

INFORME DE LA COMISIÓN DE FAMILIA Y ADULTO MAYOR REFERIDO AL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 19.496, QUE ESTABLECE NORMAS SOBRE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES, CON EL OBJETO DE SANCIONAR LA PROMOCIÓN DE ESTEREOTIPOS NEGATIVOS HACIA LA MUJER, A TRAVÉS DE MENSAJES PUBLICITARIOS

Boletín N° 10.551-03

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Familia y Adulto mayor pasa a informar, en primer trámite constitucional y reglamentario, el proyecto de ley señalado en el epígrafe, iniciado en moción de la diputada señora Claudia Nogueira Fernández, y de las diputadas señoras María José Hoffmann Opazo, Andrea Molina Oliva, Paulina Núñez Urrutia, Karla Rubilar Barahona, Marcela Sabat Fernández y Marisol Turre Figueroa.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS

1.-IDEA MATRIZ O FUNDAMENTAL DEL PROYECTO:

La moción busca sancionar la promoción de estereotipos negativos hacia la mujer, a través de mensajes publicitarios, para lo que propone modificar la ley N° 19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores. Al efecto, agrega un nuevo artículo 28 C al párrafo 1° del Título III que regula la información y publicidad, disponiendo una nueva conducta infraccional.

2.- NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:

El artículo único del proyecto es una norma de quórum calificado, por cuanto tales son, según lo prescrito en el artículo 19 n° 12 de la Constitución Política de la República, las que establecen delitos y abusos en el ejercicio de libertad de emitir opinión y la de informar.

3.- TRÁMITE DE HACIENDA:

El proyecto no contiene disposiciones de competencia de la Comisión de Hacienda.

4.-VOTACIÓN EN GENERAL DEL PROYECTO

La Comisión procedió a su aprobación en general, por la unanimidad de las integrantes presentes, diputadas señoritas Cicardini y señoras Nogueira, Pascal (Presidenta) y Rubilar:

5.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS

No hay

6.- DIPUTADA INFORMANTE

Se designó a la autora de la iniciativa, señora Claudia Nogueira Fernández.

II.- ANTECEDENTES GENERALES

A.-DE HECHO

En los fundamentos del proyecto su autora señala que su objetivo es establecer una prohibición expresa de publicidad que promueva estereotipos negativos hacia la mujer.

Recuerda que hace un tiempo, conmoción causó una publicidad que aseguraba que los productos de Clorox –utensilios y limpiadores de aseo- eran "la pareja perfecta para la mujer de hoy". Lo anterior, toda vez, que este tipo de anuncios publicitarios no contribuye en nada a avanzar hacia la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, y menos a generar un cambio cultural para lograr en Chile una verdadera corresponsabilidad en la crianza y en las tareas del hogar, las que no son resorte exclusivo para las mujeres, entendiéndose además que la publicidad de aseo no es para las mujeres sino para el hogar y su limpieza es responsabilidad de todos.

Enfatiza que ese tipo de publicidad ya se ha dado antes en nuestro país y no existe nada que impida que se siga dando en el futuro.

Explica qué son los estereotipos. Son esas creencias y percepciones generalizadas acerca de las características que están mentalmente asociadas a los grupos de personas. Contienen información sobre los papeles sociales que están vinculados a los miembros de los grupos, el grado en que comparten cualidades específicas e influyen en las reacciones emocionales de quienes estereotipan¹.

Asimismo, añade que no todos los estereotipos son malos. Estos pueden producir tanto efectos positivos como negativos. En relación con los primeros, son útiles en los juicios sociales porque, en algunos casos, especialmente cuando están parcialmente correctos, pueden ser informativos, funcionales y mentalmente eficientes. Los estereotipos ayudan a predecir el comportamiento de los otros; son mentalmente eficientes en la medida en que posibilitan realizar juicios rápidos; y contribuyen a la auto-protección, ya que, en

¹ Cardoso O. Emanuela (2016): "Mujeres y estereotipos de género en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", pp. 29 en Revista en Cultura de la Legalidad N°9.

situaciones de riesgo, ayudan a identificar con facilidad algunas características de otras personas que pueden representar una amenaza en potencial.

A pesar de estos beneficios, pueden producir asimismo diversos efectos negativos no solo para los individuos y los grupos estereotipados, sino también para la sociedad en general, en la medida en que dificultan las interacciones entre personas de grupos sociales distintos².

Así entonces, los estereotipos negativos entorpecen la habilidad de las personas de alcanzar su potencial ya que limita sus elecciones y oportunidades. Están detrás de la discriminación entre hombres y mujeres declarada y encubierta, directa e indirecta, y recurrente que afecta de modo negativo la igualdad substantiva que habría que garantizar a las mujeres. Se traducen en políticas, leyes y prácticas que causan daños a las mujeres sobre el terreno. El efecto de este fenómeno sobre la integridad mental y física de las mujeres es de privarlas de iguales conocimientos, y del ejercicio y el goce de los derechos y las libertades fundamentales.³

Explica lo que dice la Convención Internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Dicho Tratado Internacional sobre Derechos Humanos, suscrito y ratificado por Chile, en la letra a) de su artículo 5 establece la obligación de nuestro país de tomar las medidas apropiadas para “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”.

Sin embargo, recalca la moción, el problema es que actualmente nuestro ordenamiento jurídico regula la publicidad de los bienes y servicios en la ley N° 19.496 que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, la que sin embargo, no contiene ninguna normativa especial referida a la publicidad que genera estereotipos negativos hacia la mujer, permitiéndose que se den anuncios publicitarios discriminatorios o que atenten contra la dignidad de ésta, sin prohibición ni sanción alguna.

² Cardoso O. Emanuela (2016): ob. cit. pp. 31.

³ Véase <http://www.unwomen.org/es/news/stories/2011/7/countering-gender-discrimination-and-negative-gender-stereotypes-effective-policy-responses>

B.- DE DERECHO

1.- Antecedentes generales sobre la discriminación de género y estereotipos negativos contra la mujer.

Cedaw y situación de Chile

En materia de igualdad de género y prohibición de discriminación contra la mujer, Chile ha asumido obligaciones mediante la suscripción de dos instrumentos internacionales. A nivel de Naciones Unidas, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), vigente en Chile desde 1989. Y en el plano interamericano, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará), vigente en Chile desde 1998.

Cabe tener presente que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, también contempla la obligación para el Estado de adoptar medidas para luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluyendo los que se basan en el género (art. 8, 1, b).

2.- Legislación Comparada

En la legislación extranjera esta materia es abordada especialmente mediante leyes de no discriminación contra la mujer y leyes de medios.

Un análisis del marco jurídico comparado relativo al sexismo en la publicidad da cuenta que algunos Estados prohíben explícitamente la publicidad sexista, otros establecen prohibiciones más genéricas relacionadas con violaciones de los derechos humanos o la dignidad de las personas, mientras que otro grupo de Estados, evita prohibir la publicidad sexista, por dar primacía a la libertad de expresión (Public International Law & Policy Group, 2015: 2).

III.-DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

Consta de un artículo único, mediante el que propone intercalar un nuevo artículo en la ley N° 19.496 que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, con el siguiente texto:

“Artículo 28 C.- Comete infracción a las disposiciones de esta ley el que, a sabiendas o debiendo saberlo y a través de cualquier tipo de mensaje publicitario promueve estereotipos negativos hacia la mujer”.

Esto, en la práctica significa que si una empresa emite publicidad con contenido que promueva estereotipos negativos hacia la mujer, será sancionada con una multa de hasta 50 unidades tributarias mensuales, es decir, hasta \$2.299.950.- conforme al artículo 24 de la referida ley.

IV.-SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN EN LA COMISIÓN Y ACUERDOS ADOPTADOS

Discusión y votación del proyecto

1.-EN GENERAL

-Discusión

La diputada Nogueira, autora de la iniciativa, expuso que actualmente la publicidad de bienes y servicios hace frecuente uso de imágenes y textos que denostan a la mujer. Citó como ejemplos algunas marcas de productos de limpieza y de telefonía donde abiertamente se usa a una mujer para el lanzamiento de un producto degradándola tanto física como síquicamente transmitiendo una imagen de ella con estereotipos negativos dando a entender que le gusta que “la usen de traperero” o la denigren en su esencia.

Las integrantes de la Comisión presentes en el debate, diputadas Cicardini, Pascal y Rubilar coincidieron plenamente con los argumentos y consideraciones tenidas a la vista en los fundamentos de la moción, y por tanto, con la necesidad de legislar para terminar con esa también forma de maltrato oculto a través de propaganda que incita a la violencia y al descrédito de la mujer.

-Votación

La idea de legislar fue aprobada por la unanimidad de las diputadas presentes, señorita Cicardini y señoras Nogueira, Pascal (Presidenta) y Rubilar.

2.- EN PARTICULAR

Acuerdos adoptados

La Comisión, siguiendo la observación de la Secretaría en cuanto a técnica legislativa, concordó en que el soporte legal de la infracción que se crea, no permitiría la aplicación formal de la norma. Lo anterior por cuanto el

objetivo de la ley N° 19.496⁴, como se consigna en su artículo 1°, es "normar las relaciones entre proveedores y consumidores". Por su parte, las infracciones que establece corresponden a conductas "en perjuicio del consumidor" (segunda parte del inciso primero del mismo artículo). Finalmente, los procedimientos de que dispone, son aquellos aplicables a materias de consumo.

Así, para que la infracción que se pretende establecer pueda ser sancionada conforme la ley N° 19.496, será necesario que la víctima de la conducta sea un "consumidor" en los términos del artículo 2°⁵ de esa ley, esto es, una persona natural o jurídica que, en virtud de cualquier acto jurídico oneroso, adquiera, utilice, o disfrute, como destinatario final, bienes o servicios.

Por lo anterior, no bastaría la conducta que se pretende sancionar sea efectivamente satisfecha por un proveedor de bienes y servicios,

⁴ Artículo 1°.- La presente ley tiene por objeto normar las relaciones entre proveedores y consumidores, establecer las infracciones en perjuicio del consumidor y señalar el procedimiento aplicable en estas materias. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

1.- Consumidores o usuarios: las personas naturales o jurídicas que, en virtud de cualquier acto jurídico oneroso, adquieren, utilizan, o disfrutan, como destinatarios finales, bienes o servicios. En ningún caso podrán ser considerados consumidores los que de acuerdo al número siguiente deban entenderse como proveedores.

2.- Proveedores: las personas naturales o jurídicas, de carácter público o privado, que habitualmente desarrollen actividades de producción, fabricación, importación, construcción, distribución o comercialización de bienes o de prestación de servicios a consumidores, por las que se cobre precio o tarifa. No se considerará proveedores a las personas que posean un título profesional y ejerzan su actividad en forma independiente.

3.- Información básica comercial: los datos, instructivos, antecedentes o indicaciones que el proveedor debe suministrar obligatoriamente al público consumidor, en cumplimiento de una norma jurídica. Tratándose de proveedores que reciban bienes en consignación para su venta, éstos deberán agregar a la información básica comercial los antecedentes relativos a su situación financiera, incluidos los estados financieros cuando corresponda. En la venta de bienes y prestación de servicios, se considerará información comercial básica, además de lo que dispongan otras normas legales o reglamentarias, la identificación del bien o servicio que se ofrece al consumidor, así como también los instructivos de uso y los términos de la garantía cuando procedan. Se exceptuarán de lo dispuesto en este inciso los bienes ofrecidos a granel. La información comercial básica deberá ser suministrada al público por medios que aseguren un acceso claro, expedito y oportuno. Respecto de los instructivos de uso de los bienes y servicios cuyo uso normal represente un riesgo para la integridad y seguridad de las personas, será obligatoria su entrega al consumidor conjuntamente con los bienes y servicios a que acceden.

4.- Publicidad: la comunicación que el proveedor dirige al público por cualquier medio idóneo al efecto, para informarlo y motivarlo a adquirir o contratar un bien o servicio, entendiéndose incorporadas al contrato las condiciones objetivas contenidas en la publicidad hasta el momento de celebrar el contrato. Son condiciones objetivas aquellas señaladas en el artículo 28.

5.- Anunciante: el proveedor de bienes, prestador de servicios o entidad que, por medio de la publicidad, se propone ilustrar al público acerca de la naturaleza, características, propiedades o atributos de los bienes o servicios cuya producción, intermediación o prestación constituye el objeto de su actividad, o motivarlo a su adquisición.

6.- Contrato de adhesión: aquel cuyas cláusulas han sido propuestas unilateralmente por el proveedor sin que el consumidor, para celebrarlo, pueda alterar su contenido.

7.- Promociones: las prácticas comerciales, cualquiera sea la forma que se utilice en su difusión, consistentes en el ofrecimiento al público en general de bienes y servicios en condiciones más favorables que las habituales, con excepción de aquellas que consistan en una simple rebaja de precio.

8.- Oferta: práctica comercial consistente en el ofrecimiento al público de bienes o servicios a precios rebajados en forma transitoria, en relación con los habituales del respectivo establecimiento.

⁵ "las personas naturales o jurídicas que, en virtud de cualquier acto jurídico oneroso, adquieren, utilizan, o disfrutan, como destinatarios finales, bienes o servicios". Es decir, aquellas que celebraron un contrato de compraventa con el proveedor del bien o servicio, no otras.

sino que además sería necesario que exista entre éste y un consumidor, una relación de consumo. Es más, el ejercicio de las acciones que derivan de la ley N° 19.496 y que, conforme con la iniciativa serían aplicables a la infracción pretendida, están condicionadas -por expresa disposición legal- a la verificación de "(...) actos o conductas que afecten el ejercicio de cualquiera de los derechos de los consumidores". La conducta que se pretende sancionar no reconoce un derecho previo -al menos en el estatuto del consumidor- que habilite el ejercicio de dichas acciones (inciso primero del artículo 50).

En ese contexto, las diputadas integrantes presentes en la discusión coincidieron en que un soporte más adecuado para la infracción que se pretende establecer, podría encontrarse en la ley N° 19.733 sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo. El párrafo 31 del Título V dispone de un catálogo de delitos cometidos a través de medios de comunicación social, cualquiera sea su soporte. Ello, considerando que de acuerdo con la propuesta en comento, la conducta asociada requiere que se cometa a través de mensajes publicitarios, y los medios de comunicación social constituyen el principal canal para la emisión de dichos mensajes.

En este sentido, el artículo 31⁶ de la citada ley dispone de una norma que se relaciona con la disposición que se quiere establecer, y que sanciona con multa de veinticinco a cien unidades tributarias mensuales al "que por cualquier medio de comunicación social, realizare publicaciones o transmisiones destinadas a promover odio u hostilidad respecto de personas o colectividades en razón de su raza, sexo, religión o nacionalidad (...)".⁷

Al respecto, la señora Nogueira, autora de la iniciativa, consideró pertinente acoger los argumentos descritos, en el sentido de introducir esta norma en la ley 19.733 sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo, por cuanto, -precisó-, permitirá sancionar un espectro más amplio de conductas porque comparte que si se legisla en la forma originalmente propuesta por el proyecto, la conducta que se castiga debería darse en el marco de una relación de consumo, contexto que, por su naturaleza, abarca una

⁶ Artículo 31.- El que por cualquier medio de comunicación social, realizare publicaciones o transmisiones destinadas a promover odio u hostilidad respecto de personas o colectividades en razón de su raza, sexo, religión o nacionalidad, será penado con multa de veinticinco a cien unidades tributarias mensuales. En caso de reincidencia, se podrá elevar la multa hasta doscientas unidades tributarias mensuales

⁷ Ello además se condice con legislación extranjera revisada por la Biblioteca del Congreso Nacional que aborda esta materia, especialmente mediante leyes de no discriminación contra la mujer y leyes de medios o de publicidad (por ejemplo, en México existe la Ley General de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y en España, la Ley para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y, la Ley General de Publicidad).

diversidad más reducida de conductas porque debe tenerse presente que la incorporación de la infracción propuesta en la ley de Protección a los Consumidores, excluiría de sanciones a aquellas conductas ejercidas mediante mensajes publicitarios directos, esto es, no emitidos a través de medios de comunicación social.

Indicación presentada

En tal sentido, con la finalidad de que pueda tener un alcance más amplio de legitimación activa y de que cualquier persona pueda accionar, la diputada señora Nogueira propuso una indicación para reemplazar el texto original incorporando un nuevo artículo 31 bis en la ley N° 19.733 sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo, que recoja esencialmente lo ya mencionado.

El texto propuesto fue el siguiente:

“Artículo 31 bis. El que por cualquier medio de comunicación social, a sabiendas o debiendo saber, promueva a través de mensajes publicitarios estereotipos negativos hacia la mujer, será sancionado con multa de hasta 50 unidades tributarias mensuales.”

Puesta en votación la indicación fue aprobada por la unanimidad de las diputadas presentes señorita Cicardini, y señoras Nogueira, Pascal (Presidenta) y Rubilar.

Concordaron en que con el nuevo texto se cumple con la idea matriz del proyecto junto con darle una aplicación amplia a la normativa que prohíbe los estereotipos negativos hacia la mujer, resguardando su dignidad.

Por las razones señaladas y consideraciones que expondrá la señora Diputada Informante, la Comisión de Familia recomienda aprobar el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo único.- Modifícase la ley N° 19.733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo, en los siguientes términos:

“Intercálase en el orden que corresponda, el siguiente artículo:

“Artículo 31 bis.- El que por cualquier medio de comunicación social, a sabiendas o debiendo saber, promueva a través de mensajes

publicitarios estereotipos negativos hacia la mujer, será sancionado con multa de hasta 50 unidades tributarias mensuales.”.”.

Tratado y acordado, según consta en el acta correspondiente a la sesión 111^a celebrada el 30 de noviembre del año en curso, con la asistencia de los diputados y diputadas Daniela Cicardini Milla, Marcos Espinosa Monardes, Claudia Nogueira Fernández, Sergio Ojeda Uribe, Denise Pascal Allende (Presidenta), Karla Rubilar Barahona, Marcela Sabat Fernández, y David Sandoval Plaza.

Sala de la Comisión, a 1 de diciembre de 2016

María Eugenia Silva Ferrer
Abogado Secretaria de la Comisión