca la representación del sector privado relacionado con la materia. Se debe establecer que las personas integrantes de este Consejo incluyendo al representante de la Oficina de Control y Propaganda deben contar con experiencia en género y en la promoción de los derechos humanos de las mujeres.	Se suma a observaciones realizadas por la Oficina de Propaganda y el INAMU. Las observaciones pertinentes, fueron debidamente incorporadas al texto. Finalmente, recomendamos que las reformas que se pretendan 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.

SCI-1031-2019 ITCR	***Según el oficio SCI-1031-2019 ITCR señala:*** **<u>Oficina de Equidad de Género</u>** "Consideramos que la propuesta es importante y está debidamente justificada. Sin embargo, requiere una revisión para mejorar la redacción, y para ajustar los artículos que se pretenden reformar, con los que se mantienen vigentes. Nos preocupa la redacción del artículo 1°, que debería dividirse al menos en dos artículos y la del artículo 12, pues debería definir criterios para medir la gravedad de las faltas a sancionar. Con estas consideraciones, apoyamos el proyecto."	Las otras oficinas manifiestan que En términos generales, se reconoce la iniciativa de ley como un avance en la progresividad de los derechos de las mujeres.
OFICIO N° 11027-2021-DHR Defensoría de los Habitantes	***Según el oficio* 11027-2021-DHR *señala:*** Para la Defensoría, los medios de comunicación cumplen una importante función en la sociedad que supera la de informar, para convertirse en una instancia de socialización en la que se proponen modelos sociales que influyen a las personas en su forma de pensar y de comportarse, razón por la cual constituyen un motor para generar cambios sociales que coadyuven en la construcción de una sociedad más igualitaria y equitativa. Considera la Defensoría que el artículo 1 del Proyecto de Ley N° 21.375 propuesto, se encuentra acorde a los compromisos asumidos por el Estado Costarricense para erradicar la eliminación de la discriminación en contra de la mujer y la erradicación de comportamientos culturales que afectan los derechos de las mujeres. Del análisis del artículo 10 del Proyecto, la Defensoría considera que si bien es importante que haya representación en el Consejo Asesor de representantes de instancias especializadas en el tema de los derechos de las mujeres tal y como lo propone esta norma; debe revisarse la	Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes considera que iniciativas como el Proyecto de Ley N° 21.375, resultan acordes con los compromisos adquiridos por el Estado Costarricense en materia de derechos humanos de las mujeres contemplados en los instrumentos internacionales vigentes en la materia. Por ende, y con base en las consideraciones aquí expuestas, la Defensoría de los Habitantes estima como procedente este tipo de iniciativas que pretenden introducir cambios en la sociedad costarricense a favor de los derechos de las mujeres. En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica expresa su

	cantidad de personas que van a participar para evitar que este Consejo se convierta en una instancia en donde operativamente se dificulte su accionar por la cantidad de personas que lo integran. Sobre el artículo 12 del Proyecto, la Defensoría considera factible el que se establezcan multas para quienes incurran en la violación de lo establecido en la Ley de Control de Propaganda, pero es necesario que se definan claros parámetros de proporcionalidad entre las multas propuestas y la violación de lo establecido en esta Ley.	aprobación respecto del proyecto de ley, con las observaciones supra mencionadas.
Oficina de Control de Propaganda **DOCP-GCA-043-2022**	**Reforma al artículo 1**: amplía el ámbito de competencia de la Oficina, al regular: "*cualquier tipo de comunicación masiva*". Sobre esta propuesta, la Oficina debe precisar que se puede enfrentar a una violación de la libertad de expresión, por lo que el proyecto de ley vulneraría este derecho fundamental para la sociedad democrática, así resguardado en el artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. **Sobre la reforma artículo 10 y 11:** No se está de acuerdo con la conformación del Consejo Asesor, al analizar la conformación propuesta si bien, se consideró la observación sobre la desproporcionalidad, que en su ocasión aportara esta oficina, ahora, en se ha incorporado a una persona representante de la Dirección Nacional de la Publicidad, lo cual no debe darse ya que este consejo deberá emitir opinión cuando haya sido planteado un recurso de apelación contra una resolución de la Dirección. **Sobre la reforma artículo 12 Imposición de multas:** Estamos de acuerdo con la imposición de multas económicas y consideramos que es importante hacer co-responsables a las Agencias Publicitarias (no sólo a las empresas que contratan los servicios), que generen productos publicitarios cargados de violencia y estereotipos de género, además el dinero recibido de estas multas puede destinarse al	

	fortalecimiento de la propia Oficina y la ejecución de las políticas y planes que se generen por parte del Consejo Asesor.	
Cámara de Comercio de Costa Rica **DOCP-GCA-043-2022**	• Esta Cámara **se opone a la censura previa** que agrava el expediente de Ley 21,375, en la modificación a ley 5811, que regula la propaganda que utilice la imagen de la mujer y **pretende establecer mecanismos como censura previa, multas y prohibiciones, en más ámbitos de los ya contemplados de la ley actual, que afectarán a las empresas.** • El artículo 12 bis del proyecto de ley en mención, **propone multas de hasta 30 salarios base, las cuales podrían afectar de manera directa a las Pymes**, sector que representa el 90% de las empresas, entre el 60% y el 70% del empleo y el 50% del PIB a nivel mundial. **Las Pymes al no contar con asesores y agencias de publicidad** manejan ellas mismas sus campañas y probablemente **sean las más afectadas por ese tipo de legislación.** • El proyecto de ley, en su redacción, utiliza conceptos jurídicos indeterminados que son muy peligrosos, porque limitan todo tipo de publicidad comercial. **Determinar qué es ofensivo o no, es un asunto subjetivo** y tiene que ver con un tema de valores individuales • Desde la Cámara proponemos que -en lugar de crear acciones restrictivas**, coercitivas que generan más burocracia e incrementan el gasto público, además de atentar contra la libre expresión.**	Desde la Cámara proponemos que -en lugar de crear acciones restrictivas, coercitivas que generan más burocracia e incrementan el gasto público, además de atentar contra la libre expresión-, que el gobierno, a través de sus instituciones como el INAMU, y el Ministerio de Educación Pública (MEP) y la empresa privada, implementen un programa educativo sobre igualdad de género y derechos humanos. De esta forma queremos instar de manera respetuosa a las señoras y señores Diputados que **archiven el proyecto,** ya que la reforma tal y como se plantea genera un ámbito de subjetividad e incertidumbre que afectará al sector empresarial, particularmente a las Pymes.

	• Como se plantea genera un ámbito de subjetividad e incertidumbre que **afectará al sector empresarial, particularmente a las Pymes.**	
UCCAEP	El proyecto, hace uso de conceptos jurídicamente indeterminados, los cuales son sumamente peligrosos ya que provocan inseguridad jurídica, limitando todo tipo de publicidad comercial y digital. La iniciativa busca evitar la discriminación, sin embargo, no se establece expresamente dentro de la normativa, un apartado de definiciones que establezca qué se entiende por discriminación y tampoco establece herramientas que permitan detectar posibles conductas discriminatorias en la publicidad comercial. Fortalecer y abocar a la autorregulación de la industria, trabajando en conjunto para desarrollar programas educativos y de seguridad jurídica para las empresas que se dedican a esta actividad comercial. Preocupa que ni el Ministerio de Gobernación, ni ninguna entidad pública tenga la capacidad para revisar y aprobar de forma previa y ágil toda la publicidad existente. No cuenta con recursos ni tiempo suficiente para este objetivo. **La censura previa de la propaganda, afecta contra el flujo del comercio, y aumenta el riesgo de filtraciones de información sobre la política comercial** **La censura previa de la propaganda, afecta contra el flujo del comercio,** y aumenta el riesgo de filtraciones de información sobre la política comercial que precisamente abordará dicha publicidad. Sobre el **artículo 10** y la conformación del Consejo Asesor de Publicidad, se considera	La reforma planteada por los señores diputados genera un ámbito de subjetividad e incertidumbre que podría afectar la actividad y a los sectores que regula, por lo que instamos a valorar lo planteado en esta posición, con el fin de alcanzar los objetivos que se buscan y mejorar la regulación que se propone. **Instamos a valorar lo planteado en el proyecto**

	que se debe incluir a la Comunidad de Empresas de Comunicación de Costa Rica, como representante de la Comunicación Comercial en el país. En la propuesta de **artículo 12** bis el cual establece las multas por incumplimiento de la ley, se debe incorporar garantías del debido proceso antes de proceder a la ejecución de la medida, ya que, una decisión de esa naturaleza deberá avalarse por un juez de la República de forma sumaria	
COMUNIDAD DE EMPRESAS DE COMUNICACIÓN **04 de octubre de 2021**	Este proyecto pretende que toda la comunicación y publicidad en la que aparezca la imagen de una mujer y/o niños, deba ser previamente aprobada por el Ministerio de Gobernación. Este control de revisión es excesi**vo, ineficiente, e incluso podría ser discriminatorio y contrario al propio fin que busca la Ley, ya que afecta la libertad de expresión, desde el extremo de su supresión radical mediante actos de control y sobre regulación.** Como se desprende del texto, uno de los objetivos de la iniciativa de la ley es evitar la discriminación, sin embargo, no se establece expresamente dentro de la normativa, un apartado de definiciones, el cual establezca qué se entiende por discriminación ni tampoco se establecen herramientas que permitan detectar posibles conductas discriminatorias en la publicidad comercial. **Es necesario fortalecer y abocar a la autorregulación de la industria, trabajando en conjunto para desarrollar programas educativos y de seguridad jurídica para las empresas que se dedican a esta actividad comercial.** **Artículo 5 - Sobre el órgano competente y la censura previa:** En este punto nos preocupa sobremanera que ni el Ministerio de Gobernación ni	COMUNIDAD insta a los señores Diputados a valorar las observaciones planteadas en este documento con el fin de alcanzar los objetivos que se buscan y mejorar la regulación que se propone. La reforma tal y como se plantea genera un ámbito de subjetividad e incertidumbre que podría afectar la actividad y a los sectores que regula.

	ninguna entidad pública tengan la capacidad para revisar y aprobar de forma previa y ágil toda la publicidad existente. No cuentan con recursos ni tiempo suficiente para este objetivo. También, se considera que la censura previa de la propaganda atenta contra el flujo del comercio. La censura previa aumenta el riesgo de filtraciones de información sobre la política comercial que precisamente abordará dicha publicidad. **Debería facultarse a la oficina encargada de exigir el cumplimiento de esta ley para una revisión a posteriori del material publicitario que se considere que infringen las di**sposiciones legales y reglamentarias, y si hay multas, que éstas se usen claramente para la educación en el tema. No hay forma de que la Oficina de control de propaganda tenga la capacidad humana y de tecnología para hacer un permiso /autorización previa de toda la información comunicacional del país o que sea internacional y que impacte la población nacional, que contenga la imagen de la mujer o de los niños. **Debería facultarse a la oficina encargada de exigir el cumplimiento de esta ley para una revisión a posteriori del material publicitario que se considere que infringen las di**sposiciones legales y reglamentarias, y si hay multas, que éstas se usen claramente para la educación en el tema.	

V. Audiencias recibidas:

Se hace constar que sobre este proyecto no hubo audiencias.

VI. Informe del Departamento de Servicios Técnicos:

La fecha de presentación de este informe fue el 24 de setiembre del 2019. El informe de servicios técnicos hace un análisis del articulado.

El Departamento de Servicios Técnicos emitió su análisis sobre el proyecto, en el Informe Jurídico AL-DEST- IJU -230-2019. Entre los principales aportes y observaciones que tomó en cuenta la Subcomisión para rendir su recomendación a la Comisión en pleno se resaltan los siquientes:

→ Artículo 1: refiere al 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.
Agregar número de ley a Convención CEDAW.

→ Artículo 10: que el consejo tenga un número de integrantes impar. Revisar la conformación. Eliminar párrafo final (mismo criterio de la Procuraduría General de la República).

→ Artículo 12: “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”.

VII. Análisis de fondo:

Este expediente fue dictaminado de forma positiva por la comisión Permanente de la Mujer el 2 de setiembre del 2021, y después se le aprobó un nuevo texto sustitutivo el 26 de octubre del 2022. Este texto sustitutivo tiene una serie de errores de libertad de expresión, no existe una comunicación y responsabilidad social.

La Ley 5811 fue aprobada hace caso 50 años, y obedece a una realidad muy distinta a la actual. A lo largo de estos años en que se ha aplicado, su implementación ha permitido identificar serios problemas en su redacción y necesidad de mejoras.

El título del proyecto debería tener como objetivo identificar de forma precisa y clara el objeto de la ley. La Ley 5811 “Regula Propaganda que Utilice la Imagen de la Mujer”, sin embargo, a lo largo del cuerpo del proyecto se menciona la familia y la niñez, por lo que el proyecto propone un alcance mucho mayor que simplemente la imagen de la mujer. No se puede obviar que la finalidad de la ley es proteger la dignidad e integridad de la mujer, pero se incluye a la persona menor de edad respecto a la cual ya existe regulación que proteja sus derechos en el contexto de esta ley. Un ejemplo claro es el artículo 22 del Código de Niñez y Adolescencia.

El texto plantea una serie de reformas a varios artículos y adiciona otros para incorporar multas, el proceso de denuncias y un apartado de definiciones.

Al respecto, es importante señalar que el cambio propuesto donde se pretende controlar y regular de previo cualquier tipo de publicidad y propaganda es de carácter restrictivo. El proyecto de ley utiliza en la redacción conceptos jurídicos indeterminados, deja abierta la evaluación a percepciones y valorizaciones personales. No se definen parámetros que además deben, estar sustentados en datos y términos internacionales. Tampoco se define vocabulario o herramientas que permitan detectar posibles conductas discriminatorias ni criterio para regular publicidad o propaganda. A lo largo del desarrollo del proyecto se ha dejado de lado la propaganda política. Esta debe agregarse ya que es parte del término de propaganda.

Se indica que el Ministerio de Gobernación, a través de la Oficina Nacional de Publicidad Comercial, será el organismo competente para velar por la ejecución de esta ley. En consecuencia, toda la publicidad comercial que se realice de esta naturaleza sujeta a regulación y a través de cualquier medio publicitario deberá llevar su previa y expresa aprobación. Es conocido que esta dependencia, a cargo de estas revisiones cuenta con poco personal, lo cual implicaría que las revisiones no se den a tiempo. Esto tendría un impacto negativo directo en la libertad de comercio de las empresas. Adicional, vivimos en un mundo globalizado dónde hay campañas internacionales que estratégicamente deben salir de forma precisa para que no pierda sentido, lanzamientos de marca. Atrasos en estos procesos afectan la competitividad que Costa Rica pueda tener y por ende golpean la reactivación económica del país.

Sobre la censura previa, este proyecto indica una restricción claramente excesiva e irracional a la libertad de expresión comercial, y contrario a las mejores prácticas internacionales en materia de regulación. En este sentido, conforme a principios y recomendaciones de la OCDE y otras organizaciones, las regulaciones deben optar siempre por mecanismos de verificación *a posteriori* como primera instancia regulatoria, y establecer controles previos únicamente en casos excepcionales, cuando sean indispensables y esté debidamente justificado.

Adicionalmente, tener que someter a control previo toda la publicidad en la que aparezcan mujeres podría incluso ser discriminatorio, ya que de cierta forma constituye una restricción e impedimento al uso de la imagen femenina en la publicidad. Con ello, se desincentiva incluso la publicidad que bien podría reforzar mensajes y roles positivos, y de empoderamiento hacia el género femenino, ya que los anunciantes bien podrían evitar atrasos y trámites adicionales eliminando a las mujeres de toda publicidad, con lo cual más bien se terminan invisibilizando.

Preocupa de sobremanera que se pretenda evaluar todos los textos y bocetos de anuncios, libretos o guiones y cuñas con las indicaciones de sonido y, en general, todo aquel material publicitario destinado a proyectarse por medio de plataformas

digitales de comunicación, que se coloquen en carreteras, o en lugares públicos, así como en volantes o artículos de regalo publicitarios que se distribuyan al público, o cualquier artículo o estrategia cuyo fin sea promover la venta de bienes o servicios destinados a transmitirse por medio de la internet, mediante la revisión por parte de un ente que no tenga contenido presupuestario para su sostenibilidad por parte del Estado, ya que ni el Ministerio de Gobernación ni ninguna entidad pública tienen la capacidad para revisar y aprobar de forma previa y ágil toda la publicidad existente. No cuentan con recursos ni tiempo suficiente para este objetivo, es materialmente imposible abarcar lo que se ambiciona.

El proyecto propone la creación del Consejo Asesor de Publicidad conformado de la siguiente forma:

1. Una persona representante del Ministerio de Gobernación y Policía, quien lo presidirá. Esta persona no podrá pertenecer a la oficina respectiva del ministerio.
2. Una persona representante del Instituto Nacional de las Mujeres.
3. Una persona representante de la Cámara de Comercio de Costa Rica.
4. Una persona representante de la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes de la República.
5. Una persona representante del Patronato Nacional de la Infancia.

Según el artículo 10 que se pretende reformar, el Consejo Asesor de Publicidad estará integrado por una persona representante del ministerio de Gobernación y Policía, ministerio el cual, según el artículo 5 es el encargado de velar por el cumplimiento de esta ley y lo hace a través de un proceso administrativo sancionatorio en donde además es el órgano director del proceso y a su vez este consejo asesor es el órgano decisor que resuelve en segunda instancia las apelaciones de las resoluciones administrativas. Por ende, existe una seria

contradicción y conflicto de intereses entre quienes regulan, sancionan y deciden en última instancia la aplicación de esta ley.

Se menciona dentro de las funciones del Consejo Asesor de Publicidad colaborar y promover acciones en conjunto con la Oficina Nacional de Publicidad Comercial, dependencia que no existe. Preocupa que, ante la coyuntura de falta de presupuesto y recursos, se esté creando una nueva dependencia que venga a engrosar la burocracia.

Finalmente se establece la multa y corresponde al Ministerio de Gobernación imponerla. Los criterios de valoración de la multa contemplados en el artículo 12 ter no son adecuados y son inaplicables. Los montos de las multas son excesivos ante una situación país en que más del 90% del parque empresarial se encuentra compuesto por pymes.

VIII. Conclusiones

El proyecto de ley, con expediente 21.375, debe ser archivado. Las restricciones a la libertad comercial y de expresión son excesivas e indeterminadas, lo que sustenta la recomendación.

Si bien, la reforma contiene una declaración de principios que de entrada podría parecer loable, en la práctica su aplicación es poco precisa y permite que la Administración a cargo de aplicar la ley pueda suspender la publicación de prácticamente cualquier material publicitario por considerar que infringe cualquier tipo de derecho e imponer multas a quien los divulgue, sustentando dicha decisión sólo con una interpretación subjetiva. Esto atenta contra el principio de seguridad jurídica y de predictibilidad de las sanciones.

Este tipo de restricciones, amplias e impredecibles, son contraindicadas por las mejores prácticas internacionales, ya que se convierten en restricciones para el funcionamiento de los mercados, la competencia y el bienestar del consumidor.

Al respecto, tanto la OCDE como el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales señalan que las regulaciones que limitan la publicidad y la comercialización deberían minimizarse, ya que estas actividades son medios importantes para la difusión de información.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe específicamente la restricción de la libertad de expresión “por vías o medios indirectos”. Del mismo modo, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión establece que “la utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atentan contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley”.

En términos generales, las buenas prácticas regulatorias indican que para que una regulación sea efectiva y razonable debe cumplir con cuatro elementos: a) Reglas claras; b) Estándares razonables de legalidad; c) Procedimientos claros e imparciales de aplicación; y d) Contar con un órgano de aplicación adecuado. Este proyecto de reforma no contiene ninguno de estos cuatro elementos.

La libertad en Costa Rica está consagrada en el artículo 46 de la Constitución Política, e involucra la libertad de escogencia de la actividad empresarial, la determinación de la empresa y así como los medios necesarios para la consecución de los fines establecidos, como es la venta de bienes y servicios por medio de la comunicación masiva.

El control de revisión, establecido en este proyecto, es excesivo, ineficiente, e incluso podría ser discriminatorio y contrario al propio fin que busca la ley, ya que afecta la libertad de expresión, desde el extremo de su supresión radical mediante actos de control y sobre regulación.

El proyecto propone multas de hasta 30 salarios base y las mismas afectarán de manera directa a las Pymes. Este sector representa el 90% de las empresas dedicadas a la publicidad y mercadeo y las empresas que brindan servicios de

manera indirecta. Esta ley no solo afecta a las empresas de comunicación, las marcas y a las empresas productivas del país.

Los sectores dedicados a brindar servicios como modelaje, merchandising, comercio y las microempresas, los emprendedores y toda organización que vaya a realizar comunicación comercial se verán seriamente afectados por este tipo de regulaciones restrictivas de la comunicación y la libertad de expresión.

Este proyecto, bajo la supuesta idea de proteger a la familia, la mujer y la niñez, únicamente limita la autonomía de las mujeres. La perspectiva bajo la cual el proyecto se enfoca a la mujer puede entenderse como una acción regresiva de su autodeterminación. Se debe reconocer que, en la medida en que los gobiernos busquen precisar a donde puede ir las mujeres, qué labores pueden realizar, con quién puede estar, qué deben usar, estamos frente a señales claras de autoritarismo.

El principio de autodeterminación requiere que el Estado propicie el espacio para que cada individuo construya su proyecto de vida, sin que esto signifique transgredir el proyecto de vida de terceros. El respeto a la vida privada y a la vida familiar ha sido ampliamente desarrollado por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos y los tantos casos resueltos representan un referente general.

En conclusión, la propuesta tiene claras contradicciones consigo misma con las competencias que otorga, con los órganos que crea y con el contenido presupuestario que implícitamente conlleva y que no se ha tomado en cuenta. Todo lo anterior mencionado, lejos de proteger, vulnera el núcleo de ciertos derechos como es la autodeterminación, libertad de expresión, lo cual no indica que no deban existir ciertas restricciones, pero que estas deban cumplir con el test de constitucionalidad relativo a la razonabilidad, proporcionalidad, e idoneidad del proyecto propuesto. Por otra parte, invierte el derecho a la libertad de expresión y a la publicidad informativa a un modelo ya superado por la Corte Interamericana de censura previa. Véase la sentencia contra Chile respecto La Pasión de Cristo1, un buen precedente para considerar respecto este proyecto de ley.

IX. Recomendaciones:

Conforme a las anteriores consideraciones en relación con el expediente legislativo **EXPEDIENTE Nº 21.375 "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"**, someto a consideración de los señores diputados y señoras diputadas este dictamen negativo de minoría y **recomendamos dictaminar este proyecto de ley negativamente y archivarlo.**

Dado en la Sala Plena I de la Asamblea Legislativa. Área de Comisiones Legislativas , a los ocho días del mes de febrero del año dos mil veintitrés.

Daniela Rojas Salas.

DIPUTADA

Johana Obando Bonilla.

DIPUTADA

Katherine Andrea Moreira Brown.

DIPUTADA