

Señora
Ana Julia Araya Alfaro
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas II
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Aprovecho la presente para saludarle cordialmente y a la vez manifestarle que, en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el proyecto de ley: **LEY QUE REGULA LA UTILIZACIÓN DE IMÁGENES DE MUJERES EN LA PUBLICIDAD, LA PROPAGANDA, MENSAJES CON FINES PUBLICITARIOS Y EN CUALQUIER TIPO DE COMUNICACIÓN MASIVA** expediente legislativo N° 21.375, me refiero en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo.

El proyecto reitera la propuesta planteada en otro expediente legislativo anteriormente tramitado, e incluye algunas observaciones emitidas por diferentes instituciones y organizaciones en mejora del proyecto de ley y con el propósito de actualizar la ley.

Contiene un recuento de algunos de los cambios más relevantes ocurridos en la legislación y la sociedad, a favor del respeto y dignidad de las mujeres. Uno de los objetivos del proyecto es dotar al Estado de un mejor instrumento para garantizar la protección de los derechos de las mujeres acorde a los compromisos adquiridos por el Estado.

Mediante la actualización de la Ley N° 5811, el proyecto de ley pretende regular y evitar la difusión de imágenes de la mujer en redes sociales y con fines publicitarios que violenten la dignidad de ellas y sus derechos. Por otra parte, se mencionan los cambios tecnológicos que han ampliado la forma de difundir masivamente información e imágenes de las mujeres permitiendo el menoscabo de la dignidad de esta población.

La Defensoría de los Habitantes expresa su aprobación al proyecto de ley, con las observaciones que a continuación se exponen.

2. Antecedentes del proyecto de ley.

La justificación de la propuesta señala que a partir de 1975 con la aprobación de la ley y el reglamento que regula la propaganda que utilice la imagen de la mujer, el país ha avanzado en favor de la igualdad real de los derechos de las mujeres. Asimismo, el avance en el desarrollo tecnológico del país hizo posible que se difundieran imágenes masivamente, situaciones que hacen necesario actualizar el contenido de la ley y así, impedir el menoscabo de la dignidad humana de las mujeres frente a las dificultades que hoy día se presentan en la publicidad y las redes sociales por parte de algunos comercios.

Seguidamente se presenta un recuento de los cambios más relevantes ocurridos en la legislación, la institucionalidad y la sociedad a favor de los derechos de las mujeres y que justifican actualizar la ley.

El proyecto expone ampliamente los avances convencionales sufridos por el país mediante la ratificación de la "Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer" (CEDAW), menciona los artículos 1, 5, 10 y los incisos d), e), y f) del artículo 2 que "comprometen al Estado costarricense a tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas". Así como adoptar todas las medidas para modificar o derogar leyes y prácticas que constituyan discriminación contra las mujeres.

Se destaca la Ley de Promoción de la Igualdad Real de la Mujer, N°7142 que obliga al Estado a garantizar los derechos de las mujeres en todos los campos. Además, se le obliga a eliminar conceptos estereotipados sobre las mujeres y los hombres.

La "Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres" (Belem do Para) ratificada en 1995, establece el derecho de toda mujer a vivir una vida libre de violencia. Lo que incluye, libre de toda discriminación y libre de patrones estereotipados basados en conceptos de inferioridad o subordinación.

La propuesta reitera los cambios sociales en los roles que ocupan las mujeres, sin embargo, estos no se reflejan o, se reflejan poco, en los mensajes e imágenes de mujeres que se difunden masivamente. En la actualidad por el contrario se siguen reproduciendo estereotipos de las mujeres que naturalizan la división sexual del trabajo, asociándolas al trabajo doméstico y utilizándolas como objeto sexual.

Los resultados de la EMPEDEMU informan de "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..." (Política Nacional para la Atención y la prevención de la Violencia contra de las Mujeres de todas las Edades Costa Rica 2017-20132, Instituto Nacional de las mujeres. - ed. San José: Instituto Nacional de las Mujeres, 2017). Se citan otras informaciones para exponer que los estereotipos continúan prevaleciendo.

Con base en lo anterior, se propone la reforma del título y los artículos 1, 10 y 12 de la Ley que Regula la Propaganda que Utilice la Imagen de la Mujer y sus reformas.

3. Contenidos del Proyecto de Ley.

La propuesta afecta "LA REFORMA AL **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**" de la siguiente forma:

Ley N°5811	PROYECTO 21.375-
TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO
<p>TÍTULO LEY 5811.- LEY QUE REGULA PROPAGANDA QUE UTILICE LA IMAGEN DE LA MUJER</p> <p>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 impudicamente para promover las ventas, será controlada y regulada con criterio restrictivo por el Ministerio de Gobernación</p>	<p>Título: 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</p> <p>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</p>

<p>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 la Publicidad, y una representante del Instituto Nacional de las Mujeres. (Así reformado por el artículo 26 de la Ley N° 7801 del 30 de abril de 1998).</p> <p>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</p>	<p>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).</p> <p>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.</p> <p>Si no hubiere pronunciamiento, dentro del expresado plazo, el material o los proyectos se tendrán por aprobados.</p> <p>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.</p> <p>Serán sancionados con multa de diez a cinco salarios base, según la gravedad de la falta y previa aplicación del debido proceso, quienes:</p> <p>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.</p>
--	---

	<p>b) Realicen propaganda regulada en esta ley sin cumplir con el requisito de aprobación establecido en el artículo 5.</p> <p>c) Violan las prohibiciones establecidas en esta ley.</p> <p>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, N° 6227 del 2 de mayo de 1978.</p> <p>Para efectos de lo dispuesto en este artículo se aplicará el concepto de salario base establecido en el artículo 2 de la Ley N° 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.</p>
--	---

4. Normas jurídicas vigentes:

El proyecto en estudio refiere la reforma del título y los artículos 1,10 y 12 de la Ley que Regula Propaganda que utilice la Imagen de la Mujer que se encuentra vigente y que se incluye en el cuadro anterior.

5. Análisis del contenido del proyecto:

La Defensoría con respecto a la imagen de la mujer en los medios de comunicación ha señalado en los diferentes espacios, las siguientes observaciones y comentarios:

Costa Rica, al ratificar diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, se comprometió a modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, para eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos, así como el derecho de toda mujer a ser libre de toda forma de discriminación y el derecho a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados, siendo los más importantes la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación en contra de la Mujer y la Convención de Belén Do Para".

Según la autora Felicidad Loscertalesⁱ, "el estereotipo se puede definir como una generalización en las atribuciones sociales sobre una persona por causa de su pertenencia a un grupo determinado. Y es una realidad el hecho de que las distintas culturas han elaborado unas definiciones muy claras acerca de las personas en uno y otro sexo: que son y que deben hacer; qué conductas se esperan de cada uno de estos sexos y cuáles están vetadas".

El tema es de especial importancia para la sociedad en general y para los derechos de las mujeres, en razón de que las imágenes de las mujeres en los medios de comunicación responden tradicionalmente a dos estereotipos clásicos: la mujer como objeto de consumo sexual, de conformidad con los ideales masculinos de belleza (modelos) y las mujeres como figuras idealizada de amor y maternidad. En ese sentido, estudios realizados respecto al tratamiento de las mujeres en los medios de comunicación,

coinciden en que ésta se refleja mayoritariamente como madre, esposa y consumidora, es decir, en su relación con los varones o en las tareas tradicionalmente asignadas al ama de casa. Mientras que la imagen masculina se representa como una figura de autoridad, inteligencia, grandes realizaciones profesionales, etc. Estas imágenes responden a los estereotipos de una sociedad segmentada en razón del sexo, donde cada uno ocupa un lugar, los hombres el espacio público y las mujeres el ámbito privado. Es claro que existe una imagen dicotómica de la mujer, que carga con su maternidad o con su sexualidad. Ambas figuras han sido posicionadas en los medios para la venta de bienes y servicios y también se ha transmitido valores a través de estas representaciones.

Según indicó la Defensoría en el oficio No. 05936-2006 DHR, "una de las prácticas habituales que se da en la publicidad ha sido la de reducir a la mujer a "objeto". Así, dentro de todo el contenido publicitario, la mujer está despersonalizada, sin identidad propia, sólo pone su cuerpo y belleza al servicio de la satisfacción de un público consumidor. Su imagen aparece simplemente como adorno o vehículo de promoción del producto, muchas veces con un contenido erótico, que no guarda relación alguna con el producto. Este uso inadecuado e indiscriminado es una forma de violencia que sufren las mujeres en Costa Rica y que, de conformidad con la Convención de Belém do Pará, debe erradicarse...".

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. Consecuentemente se hace necesario que en cualquier medio de comunicación y transmisión de ideas se tenga conciencia de que toda producción puede contribuir a reproducir una imagen estereotipada de la mujer o que pueden asumir el reto de romper este patrón hacia formas positivas que contribuyan en la eliminación de estereotipos que afectan la imagen de la mujer, objetivo del Estado que debe cumplirse a través de esta ley y el reforzamiento de las competencias y potestades de la Dirección Nacional de Control de Propaganda.

Sobre la Reforma de Ley propuesta:

Considera la Defensoría que el artículo 1 del Proyecto de Ley 21.375 propuesto, se encuentra acorde a los compromisos asumidos por el Estado Costarricense en los que se ha comprometido 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 continúa considerando 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 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.

En cuanto a la propuesta de la participación de la Defensoría de los Habitantes como integrante del Consejo Asesor, es conocida la posición de esta institución mediante la directriz n° 003-2017 de las trece horas del diecinueve de octubre de dos mil diecisiete, que en lo conducente indica:

"...Que dentro de los fines legalmente asignados a la institución está el de proteger los derechos e intereses de los y las habitantes, siendo que en el cumplimiento de ese propósito legalmente asignado por el legislador debe velarse porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Que la legitimidad de la Defensoría de los Habitantes es fundamental para el cumplimiento efectivo de sus funciones, y ésta se cimienta en la independencia, objetividad e imparcialidad de sus actuaciones y de las relaciones que debe entablar con los órganos y entes que integran el sector público.

Que desde hace tiempo el Poder Ejecutivo ha venido adoptando la práctica de asignar competencias a la Defensoría de los Habitantes por la vía de Decretos Ejecutivos, situación que viola el principio de división de poderes, vulnera la independencia de la institución y entraña el peligro de atomizarla con funciones múltiples de distinta naturaleza que no forman parte de su competencia, distrayéndola de la que es consustancial al Ombudsman y poniendo en riesgo la efectividad y sumariaidad con que debe asumir el mandato que su ley de creación le asignó.

Que en respuesta a esa práctica, la Defensoría ha emitido diversos oficios dirigidos al Poder Ejecutivo, señalando que la institución no puede formar parte de comisiones a cargo de funciones de naturaleza decisoria, ejecutiva, directiva y operativa, al ser éstas atribuciones típicas de la Administración Activa - conforme el artículo 2 inciso a) de la Ley General de Control Interno-, pues esto le significaría despartarse de su naturaleza y del rol de control que le ha sido atribuido legalmente para ser ejercido justamente sobre esa Administración Activa, desde su magistratura de influencia..."

Por lo anterior, en el marco de competencias de la institución, el rol de órgano contralor que expresamente le fue asignado por parte del legislador, se solicita acatar la observación planteada.

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, ya que en la normativa vigente se recurre a la suspensión, decomiso y destrucción de la propaganda como mecanismo de sanción para quienes no acatan lo dispuesto en disposiciones de la ley; sin embargo, es necesario que se establezcan claros parámetros de proporcionalidad entre las multas propuestas y la violación de lo establecido en esta Ley.

Consideraciones finales:

La Defensoría de los Habitantes en el tema de la utilización de la imagen de la mujer en los medios de comunicación colectiva, ha mencionado en otros estrados que analizó hace algún tiempo el expediente N° 19.972-2008 a partir de la denuncia de algunos habitantes que se mostraban inconformes con las imágenes de mujeres semidesnudas que se publican en las portadas de algunos periódicos.

En el citado expediente la Defensoría realizó un análisis de lo establecido en la ley N° Ley 7440 (Ley General de Espectáculos Públicos, Materiales Audiovisuales e Impresos) de octubre de 1994, norma que regula en su Artículo 1 la actividad que el Estado debe ejercer para proteger a la sociedad, particularmente a los menores y a la familia en cuanto al acceso a los espectáculos públicos, a los materiales audiovisuales e impresos y a la difusión y comercialización de esos , materiales, y de la Ley N° 5811 del 10 de octubre de 1975.

Sobre el tema, ambas instituciones señalaron su falta de competencia para conocer de los hechos denunciados, siendo que mediante el Oficio N° 00665-2009-DHR -[MU] de 19 de enero de 2009, la Defensoría concluyó:

"... que existen vacíos jurídicos en relación con los casos sometidos a esta Institución, ya que se concluye que las imágenes a las que hacen alusión las personas denunciadas, si bien reproducen estereotipos arraigados en nuestra cultura relativos a la explotación de la mujer como objeto de consumo sexual, no se ajustan a la definición de pornografía establecida en el artículo 2 del Reglamento a la Ley N° 7440, ni tampoco califican conforme a la definición de publicidad establecida en la Ley 5811. Aunado a esas limitaciones, la censura previa sólo es posible ejercerla en materia de control de propaganda, porque ésta no es un fin en sí mismo, sino un medio para ejercer la libertad de comercio; como bien lo ha señalado la Sala Constitucional en el Voto N°8196-00 es decir, en esta materia el derecho a hacer propaganda comercial no es irrestricto.

Sobre la calificación de pornografía, es importante hacer referencia a los casos frontera en los que la línea divisoria entre pornografía y arte es ambigua, y existe poca jurisprudencia sobre el tema, en cuyo caso, la Defensoría considera importante promover ante la vía judicial más casos en la búsqueda de que el sistema responda a esta tutela y necesidad que las personas habitantes de la república hacen evidente con su malestar y acciones de queja como la que investiga en este caso.

Sobre la calificación de propaganda, se da la limitación de que la mayoría de las mujeres que se exhiben bajo el perfil de objetos de consumo, como el caso que nos ocupa, están en la portada, la cual no se considera hasta ahora como propaganda del medio, razón por la cual, desde la perspectiva de la Defensoría también deben en la búsqueda de criterios jurisprudenciales que reinterpreten sobre la portada como propaganda del medio, de tal forma que puedan ser susceptible de controlar".

En virtud de lo cual debe trabajarse también en esos vacíos señalados por la Defensoría."

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 aprobación respecto del proyecto de ley, con las observaciones supra mencionadas.

Agradecida por la deferencia consultiva,

Catalina Crespo Sancho, PhD.
Defensora de los Habitantes de la República

¹ LOSCETALES, Felicidad. "El lenguaje publicitario: estereotipos discriminatorios que afectan a las mujeres": en Medios de Comunicación y Violencia Contra las Mujeres. Instituto Andaluz de la Mujer y Fundación Audiovisual de Andalucía. Sevilla, España. 2003, pág. 99