



**San José, jueves 30 de setiembre de 2021**  
**OFICIO N° 11027-2021-DHR**

Para: Señora:  
Ana Julia Araya Alfaro.  
Jefa de Area  
Comisión Permanente Especial de la Mujer  
Asamblea Legislativa  
Correo Electrónico:  
COMISION-SOCIALES@asamblea.go.cr

De: Catalina Crespo Sancho, PhD  
Defensora de los Habitantes

**Asunto:** Criterio al Proyecto de Ley REFORMA DEL TÍTULO Y DE VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY QUE REGULA LA PROPAGANDA QUE UTILICE LA IMAGEN DE LA MUJER, N.º 5811 DE 10 DE OCTUBRE DE 1975 Y SUS REFORMAS (Nº 21375)

---

Estimados señores y señoras:

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: **MODIFICACIÓN DEL TÍTULO; REFORMA DE LOS ARTICULOS 1, 5, 10 Y 11; Y ADICION DE LOS ARTICULOS 12 BIS Y 12 TER A LA LEY QUE REGULA LA PROPAGANDA QUE UTILICE LA IMAGEN DE LA MUJER, N° 5811 DE 10 DE OCTUBRE DE 1975 Y SUS REFORMAS**, Expediente Legislativo N° 21.375, de acuerdo al criterio de la Dirección de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, me refiero en los siguientes términos:

#### **1.-Resumen Ejecutivo.**

El proyecto 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, mismas observaciones que fueron planteadas anteriormente mediante el oficio N° DH-0782-2019 del 2 de octubre del 2019.

## **2.- Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes**

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar 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.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**), la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

## **3.- Antecedentes del proyecto de ley.**

La justificación de la propuesta inicial 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.

Por otro lado, el proyecto expone ampliamente los avances convencionales dados en el país mediante la ratificación de la "Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer" (CEDAW por sus siglas), particularmente 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.

Por su parte, la *"Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres"* (Belem do Pará) ratificada en 1995, establece en el artículo 6 el derecho de toda mujer a vivir una vida libre de violencia, de toda discriminación y de patrones estereotipados basados en conceptos de inferioridad o subordinación.

Se destaca la Ley de Promoción de la Igualdad Real de la Mujer (Nº 7142), que obliga al Estado a garantizar los derechos de las mujeres en todos los campos y además, se le obliga a eliminar conceptos estereotipados sobre las mujeres y los hombres.

La propuesta reitera los cambios sociales en los roles que ocupan las mujeres; sin embargo, éstos 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.

Con base en el marco normativo anterior, la Asamblea Legislativa propone la reforma del Título y los artículos 1, 10, 11 y 12 bis y ter de la Ley que Regula la Propaganda que Utilice la Imagen de la Mujer y sus reformas.

#### 4.- Contenidos del Proyecto de Ley.

La propuesta Proyecto de Ley N° 21375: **“LEY QUE PROTEGE EL DERECHO DE LA IMAGEN Y LA DIGNIDAD DE LAS MUJERES EN LA PUBLICIDAD COMERCIAL”**, afecta la normativa vigente de la siguiente forma:

<p>Ley N° 5811: <b>Regula Propaganda que Utilice la Imagen de la Mujer</b> (1975)</p>	<p>Proyecto de Ley N° 21375: <b>“Ley que Protege el Derecho de la Imagen y la Dignidad de las Mujeres en la Publicidad Comercial”</b></p>
<p><b>Artículo 1º.-</b> 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</p>	<p><b>Artículo 1-</b> Todo tipo de publicidad comercial que utilice en sus textos o componentes audiovisuales, incluyendo las plataformas digitales de comunicación y estrategias publicitarias, la imagen de la mujer en los mensajes publicitarios y en cualquier tipo de comunicación masiva de publicidad comercial que atente contra la igualdad, la no discriminación y la dignidad humana o vulnere las libertades y derechos garantizados en la Constitución Política, será controlada y regulada con criterio restrictivo por el Ministerio de Gobernación.</p> <p>Se incluyen los anuncios publicitarios comerciales que utilicen la imagen de las mujeres de forma ofensiva, discriminatoria o que reproduzca estereotipos de género, identidad u orientación sexual, utilizando su cuerpo o partes del mismo como objeto en relación o no con el producto que se pretende promocionar, o su imagen asociada a comportamientos estereotipados que vulnere los fundamentos de nuestro ordenamiento, contribuyendo a fomentar patrones y estereotipos sexistas y a reproducir la violencia y la discriminación, en contravención con la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.</p> <p>Queda prohibida la presentación sin fines noticiosos de la imagen de las mujeres como objetos sexuales en las portadas y contraportadas de los periódicos para motivar sus ventas en el país.</p>

	<p>La publinoticia o publireportaje, reportaje, nota, texto, artículo, leyenda o cualquier otra forma que se difunda mediante pago, deberá ser identificado claramente como campo publicitario pagado para que se distinga del material noticioso y no confunda a la persona consumidora y deberá respetar lo estipulado en la presente ley.</p>
<p><b>Artículo 5º.-</b> El Ministerio de Gobernación, a 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.</p>	<p><b>ARTÍCULO 5 -</b> El Ministerio de Gobernación, a través de la Dirección Nacional de Publicidad Comercial, será el organismo competente para velar por la ejecución de esta ley y, 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.</p>
<p><b>Artículo 10.-</b> 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.</p>	<p><b>ARTÍCULO 10-</b> Habrá un Consejo Asesor de Publicidad integrado de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Una persona representante de la Dirección Nacional de Publicidad Comercial del Ministerio de Gobernación y Policía, quien lo preside;</li> <li>2. Una persona representante del Instituto Nacional de las Mujeres;</li> <li>3. Una persona representante de las universidades públicas designada por el Consejo Nacional de Rectores;</li> <li>4. Una persona representante del Colegio de Periodistas de Costa Rica;</li> <li>5. Una persona representante de la Cámara de Comercio de Costa Rica;</li> <li>6. Una persona representante de la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes de la República;</li> <li>7. Una persona representante del Patronato Nacional de la Infancia.</li> <li>8. Una persona representante de la sociedad civil con derecho a voz, pero sin voto.</li> </ol> <p>Cada una de estas representaciones deberá tener su respectiva suplencia.</p>
<p><b>Artículo 11.-</b> El Consejo Asesor tendrá las siguientes funciones, relacionadas expresamente con esta ley y sus reglamentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Servir de órgano consultor del Ministerio, cuando existieren dudas o fuere necesario completar elementos de juicio para resolver un caso concreto; y</li> <li>b) Emitir su opinión cuando haya sido</li> </ol>	<p><b>ARTÍCULO 11.-</b> El Consejo Asesor de Publicidad tendrá las siguientes competencias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Emitir su opinión no vinculante cuando haya sido planteado un recurso de apelación contra una resolución de la Dirección Nacional de Publicidad Comercial ante el jerarca.</li> <li>b) Revisar cada cuatro años, de conformidad con esta ley, los criterios para la regulación</li> </ol>

<p>planteado un recurso de apelación contra su pronunciamiento.</p> <p>En ambos casos, el criterio del Consejo no obligará al Ministerio.</p>	<p>de la publicidad comercial junto con el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia contra las Mujeres y Violencia Intrafamiliar junto con la Dirección Nacional de Publicidad Comercial, así como la publicarlos en el diario oficial La Gaceta.</p> <p>c) Colaborar con la Dirección Nacional de Publicidad Comercial con los compromisos en materia de prevención de violencia contra las mujeres manifiestos en la Política Nacional para la Atención, la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y otros instrumentos de política pública atinentes a la materia regulada.</p> <p>d) Contribuir con la elaboración de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género y la Política Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia contra las Mujeres de todas las Edades.</p> <p>e) Emitir recomendaciones técnicas a Dirección Nacional de Publicidad Comercial del Ministerio de Gobernación y Policía para la elaboración de un plan cuatrienal de prevención de la violencia simbólica en la publicidad.</p>
<p><b>Artículo 12.-</b> 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><b>ARTÍCULO 12 Bis- Multas.</b></p> <p>El Ministerio de Gobernación podrá ordenar, mediante resolución fundada de conformidad con los trámites del procedimiento ordinario previstos en la Ley General de la Administración Pública, la imposición de las siguientes sanciones por el incumplimiento de esta ley:</p> <p>a) Se impondrá una multa de cinco a veinte salarios base a la persona física o jurídica que haya difundido publicidad comercial contraria al numeral 1 de la presente ley, que actualmente no se encuentre en circulación y que no pudo ser retirada cuando estuvo expuesta al público por parte del Ministerio de Gobernación y Policía.</p> <p>b) Se impondrá una multa de diez a quince salarios base, a la persona física o jurídica responsable de la circulación de portadas o contraportadas de periódicos que presente a las mujeres como objetos sexuales para la promoción de sus ventas.</p> <p>c) Se impondrá una multa de quince a treinta salarios base, a la persona física o jurídica que no cumpla con el retiro cautelar o definitivo de la publicidad comercial, cuando esta haya sido</p>

	<p>ordenada por el Ministerio de Gobernación en el ejercicio de sus funciones. Sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales correspondientes.</p> <p>Para efectos de fijar en el monto correspondiente de las multas establecidas en este artículo, se calculará según el salario base establecido en el artículo 2 de la Ley N.º 7337, de 5 de mayo de 1993.</p> <p>Para la imposición de las multas, el Ministerio de Gobernación se regirá 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><b>ARTÍCULO 12 Ter-</b> Criterios de valoración para la fijación de las multas.</p> <p>En la fundamentación de la sanción de multa a imponer, el Ministerio de Gobernación tomará en consideración los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. la gravedad de la infracción,</li> <li>2. el uso con carácter sexual de la imagen de personas menores de edad</li> <li>3. el alcance del público</li> <li>4. la reincidencia del infractor</li> <li>5. la capacidad de pago.</li> </ol>
	<p><b>TRANSITORIO ÚNICO. -</b></p> <p>El Ministerio de Gobernación y Policía en el plazo de hasta 6 meses dictará las reformas correspondientes al Reglamento <b>Ley de Control a Propaganda con Imagen de la Mujer</b>, Decreto Ejecutivo N°11235 del 10 de octubre de 1979, para que se ajuste a lo dispuesto en esta ley.</p>

#### 5.- Normas jurídicas vigentes:

El proyecto en estudio refiere a la reforma del Título y los artículos 1, 10, 11 y 12 bis y ter de la Ley que Regula la Propaganda que utilice la Imagen de la Mujer que se encuentra vigente y que se incluye en el cuadro anterior.

#### 6.- 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 Pará.

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 figura 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.<sup>1</sup> 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 N° 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 Belén 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 a 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.

---

<sup>1</sup> *"Entre los resultados obtenidos del análisis descriptivo, se destaca que: el 77.5% opina que la imagen de las mujeres en la publicidad influye en la forma en que la sociedad valora a las mujeres; el 65,3% considera que la publicidad fomenta el machismo en la sociedad; el 86,5% indica que con la publicidad se refuerzan roles y estereotipos de hombres y mujeres en la sociedad; el 87.2% nota que la publicidad tiende a mostrar que las mujeres se dedican más al hogar que los hombres; el 74% percibe que la publicidad muestra la participación de las mujeres en espacios económicos, deportivos y políticos con menor frecuencia que a los hombres; el 74.4% considera que usualmente en los comerciales se les trata como objeto sexual; el 80,1% afirma que la publicidad las muestra como símbolo de consumo; el 88,9% percibe que fomenta expectativas irreales sobre el atractivo físico de las mujeres y el 66,2% afirma que con frecuencia los anuncios disfrazan con humor diferentes formas de violencia contra las mujeres. En general, un 80,1% de la población consultada cuestiona el realismo de la imagen que transmite la publicidad sobre las mujeres."* Consultado en: <http://ciem.ucr.ac.cr/La-imagen-de-las-mujeres-en-la> la publicidad según el estudiantado universitario

## **7.- Sobre la Reforma de Ley propuesta:**

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 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 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 cimenta 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 sumariedad 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, entendiendo que la Defensoría puede ser instancia asesora de conformidad con los Principios de París, pero no como parte de la administración activa.

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.

## **8.- Consideraciones finales:**

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 Costa Rica