



Universidad de Chile

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Internacional

**CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS  
DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW) Y SU  
IMPACTO EN EL ÁMBITO LEGISLATIVO DEL DERECHO CHILENO**

Memoria para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales

VANESSA FRANCISCA GALLEGOS SALAZAR

Profesor guía: Claudio Troncoso Repetto

Santiago, Chile

2020

A mi familia, que me ha brindado su amor y apoyo de manera incondicional.

A mis papás y a mi Mami; todo lo que soy se los debo a ustedes.

A mis hermanos, Paulo y Felipe, que son mi luz y mi motor para seguir adelante.

## ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>II.</b>	<b>CAPÍTULO PRIMERO: SOBRE LA CEDAW</b> .....	10
1.	CONTEXTO INTERNACIONAL DE SU CREACIÓN .....	10
2.	OBJETIVOS DE LA CONVENCION.....	14
3.	COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER	17
a.	Orgánica.....	17
b.	Funciones.....	18
<b>III.</b>	<b>CAPÍTULO SEGUNDO: RECEPCIÓN DE LA CEDAW EN CHILE</b>	23
1.	CONTEXTO SOCIAL Y POLÍTICO DE SU RECEPCIÓN .....	23
2.	JERARQUÍA NORMATIVA DE LA CEDAW DENTRO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO .....	30
a.	La reforma constitucional de 1989 al inciso 2° del artículo 5° de la Constitución Política .....	30
b.	La reforma constitucional de 2005 en materia de tratados internacionales.....	33
3.	CHILE, LAS RECOMENDACIONES GENERALES Y EL EXAMEN DE SUS INFORMES POR PARTE DEL COMITÉ CEDAW .....	35
a.	Informes periódicos y recomendaciones generales .....	35
b.	Informes sombra e informes alternativos .....	40
4.	CHILE Y EL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CEDAW .....	45
a.	Las reiteradas recomendaciones del Comité de Expertas .....	45
b.	Tramitación legislativa del Protocolo y sus dificultades.....	48
<b>IV.</b>	<b>CAPÍTULO TERCERO: LA CEDAW COMO LINEAMIENTO DEL DESARROLLO LEGISLATIVO CHILENO</b> .....	58
1.	LEY N° 19.023: CREA EL SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (1991) .....	59
a.	Historia de la Ley N° 19.023.....	59
b.	Atribuciones y labores del SERNAM.....	66

c.	<b>Ley N° 20.820: Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, y modifica normas legales que indica .....</b>	<b>72</b>
d.	<b>La CEDAW como lineamiento legislativo de la Ley N° 19.023.....</b>	<b>77</b>
2.	<b>LEY N° 19.335: ESTABLECE RÉGIMEN DE PARTICIPACIÓN EN LOS GANANCIALES, Y MODIFICA EL CÓDIGO CIVIL, LA LEY DE MATRIMONIO CIVIL, EL CÓDIGO PENAL, EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL Y OTROS CUERPOS LEGALES QUE INDICA (1994).....</b>	<b>80</b>
a.	<b>Historia de la Ley N° 19.335.....</b>	<b>80</b>
b.	<b>La CEDAW como lineamiento legislativo de la Ley N° 19.335.....</b>	<b>84</b>
3.	<b>LEY N° 19.611: ESTABLECE IGUALDAD JURÍDICA ENTRE HOMBRES Y MUJERES (1999) .....</b>	<b>87</b>
a.	<b>Historia de la Ley N° 19.611.....</b>	<b>87</b>
b.	<b>La CEDAW como lineamiento legislativo de la Ley N° 19.611.....</b>	<b>91</b>
4.	<b>NUMERAL 6 DEL ARTÍCULO 1° DE LA LEY N° 20.480: MODIFICA EL CÓDIGO PENAL Y LA LEY N° 20.066 SOBRE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR, ESTABLECIENDO EL “FEMICIDIO”, AUMENTANDO LAS PENAS APLICABLES A ESTE DELITO Y REFORMA LAS NORMAS SOBRE PARRICIDIO (2010) .....</b>	<b>94</b>
a.	<b>Historia del numeral 6 del artículo 1° de la Ley N° 20.480 .....</b>	<b>94</b>
b.	<b>La CEDAW como lineamiento legislativo del numeral 6 del artículo 1° de la Ley N° 20.480.....</b>	<b>98</b>
5.	<b>LETRA B) DEL NÚMERO 1 DEL ARTÍCULO 1° LA LEY N° 20.840: SUSTITUYE EL SISTEMA ELECTORAL BINOMINAL POR UNO DE CARÁCTER PROPORCIONAL INCLUSIVO Y FORTALECE LA REPRESENTATIVIDAD DEL CONGRESO NACIONAL (2015) .....</b>	<b>102</b>
a.	<b>Historia de la letra b) del número 1 del artículo 1° de la Ley N° 20.840</b>	<b>102</b>
b.	<b>La CEDAW como lineamiento legislativo de la letra b) del número 1 del artículo 1° de la Ley N° 20.840.....</b>	<b>106</b>
6.	<b>LEY N° 21.030: REGULA LA DESPENALIZACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN TRES CAUSALES (2017) .....</b>	<b>112</b>

<b>a. Historia de la Ley N° 21.030</b> .....	112
<b>b. La CEDAW como lineamiento legislativo de la Ley N° 21.030</b> .....	124
<b>V. CONCLUSIONES</b> .....	130
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	137

## I. INTRODUCCIÓN

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés o la Convención)<sup>1</sup> es el principal instrumento jurídico internacional relativo a los derechos de las mujeres<sup>2</sup>, formando parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Este ámbito del Derecho se configura como respuesta ante el fracaso de los sistemas tradicionales de protección de los individuos, tanto a través de los mecanismos desarrollados en el ámbito nacional, como de aquellos establecidos por el derecho internacional en la primera mitad del siglo XX<sup>3</sup>.

En cuanto a este último aspecto, desde sus orígenes el derecho internacional ha desarrollado ciertos mecanismos de protección de los individuos, como, por ejemplo, la protección diplomática. Sin embargo, el gran cambio se produce luego de la experiencia de las guerras mundiales. Así, un primer paso en el sistema internacional para mejorar la protección internacional de la persona humana se produce una vez terminada la Primera Guerra Mundial. Fundamentalmente, se promueve una actividad importante en el ámbito internacional para hacerse cargo de al menos las siguientes cuestiones: desarrolla un sistema de protección de minorías; un sistema internacional de protección de los trabajadores (destaca la creación de la Organización Internacional del Trabajo); y profundiza el sistema internacional de protección de las personas refugiadas<sup>4</sup>.

Posteriormente, frente a los horrores provocados durante la Segunda Guerra Mundial, surgió la necesidad de establecer un orden ~~público~~ internacional por encima de los Estados que previniera la repetición de este tipo de situaciones en el futuro: se crearon organizaciones internacionales en el plano político (Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Consejo de Europa); en lo económico se diseñó un sistema internacional (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), en lo militar surgieron pactos internacionales (OTAN,

---

<sup>1</sup>ONU. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer. Adoptada el 8 de diciembre de 1979.

<sup>2</sup>VALDÉS ECHENIQUE, Teresa. La CEDAW y el Estado de Chile: viejas y nuevas deudas con la igualdad de género. *Anuario de Derechos Humanos*, No. 9, 2013; pp. 171-181.

<sup>3</sup>NASH, Claudio. La protección internacional de los Derechos Humanos. *En*: Seminario Internacional “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y su repercusión en los órdenes jurídicos nacionales”. 2006. México D.F., México. p. 172.

<sup>4</sup> *Ibid*, p. 173.

Pacto de Varsovia); en el campo del derecho humanitario se desarrollaron nuevos instrumentos internacionales (Convenciones de Ginebra de 1949) y en materia de refugiados se comenzaron a desarrollar instituciones y documentos internacionales (Alto Comisionado para los Refugiados y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados)<sup>5</sup>.

Así, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos propiamente tal comenzó a desarrollarse como parte de este esfuerzo por establecer un nuevo orden internacional<sup>6</sup>. La comunidad internacional asumió la tarea de crear un sistema que protegiera a los individuos del exceso en el ejercicio del poder por parte de los gobernantes; parecía claro que no era posible dejar exclusivamente entregado a la "soberanía" de cada Estado el destino de los individuos<sup>7</sup>.

El proceso de internacionalización de la protección de los derechos fundamentales se materializó a través de la consagración de catálogos de derechos humanos y mecanismos de promoción y protección internacionales de los derechos incluidos en los catálogos<sup>8</sup>. La idea detrás de este proceso fue evitar las situaciones de violaciones masivas de los derechos humanos de que había sido testigo la humanidad durante la Guerra, a través de un sistema que denunciara estos hechos cuando aún constituían situaciones esporádicas, impidiendo que éstas se transformaran en situaciones de violaciones masivas y sistemáticas, adquiriendo, entonces, un énfasis fundamentalmente preventivo<sup>9</sup>.

De esta forma, el principio básico que ha inspirado el sistema de codificación del derecho humanitario desde sus orígenes y sobre el que se ha construido el sistema internacional en materia de derechos humanos, es la garantía de la dignidad del ser humano a través de ciertos derechos mínimos que le son reconocidos a los individuos por su sola condición de seres humanos<sup>10</sup>. De esta forma, la idea original de los derechos individuales se fortalece y pasa a constituir una categoría especial de derechos subjetivos, con protección no sólo nacional sino también internacional<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> Ibid, p. 174.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid, p. 175.

<sup>11</sup> Ibid, p. 176.

En este sentido, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos que comienza a surgir tiene una naturaleza especial, debido a que presenta ciertas diferencias respecto del derecho internacional público tradicional, particularmente en cuanto a los derechos y obligaciones que se generan. En derecho internacional, los tratados o convenciones establecen derechos y obligaciones recíprocas entre dos Estados u ocasionalmente entre un Estado y una organización internacional. En cambio, en materia de Derechos Humanos, aunque los tratados se celebran entre Estados, no emergen de sólo obligaciones y derechos entre los ellos; si no que surgen principalmente derechos para los individuos y obligaciones para los Estados, porque su objetivo es la protección de los derechos de las personas frente al Estado.

Es dentro de este marco que, tal como señalamos precedentemente, que la Organización de las Naciones Unidas, proclamó el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo idioma o religión (Art 1 3 de la Carta de las Naciones Unidas) y al poco tiempo se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos por parte de la Asamblea General<sup>12</sup>. El propósito general aludido en orden a construir un sistema de control internacional de la actividad de los Estados en materia de derechos humanos lo podemos observar en el artículo 28 de dicha Declaración, que señala:

*“Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”.*

No obstante a todo lo anteriormente reseñado, no podemos obviar que, pese a los esfuerzos incurridos en crear un sistema internacional de protección de los Derechos Humanos, no es suficiente un sistema que hable genéricamente del grupo de seres humanos como un todo, puesto que existen subgrupos que, debido a sus diferencias, son susceptibles de una mayor vulnerabilidad de sus derechos, encontrándose en una situación de discriminación estructural que debe ser atendida precisamente desde sus disconformidades respecto de los otros seres humanos. Como señala Nash, “estas violaciones estructurales se caracterizan porque es la organización del Estado (la institucionalidad) la que produce, permite y/o facilita las violaciones de los derechos y

---

<sup>12</sup>United Nations, Human Rights Office of the High Commissioner. El derecho internacional de los derechos humanos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>. Consultado el 15 de septiembre de 2019.

libertades fundamentales de ciertos grupos de la población (personas privadas de libertad, pueblos indígenas, migrantes, mujeres, entre otros). Además, estas estructuras jurídicas y políticas funcionan sobre la base de ciertos estándares culturales que hacen posible mantener vigentes dichas prácticas violatorias, en particular, la invisibilización de los derechos de los grupos desprotegidos. Por tanto, los esfuerzos para hacer frente a estas violaciones deben apuntar tanto a las condiciones jurídicas y políticas como a las culturales que hacen posible que estas violaciones ocurran”<sup>13</sup>.

En virtud de lo anterior, nacen, por ejemplo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño, y, el caso que nos convoca, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, entre otros instrumentos, con el objeto de proteger especialmente a grupos humanos históricamente desamparados y que requieren de un enfoque particular para que sus Derechos Humanos sean protegidos y garantizados.

En este sentido, si bien la igualdad de derechos de las mujeres es un principio básico de las Naciones Unidas, expresado en el Preámbulo de la Carta, la mera humanidad de las mujeres no es suficiente para garantizarles el disfrute de sus derechos internacionalmente acordados. Es así como nace la CEDAW al alero de esta organización internacional, como un reconocimiento de que, tal como se expresa en las condiciones preliminares de esta Convención, a pesar de los diversos instrumentos internacionales que tratan sobre Derechos Humanos, “las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones”<sup>14</sup>, las cuales “violan los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia”<sup>15</sup>.

Así, la Convención “se concentra en aspectos de la situación de la mujer: los derechos civiles y la condición jurídica y social de la mujer; el rol de la mujer en la procreación; y el reconocimiento del papel desempeñado por la cultura y la tradición en las limitaciones al ejercicio por la ley en sus derechos fundamentales. En suma, la

---

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> ONU. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer. Adoptada el 8 de diciembre de 1979, consideraciones preliminares de la CEDAW.

<sup>15</sup> Ibid.

Convención proporciona un marco general para enfrentar las diversas fuerzas que han creado y mantenido la discriminación basada en el sexo”<sup>16</sup>. Por tanto, con la finalidad de erradicar las discriminaciones referidas y sus consecuencias, la CEDAW compromete a los Estados Partes a adoptar una serie de medidas y a abstenerse de incurrir en ciertos actos, dentro de los cuales se pueden mencionar el establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar la protección efectiva de la mujer, como derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación en su contra<sup>17</sup>.

El Estado de Chile ratificó la CEDAW en 1989, pero su implementación no comenzó hasta la recuperación de la democracia, cuando en 1990 el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), recogiendo las propuestas del movimiento de mujeres de los años ochenta, creó por ley el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)<sup>18</sup>. Desde entonces, Chile ha presentado siete informes periódicos y ha recibido numerosas observaciones destinadas a mejorar el cumplimiento de la Convención.

Con el objeto de evaluar si esta Convención ha tenido un impacto significativo en el ámbito legislativo del ordenamiento jurídico chileno, estudiaremos, en primer lugar, la elaboración de la CEDAW considerando el contexto internacional de la época, la orgánica que establece, sus funciones y los mecanismos que entrega. En segundo lugar, reseñaremos la recepción que ha tenido este instrumento internacional en nuestro país y cómo se ha desarrollado con el pasar de los años, teniendo presente el contexto político imperante al momento de su ratificación. En tercer lugar, examinaremos el cumplimiento de las recomendaciones generales y de las observaciones a los informes periódicos elaborados por nuestro país, por parte del Comité de Expertas de la CEDAW. En cuarto lugar, nos referiremos a la inconcebible demora en la tramitación del Protocolo Facultativo de la Convención y las dificultades que ha tenido que sortear para avanzar en su aprobación. Por último, identificaremos y analizaremos las leyes que han tenido entre sus lineamientos la CEDAW y sus principios rectores, evaluando si esta aplicación constituye un avance hacia la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres desde una perspectiva feminista o si, por el contrario, incurre en el esencialismo de las mujeres.

---

<sup>16</sup>Ministerio de Justicia y Ministerio de Planificación y Cooperación, Derechos. 1994. ANDROS. p. 17.

<sup>17</sup>ONU. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer. Adoptada el 8 de diciembre de 1979, artículo 2.

<sup>18</sup>VALDÉS ECHENIQUE, Teresa, op. cit.

## II. CAPÍTULO PRIMERO: SOBRE LA CEDAW

### 1. CONTEXTO INTERNACIONAL DE SU CREACIÓN

Como bien señalamos precedentemente, la CEDAW nace a propósito de las Naciones Unidas como una forma de reconocimiento de que la Carta de dicha organización no es suficiente para proteger a las mujeres de la discriminación específica que sufren en virtud de su sexo. Sin dudas, la igualdad de derechos de las mujeres es un principio básico de las Naciones Unidas. Esto lo vemos reflejado en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, que establece como uno de los objetivos centrales de la Organización la reafirmación de “la fe en los derechos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres”<sup>19</sup>.

En este sentido, el artículo primero proclama que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es lograr la cooperación internacional para promover y alentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción de sexo, entre otras cosas. En virtud de esta Carta, se constituye como el primer instrumento internacional que se refiere específicamente a los derechos humanos y a la igualdad de derechos de hombres y mujeres, estableciendo que todos los miembros de las Naciones Unidas están jurídicamente obligados a esforzarse por lograr la plena realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. La situación de los derechos humanos, incluido el objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres, se eleva de este modo: una cuestión ética se convierte en una obligación contractual de todos los gobiernos y de las Naciones Unidas<sup>20</sup>.

La Carta Internacional de Derechos Humanos refuerza y amplía este énfasis en los derechos humanos de las mujeres. A saber, la Declaración Universal de Derechos Humanos proclama el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley y al disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinción de ningún tipo y procede a incluir el sexo entre los motivos de esa distinción inadmisibles<sup>21</sup>. Por su parte,

---

<sup>19</sup>ONU. Carta de las Naciones Unidas. Adoptada el 26 de junio de 1945.

<sup>20</sup>World Conference on Women (4<sup>a</sup>, 1995, Beijing, China). Progress achieved in the implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. Report by the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women. 1995. p. 4. Disponible en: <https://www.un.org/documents/ga/conf177/aconf177-7en.htm>

<sup>21</sup>ONU. Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada el 10 de diciembre de 1948, artículo 2.

el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos de 1966, que traducen los principios de la Declaración en una forma jurídicamente vinculante, establecen claramente que los derechos enunciados son aplicables a todas las personas sin distinción de ningún tipo y, una vez más, presentan el sexo como un motivo de distinción inadmisibles<sup>22</sup>. Además, cada Pacto obliga específicamente a los Estados que se adhieran a él o lo ratifiquen a comprometerse a garantizar que las mujeres y los hombres tengan el mismo derecho al disfrute de todos los derechos que establecen.

La Carta Internacional de Derechos Humanos, combinada con los tratados de derechos humanos conexos, establece así un amplio conjunto de derechos a los que tienen derecho todas las personas, incluidas las mujeres. Sin embargo, el hecho de la humanidad de las mujeres no es suficiente para garantizarles el disfrute de sus derechos internacionalmente acordados. Desde su creación, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer ha tratado de definir y elaborar las garantías generales de no discriminación en esos instrumentos desde una perspectiva de género<sup>23</sup>. La labor de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer ha dado lugar a varias declaraciones y convenciones importantes que protegen y promueven los derechos humanos de la mujer.

Establecida originalmente en 1946 como subcomisión de la Comisión de Derechos Humanos, pero que rápidamente obtuvo la condición de comisión plena como resultado de la presión ejercida por activistas de mujeres<sup>24</sup>, el mandato de la Comisión incluía la preparación de recomendaciones relativas a problemas urgentes que requerían atención inmediata en el ámbito de los derechos de la mujer con el fin de aplicar el principio de igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y la elaboración de propuestas para poner en práctica dichas recomendaciones. Entre 1949 y 1959, la Comisión elaboró la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 1952, la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, aprobada por la Asamblea el 29 de enero de 1957, la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para el Matrimonio y el Registro

---

<sup>22</sup>ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado el 16 de diciembre de 1966, artículo 2.

ONU. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado el 16 de diciembre de 1966, artículo 2.

<sup>23</sup> World Conference on Women, op. cit.

<sup>24</sup> Ibid.

de Matrimonio, aprobada el 7 de noviembre de 1962, y la Recomendación sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para el Matrimonio y el Registro de Matrimonio, aprobada el primero de noviembre de 1965. Cada uno de estos tratados protegía y promovía los derechos de las mujeres en áreas en las que la Comisión consideraba que esos derechos eran particularmente vulnerables. Sin embargo, se creía que, salvo en esas esferas, los derechos de la mujer estaban mejor protegidos y promovidos por los tratados generales de derechos humanos<sup>25</sup>.

Aunque estos instrumentos reflejaban la creciente sofisticación del sistema de las Naciones Unidas con respecto a la protección y promoción de los derechos humanos de la mujer, el enfoque que reflejaban era fragmentario, ya que no abordaban la discriminación contra la mujer de manera integral. Además, se expresó preocupación por el hecho de que el régimen general de derechos humanos no funcionara tan bien como podría para proteger y promover los derechos de la mujer<sup>26</sup>. Así, el 5 de diciembre de 1963, la Asamblea General aprobó su Resolución 1921 (XVIII), en la que pedía al Consejo Económico y Social que invitara a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer a preparar un proyecto de declaración que combinara en un solo instrumento las normas internacionales que articulaban la igualdad de derechos de hombres y mujeres. La redacción de la Declaración, por un comité seleccionado dentro de la Comisión, comenzó en 1965, y la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer fue finalmente adoptada por la Asamblea General el 7 de noviembre de 1967. Aunque la Declaración no es más que una declaración de intenciones morales y políticas, sin la fuerza contractual de un tratado, su redacción fue, sin embargo, un proceso difícil<sup>27</sup>.

En el decenio de 1960 surgió en muchas partes del mundo una nueva conciencia de las pautas de discriminación contra la mujer y aumentó el número de organizaciones comprometidas con la lucha contra los efectos de esa discriminación<sup>28</sup>. También se pusieron de manifiesto los efectos negativos de algunas políticas de desarrollo en la mujer. En 1972, cinco años después de la aprobación de la Declaración y cuatro años después de la introducción de un sistema voluntario de presentación de informes sobre la aplicación de la Declaración por la Comisión Económica y Social, la Comisión de la

---

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

Condición Jurídica y Social de la Mujer consideró la posibilidad de preparar un tratado vinculante que diera fuerza normativa a las disposiciones de la Declaración y decidió pedir al Secretario General que exhortara a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a que transmitieran sus opiniones sobre esa propuesta<sup>29</sup>. Al año siguiente, se designó un grupo de trabajo para que examinara la elaboración de esa convención<sup>30</sup>. En 1974, en su 25º período de sesiones y a la luz del informe de ese grupo de trabajo, la Comisión decidió, en principio, preparar un instrumento único, amplio e internacionalmente vinculante para eliminar la discriminación contra la mujer. Este instrumento debía prepararse sin perjuicio de las futuras recomendaciones que pudieran formular las Naciones Unidas o sus organismos especializados con respecto a la preparación de instrumentos jurídicos para eliminar la discriminación en ámbitos específicos.

El texto de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer fue preparado por grupos de trabajo de la Comisión durante 1976 y fue objeto de extensas deliberaciones por un grupo de trabajo de la Tercera Comisión de la Asamblea General entre 1977 y 1979. La labor de redacción en el seno de la Comisión se vio alentada por el Plan de Acción Mundial para la consecución de los objetivos del Año Internacional de la Mujer, aprobado por la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer celebrada en la Ciudad de México en 1975, en el que se pide una convención sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, con procedimientos eficaces para su aplicación<sup>31</sup>. La Asamblea General también alentó la labor de la Asamblea General, que instó a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer a que concluyera su labor para 1976, a fin de que la Convención estuviera terminada a tiempo para la conferencia de examen de mitad de decenio que se celebraría en Copenhague en 1980 (Conferencia Mundial sobre el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz). Aunque se sugirió que se retrasara un año más la finalización del texto, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer fue aprobada por la Asamblea General en 1979 por 130 votos contra ninguno y 10 abstenciones. En la Resolución 34/180, en la que la Asamblea General aprobó la Convención, la Asamblea expresó la esperanza de que ésta entrara en vigor lo antes

---

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Ibid.

posible y pidió al Secretario General que presentara el texto de la Convención a la Conferencia Mundial de mediados del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer<sup>32</sup>.

En la ceremonia especial que tuvo lugar en la Conferencia de Copenhague el 17 de julio de 1980, 64 Estados firmaron la Convención y dos Estados presentaron sus instrumentos de ratificación. El 3 de septiembre de 1981, la Convención entró en vigor internacional, al alcanzar las veinte ratificaciones necesarias para tal fin -más rápidamente que cualquier otra convención anterior de derechos humanos-, con lo que se alcanzó un punto culminante en los esfuerzos de las Naciones Unidas por codificar de manera exhaustiva las normas jurídicas internacionales relativas a la mujer.

## **2. OBJETIVOS DE LA CONVENCIÓN**

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ha sido llamada como "el instrumento internacional definitivo de derechos humanos que exige el respeto y la observancia de los derechos humanos de la mujer; es de alcance universal y de carácter jurídicamente vinculante"<sup>33</sup>.

Esencialmente, la CEDAW es la carta internacional de derechos para las mujeres. Reconociendo en su preámbulo que el mero hecho de que la humanidad de las mujeres ha sido insuficiente para garantizarles la protección de sus derechos por parte de las normas y mecanismos de derechos humanos existentes, la Convención reúne, en un solo tratado internacional de derechos humanos, las disposiciones de los instrumentos de derechos humanos existentes de las Naciones Unidas relativos a la discriminación por motivos de sexo y de género y los amplía aún más, creando una herramienta real para la eliminación de discriminación contra las mujeres. Contiene una mezcla de productos no discriminatorios, disposiciones correctivas y de protección. Los elementos de protección son menos obstructivos que en los instrumentos internacionales anteriores y los elementos correctivos, que se fomentan y definen como no discriminatorios, se

---

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> COOK, Rebecca. Reservations to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Virginia Journal of International Law, Vol. 30, 1990, pp. 643 – 716.

suprimirán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato de mujeres y hombres<sup>34</sup>.

A diferencia de los instrumentos internacionales anteriores, que sólo hablan de la "distinción" o la "discriminación" por razón de sexo, la Convención, en su artículo primero, ofrece una explicación detallada del significado de la discriminación contra las mujeres. Esto abarca cualquier diferencia de trato -mediante distinción, exclusión o restricción- por razón de sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad con el hombre, de sus derechos humanos y libertades fundamentales en todas las esferas de la vida.

La Convención obliga a los Estados Partes a eliminar esta discriminación en lo que respecta al ejercicio y disfrute de todos los derechos civiles, políticos y económicos, los derechos sociales y culturales, no sólo en la vida pública, sino también en la vida privada. Una de las características únicas e importantes de la Convención, que amplía las teorías existentes sobre los derechos humanos, es su reconocimiento de la discriminación fuera de la esfera pública, en particular dentro de las familias, y la obligación del Estado de garantizar su eliminación. Sus dieciséis disposiciones sustantivas describen las áreas significativas en las que se debe conceder a las mujeres el derecho a tomar decisiones. Entre ellas figuran la educación, el empleo, la salud y la participación política. Esto se fundamenta en que los roles, las responsabilidades y las capacidades reconocidas de las mujeres en el marco de la familia están frecuentemente limitadas por la ley, la costumbre y la cultura, y a menudo determinan sus funciones, responsabilidades y capacidades reconocidas en el seno de la sociedad. Así, el énfasis de la Convención en la igualdad de derechos en el matrimonio y la familia es en específico importante. Además, los Estados Partes están obligados por la Convención a tomar todas las medidas necesarias para reprimir todas las formas de tráfico y explotación de prostitución de mujeres. También garantiza la igualdad en cuanto a nacionalidad y definen la esencia de la relación de las mujeres con el Estado.

Las obligaciones impuestas por la CEDAW van más allá de la eliminación de la discriminación, requiriendo también el establecimiento de los medios para lograr dicho objetivo. Por tanto, los Estados Partes acuerdan iniciar procesos constitucionales,

---

<sup>34</sup> World Conference on Women, op. cit.

medidas legislativas, administrativas y de otro tipo para garantizar la igualdad tanto en general como dentro de contextos específicos, incluida la vida política y pública, nacionalidad, educación, trabajo, salud, asuntos legales y civiles y la familia. En una disposición única de este tratado, los Estados Partes también se comprometen a tener en cuenta los problemas particulares a los que se enfrentan las mujeres rurales, a eliminar la discriminación contra ellas y a velar por que participen en el desarrollo rural y se beneficien de él en pie de igualdad con los hombres.

Finalmente, los Estados Partes se comprometen a abordar la discriminación no sólo de jure, sino también de facto. Reconociendo que la eliminación de la discriminación contra la mujer requiere algo más que un cambio legal, y debe incluir un desafío a las fuerzas subyacentes que crean y sostienen ese tipo de la discriminación, la Convención aborda directamente cuestiones de índole cultural y social, el comportamiento social y los derechos legales: el artículo 5 exige a los Estados Partes que adopten todas las medidas apropiadas para eliminar las pautas sociales, culturales y tradicionales que perpetúan los estereotipos de los roles de género y crear un marco general en la sociedad que promueva la plena realización de los derechos humanos de la mujer. Una característica dinámica de la Convención es su reconocimiento de que la prohibición formal de la discriminación es insuficiente para reparar sus consecuencias heredadas. Por consiguiente, el artículo 4 de la Convención autoriza a los Estados Partes a la utilización temporal de medidas "destinadas a acelerar la igualdad de hecho" y establece que no se considerarán medidas de protección de la maternidad discriminatoria.

Por tanto, podemos observar que la CEDAW entiende el concepto de discriminación en un sentido integral, reconociendo todos los ámbitos en que las mujeres pueden sufrir esta distinción, y sin perder de vista que las meras declaraciones por parte de los Estados Partes no son suficientes, por lo que los obliga a adoptar medidas concretas con el fin de erradicar todo tipo de discriminación en contra de las mujeres.

Sin embargo, se le ha acusado de ser asimilacionista e igualitarista al estándar masculino, al tomar aquel parámetro como estándar de cumplimiento de las

obligaciones internacionales que consagra<sup>3536</sup>. Una segunda crítica dice relación con la interseccionalidad, según la cual no hay una sola expresión de feminismo que sea igualmente aplicable a todas las mujeres de diferente etnia, cultura o clase social, por lo que se le ha recriminado a la Convención que trata a las mujeres como un grupo homogéneo<sup>37</sup>.

### 3. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

#### a. Orgánica

La Convención establece el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW o Comité de Expertas) en su artículo 17, como mecanismo para examinar los progresos realizados por la Convención, compuesto por 23 personas expertas en la materia, procedentes de diversos Estados Partes de la Convención<sup>38</sup>. Así, se define como el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la CEDAW.

En virtud de la norma aludida, los miembros del Comité son elegidos por los Estados Partes entre sus nacionales, y ejercen sus funciones a título personal. Para realizar esta elección, se debe tener en cuenta una distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización, así como los principales sistemas jurídicos. Estos miembros son elegidos en votación secreta de una lista de personas designadas por los Estados Partes. Cada uno de dichos Estados podrán designar una persona entre sus propios nacionales.

---

<sup>35</sup> “Artículo 3: Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, (...) para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre” [énfasis agregado].

“Artículo 7: Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a (...)” [énfasis agregado].

<sup>36</sup> “The central feminist claim made in criticism of CEDAW is that it is assimilationist and shackles women to the male model as the dominant norm”. RADAY, Frances. Gender and democratic citizenship: the impact of CEDAW. 2012. International Journal of Constitutional Law, 10(2), pp. 512 – 530.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> ONU. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer, artículo 17.

Tal como señala el mismo precepto, al menos tres meses antes de la fecha de cada elección, el Secretario General de las Naciones Unidas dirige una carta a los Estados Partes invitándolos a presentar sus candidaturas en un plazo de dos meses. El Secretario General prepara una lista por orden alfabético de todas las personas designadas de este modo, indicando los Estados Partes que las han designado, y la comunica a los Estados Partes.

Los miembros del Comité son elegidos en una reunión de los Estados Partes que es convocada por el Secretario General y se celebra en la Sede de las Naciones Unidas. En esta reunión, para la cual forman quórum dos tercios de los Estados Partes, se consideran elegidos para el Comité los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.

Los miembros del Comité son elegidos por cuatro años. No obstante, el mandato de nueve de los miembros elegidos en la primera elección expira al cabo de dos años; inmediatamente después de la primera elección el Presidente del Comité designa por sorteo los nombres de esos nueve miembros.

En cuanto a las actuales integrantes del Comité, en la veintava reunión de los Estados Partes, que tuvo lugar el 7 de junio de 2018, se llevó a cabo la elección de las doce miembros que reemplazarán a las integrantes cuyos cargos expiraron el 31 de diciembre del mismo año. Así, al presente, las integrantes del Comité CEDAW provienen de diversos países y culturas, tales como Perú, Japón, Arabia Saudita, España, Bulgaria y Mauricio, entre otros<sup>39</sup>.

## **b. Funciones**

### **▪ Examen de informes periódicos y recomendaciones generales**

En virtud del artículo 18 de la Convención, los Estados Partes se comprometen a someter al Secretario General de las Naciones Unidas, para que lo examine el Comité,

---

<sup>39</sup> United Nations, Human Rights Office of the High Commissioner. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/Membership.aspx>. Consultado el 19 de julio de 2019.

un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención y sobre los progresos realizados en este sentido, para hacer efectivas las disposiciones de este instrumento internacional.

En este sentido, el Reglamento del Comité<sup>40</sup> profundiza sobre estas funciones en su artículo 48, señalando que, con el fin de facilitar a los Estados Partes su tarea de presentación de informes, el Comité publicará directrices generales sobre la preparación de los informes periódicos, teniendo presentes las directrices consolidadas comunes a todos los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos para la primera parte de los informes iniciales y los informes periódicos de los Estados Partes. Además, el Comité puede pedir a un Estado Parte que presente un informe con carácter excepcional, que se limitará a las esferas en que se ha pedido al Estado Parte que centre su atención.

En cuanto al método de trabajo para examinar los informes, el artículo 54 del Reglamento determina que el Comité establecerá grupos de trabajo encargados de examinar y sugerir la manera de agilizar su labor y de cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 21 de la Convención.

Este mismo artículo 21 prescribe que el Comité examina los informes presentados por los Estados Partes y formula propuestas y recomendaciones basados en el examen de dichos informes y de los datos transmitidos por los Estados Partes, así como también hace recomendaciones de carácter general a los Estados Partes sobre aspectos relativos a la eliminación de la discriminación contra la mujer<sup>41</sup>. Transmite sus opiniones a la Asamblea General a través del Consejo Económico y Social.

A mayor abundamiento, en cada sesión del Comité CEDAW, los miembros escuchan una presentación hecha por un representante gubernamental y formulan preguntas<sup>42</sup>. Para los reportes periódicos, las preguntas son elaboradas con anticipación

---

<sup>40</sup>Capítulo IV, Reglamento del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Parte del documento HRI/GEN/3/Rev.3. Disponible en: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1\\_Global/Part%20of%20HRI\\_GEN\\_3\\_Rev-3\\_7080\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/Part%20of%20HRI_GEN_3_Rev-3_7080_S.pdf)

<sup>41</sup> VALDÉS ECHENIQUE, Teresa, op. cit.

<sup>42</sup>O'Neil Institute for National and Global Health Law at Georgetown University; Fundación InterAmericana del Corazón – Argentina (FIC Argentina). Guía para la elaboración y presentación de reportes sombra sobre tabaco ante organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Disponible en: [https://oneill.law.georgetown.edu/media/FIC-ONEill-guia\\_reportes\\_sombra\\_ESP.pdf](https://oneill.law.georgetown.edu/media/FIC-ONEill-guia_reportes_sombra_ESP.pdf)

por este grupo de trabajo de la pre-sesión, elaborando una revisión preliminar del informe del Estado Parte. Estas preguntas son transmitidas a la misión de Naciones Unidas del país para ser respondidas por escrito antes de la presentación del país ante el Comité. Así, en la sesión de revisión, el representante del país en cuestión presenta el informe periódico y presenta las observaciones y la información pertinente a la lista preliminar de temas planteados por el grupo de trabajo<sup>43</sup>. Los miembros del Comité están luego habilitados a realizar preguntas de seguimiento y establecer un diálogo constructivo con el presentante del Estado. Hacia el cierre de la sesión, el Comité emite sus Observaciones Finales para el país, incluyendo tanto el progreso destacable como las recomendaciones para mejorar la protección de los derechos de las mujeres.

Estas Observaciones Finales son un producto crucial para la acción de las organizaciones no gubernamentales, que destacan en sus “informes sombra” o informes alternativos las acciones futuras que un Estado debe llevar a cabo para cumplir con sus obligaciones en el marco de la CEDAW, reflejadas en estas Observaciones. La labor de estas organizaciones será analizada más adelante.

- **Recibir comunicaciones**

De conformidad con el Protocolo Facultativo de la Convención, el Comité dispone de un mandato para: (i) recibir comunicaciones de personas o grupos de personas que les presenten denuncias sobre violaciones de los derechos amparados por la Convención, estipulado en el artículo 2,e (ii) iniciar investigaciones sobre casos de violaciones graves o sistemáticas de los derechos de las mujeres, consagrado en el artículo 8. Estos procedimientos son facultativos y sólo están disponibles si el Estado interesado los ha aceptado.

En cuanto a las comunicaciones, se requiere del consentimiento de las personas o grupo de personas que emitan estas comunicaciones, a menos que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin tal consentimiento. Prosigue el artículo tercero señalando que estas comunicaciones se presentarán por escrito y no pueden ser anónimas.

---

<sup>43</sup> Ibid.

El Protocolo, sin embargo, establece ciertas limitaciones para que estas comunicaciones sean procedentes. En primer lugar, señala que el Comité no recibirá comunicación alguna que concierna a un Estado Parte en la Convención que no sea parte del Protocolo. En segundo lugar, el Comité no examinará una comunicación a menos que se haya cerciorado de que se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna, salvo que la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que brinde por resultado un remedio efectivo. Así, en el artículo 4 enuncia cinco presupuestos que hacen procedente la declaración de inadmisibilidad de la comunicación.

Si la comunicación es declarada admisible y la persona o personas interesadas consientan en que se revele su identidad al Estado Parte, el Comité pondrá en conocimiento de dicho Estado, de acuerdo con el artículo 6 del Protocolo, de forma confidencial, toda comunicación que reciba con arreglo al presente instrumento internacional. El Estado Parte tiene un plazo de seis meses para presentar por escrito al Comité las explicaciones o declaraciones en las que se aclare la cuestión y se indiquen las medidas correctivas que hubiere adoptado el Estado Parte, de haberlas.

Finalmente, el artículo séptimo señala que el Comité examinará las comunicaciones que reciba en virtud del Protocolo a la luz de toda la información puesta a su disposición por personas o grupos de personas, o en su nombre, y por el Estado Parte interesado, siempre que esa información sea transmitida a las partes interesadas. El Comité examinará estas comunicaciones en sesiones privadas y, tras examinarlas, esta organización hará llegar sus opiniones sobre la comunicación, juntamente con sus recomendaciones, si las hubiere, a las partes interesadas. El Estado Parte dará la debida consideración a las opiniones del Comité y le enviará, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito, especialmente información sobre toda medida que se hubiera adoptado en función de las opiniones y recomendaciones del Comité. Consecuencialmente, el Comité podrá invitar al Estado Parte a presentar más información sobre cualesquiera medidas que el Estado Parte hubiera adoptado en respuesta a las opiniones o recomendaciones del Comité, si las hubiere, incluso, si el Comité lo considera apropiado, en los informes que presente más adelante el Estado Parte de conformidad con el artículo 18 de la Convención.

- **Iniciar investigaciones**

Ahora bien, el artículo 8 señala que si el Comité recibe información fidedigna que revele violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos enunciados en la Convención, el Comité invitará a ese Estado Parte a colaborar en el examen de la información y, a esos efectos, a presentar observaciones sobre dicha información.

El Comité tomará en consideración las observaciones elaboradas por el Estado Parte interesado, así como toda información fidedigna que esté a disposición suya y, en virtud de esto, podrá encargar a uno o más de sus miembros que realice una investigación y presente con carácter urgente un informe al Comité. Cuando se justifique y con el consentimiento del Estado Parte, la investigación podrá incluir una visita al territorio.

Tras examinar las conclusiones de la investigación, el Comité las transmitirá al Estado Parte interesado junto con las observaciones y recomendaciones que estime oportunas. En un plazo de seis meses después de recibir los resultados de la investigación y las observaciones y recomendaciones que le transmita el Comité, el Estado Parte interesado presentará sus propias observaciones al Comité. La investigación será de carácter confidencial y en todas sus etapas se solicitará la colaboración del Estado Parte.

Prosigue el artículo 9 indicando que el Comité podrá invitar al Estado Parte interesado a que incluya en el informe que ha de presentar con arreglo al artículo 18 de la Convención pormenores sobre cualesquiera medidas que hubiere adoptado en respuesta a una investigación efectuada con arreglo al artículo 8 del Protocolo.

Transcurrido el período de seis meses referido, el Comité podrá, si es necesario, invitar al Estado Parte interesado a que le informe sobre cualquier medida adoptada como resultado de la investigación.

### III. CAPÍTULO SEGUNDO: RECEPCIÓN DE LA CEDAW EN CHILE

#### 1. CONTEXTO SOCIAL Y POLÍTICO DE SU RECEPCIÓN

Chile ratificó la CEDAW en 1989<sup>44</sup>, pero su implementación no comenzó hasta la recuperación de la democracia, cuando en 1990 el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), recogiendo las propuestas del movimiento de mujeres de los años ochenta, creó por ley el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)<sup>45</sup>.

Durante la década aludida, en Chile se desarrolló la llamada segunda ola del movimiento feminista<sup>46</sup>. La primera aconteció en el período entre 1919 hasta 1949, cuando se logró el voto femenino<sup>47</sup>. En este período se crearon diversas y muy variadas instituciones femeninas, agrupaciones, clubes, movimientos y centros de estudio, donde algunas enfatizaron el sufragismo y otras la educación, la política social o el laicismo. La novedad de estas luchas es que fueron iniciativa de mujeres organizadas en grupos que no siempre eran pequeños<sup>48</sup>.

Tal como nos señala Kirkwood, un factor explicativo del surgimiento de estos grupos es la importancia que había adquirido el escenario internacional<sup>49</sup>. En aquella época, se recogían todos los sucesos de las sufragistas en el mundo, en Inglaterra y Estados Unidos, los cuales eran transmitidos en sus pequeños diarios. Así, *las mujeres, desde la pampa se identificaban con las sufragistas*<sup>50</sup>.

La abogada y jurista Elena Caffarena fue clave para conseguir el derecho a voto y, junto a Flor Heredia, redactó el proyecto de ley que finalmente fue promulgado en 1949 por el presidente Gabriel González Videla<sup>51</sup>. Una vez puesto en práctica por primera vez el voto femenino en la elección presidencial de 1952, el movimiento se desintegró<sup>52</sup>.

---

<sup>44</sup>Decreto N° 789, Promulga la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979. Ministerio de Relaciones Exteriores. 9 de diciembre de 1989.

<sup>45</sup>VALDÉS ECHENIQUE, Teresa, op. cit.

<sup>46</sup> Movimiento Feminista durante la dictadura (1973 – 1989). Memoria Chilena, Biblioteca Nacional de Chile. Disponible en: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-100703.html>

<sup>47</sup> KIRKWOOD, Julieta. Feminarios. Santiago, Chile. Ediciones Documentas. 1987. p. 98.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid, p. 100.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Feminismo en Chile: Una lucha centenaria y vigente en la voz de sus protagonistas. Disponible en: <http://www.humanas.cl/?p=16196>

<sup>52</sup> Movimiento Feminista durante la dictadura (1973 – 1989). op. cit.

Según los antecedentes entregados por Memoria Chilena<sup>53</sup>, por una parte, dejó de existir el factor que aglutinaba a instituciones femeninas disímiles. Por otra, aquellas organizaciones que convocaban a mujeres de izquierda se malograron con la persecución al Partido Comunista por el gobierno de González Videla. Así fue como el Movimiento Pro Emancipación de la Mujer Chilena (MEMCH), una de las organizaciones más potentes<sup>54</sup>, se disolvió tras la pérdida de un alto componente de sus socias, que debieron pasar a la clandestinidad.

Así, en las décadas posteriores se instaló la idea del “silencio feminista”<sup>55</sup>. No obstante, durante la década de 1960, la sociedad chilena experimentó profundas transformaciones sociales y culturales ligadas a la creciente visibilidad de las mujeres<sup>56</sup>. Parte de aquellas transformaciones fueron plasmadas y analizadas por la revista *Paula*, fundada en 1967 por el empresario y fotógrafo Roberto Edwards y la periodista y primera directora, Delia Vergara<sup>57</sup>. Esta revista fue un espacio para una amplia gama de reportajes, estudios y entrevistas elaborados por destacadas periodistas como Malú Sierra, Amanda Puz e Isabel Allende, también narradora y Premio Nacional de Literatura, que abordaban temas relativos al matrimonio y la familia, al papel político y social de las mujeres, al incremento del volumen y modalidades de su participación en el mercado de trabajo y la discusión pública de la sexualidad, control de la natalidad y la maternidad<sup>58</sup>.

Así, constituyó una nueva mirada en una época en que las publicaciones dirigidas principalmente a las mujeres concentraban sus editoriales y artículos en la promoción de la imagen de la “dueña de casa”, la “madre abnegada” y la “esposa fiel”, como la revista *Eva*<sup>59</sup>. De esta forma, entre fines de la década de 1960 y principios de la de 1970, la representación de la mujer y de la familia en ambas revistas daba cuenta de una tensión

---

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> En las palabras de Kirkwood, este partido “*ya presenta una reivindicación más feminista y más política. Este movimiento se plantea tanto el cuestionamiento de la estructura social como el de la estructura política, participando también en la lucha por los derechos civiles y por el voto femenino*”. Feminarios. Santiago, Chile. Ediciones Documentas. 1987. p. 102.

<sup>55</sup> BARRERA, Bárbara. Las precursoras invisibles del feminismo en Chile. 4 de octubre de 2018. Disponible en: <http://palabrapublica.uchile.cl/2018/10/04/las-precursoras-invisibles-del-feminismo-en-chile/>

<sup>56</sup> Las mujeres en la década de 1960: Revista Paula y Feminismo (1967-1977). Disponible en: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-100797.html>

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Ibid.

entre el histórico y tradicional modelo de mujer y los emergentes modelos femeninos modernos<sup>60</sup>.

En este sentido, los años sesenta y setenta, al ser de profunda ideologización en el país, influyeron grandemente en que las mujeres se convirtieran en público objetivo en la lucha política y que también ellas buscaran la autonomización de sus demandas, organizando en esos años el Tercer Congreso de Mujeres, que contó con 700 delegadas representantes de un nuevo ethos libertario e igualitario, el cual permitió identificar la influencia del feminismo que propiciaba tanto el control femenino sobre su sexualidad (el uso de la píldora anticonceptiva se generalizó) como sobre sus destinos<sup>61</sup>. Los Centros de Madres (CEMA) proliferaron en las poblaciones y obtuvieron personalidad jurídica por la Ley de Promoción Popular<sup>62</sup>.

Asimismo, en 1969 se generó la primera instancia oficial para la promoción de los derechos de las mujeres, a través de la creación de la Oficina Nacional de la Mujer de la Presidencia de la República, bajo la dependencia de la Secretaría General de Gobierno, durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva<sup>63</sup>. Luego, en el gobierno de Salvador Allende, se planteó la creación del Ministerio de la Mujer, que no se pudo concretar a causa de la resistencia de los propios partidos de la Unidad Particular, por lo que finalmente se creó la Secretaría Nacional de la Mujer, como organismo integrante del gobierno, en 1972<sup>64</sup>. Durante la dictadura de Pinochet, esta institucionalidad se mantuvo bajo la dependencia de la División de Organizaciones Civiles de la Secretaría General de Gobierno<sup>65</sup>.

El movimiento feminista retornó con todas sus fuerzas a fines de los años setenta, gatillado por el contexto político dictatorial que imperaba desde 1973<sup>66</sup>. La recuperación de la democracia fue el propósito de la acción mancomunada de organizaciones

---

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> STUVEN, Ana María; CABELLO, Tania; CRISÓSTOMO, Bernardita y LOZIER, Maureen. La mujer ayer y hoy: un recorrido de incorporación social y política. Centro de Políticas Públicas UC, año 8, N°61, julio 2013. p. 7.

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> SAEZ, Javier. El largo camino que derivó en la creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. 3 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.t13.cl/noticia/politica/el-camino-institucional-derivo-creacion-del-ministerio-mujer-y-equidad-genero>

<sup>64</sup> VILLANUEVA, Enrique. La lucha por los derechos de la mujer. Le Monde Diplomatique, edición chilena. 1 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.lemondediplomatique.cl/la-lucha-por-los-derechos-de-la-mujer-por-enrique-villanueva>

<sup>65</sup> Decreto N° 11, Fija atribuciones de la Secretaría General de Gobierno. Ministerio de Secretaría General de Gobierno. 31 de diciembre de 1976.

<sup>66</sup> Movimiento Feminista durante la dictadura (1973 – 1989). op. cit.

femeninas. Nuevamente, el fenómeno respondía a una demanda política y a la iniciativa de mujeres de izquierda.

Los inicios del movimiento datan del comienzo del régimen militar, con la formación de grupos dedicados a defender los derechos humanos o a palear la crisis de subsistencia que aguzaban las reformas neoliberales del gobierno. Durante dicho régimen (1973 –1990), “la situación de la mujer tendió a empeorar a partir entre otras, de tres procesos que se conjugan en él: (i) la primacía de un modelo cultural que privilegia una organización sexista de la sociedad; (ii) la imposición del paradigma neoliberal a ultranza en lo económico, que, entre otros, otorga al mercado -entre comillas- la regulación interna, impone una reducción del Estado y, en particular de su gasto social, y una desprotección de la fuerza laboral, que en momentos se traduce en índices de cesantía que fluctuaron entre el 14 y el 30%; y, (iii) la implantación de un orden político autoritario, que excluye de la participación pública a grandes sectores de la vida nacional”<sup>67</sup>.

Las mujeres, si antes no valoraban cabalmente el sentido de la liberación, aceptando una integración subordinada, ahora frente al autoritarismo estaban, en cierto modo, de cara a un fenómeno conocido: el autoritarismo como cultura es su experiencia cotidiana<sup>68</sup>. En este sentido, la recuperación democrática no sería para las mujeres la re-aplicación del modelo liberador conocido, sino que, junto con percibir la “subordinación” de su inserción anterior, incorporaría y lucharía por su incorporación al “nuevo” proyecto liberador, todo un conjunto de dimensiones enriquecedoras que ahora sí expresarían la especificidad de la opresión de la mujer<sup>69</sup>.

Es así como hacia 1980 las colectividades se multiplicaron y diversificaron. A través de coordinadoras, como el MEMCH 83<sup>70</sup>, se organizaron para articular la movilización

---

<sup>67</sup> Chile, Informes iniciales de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1991. p. 5.

<sup>68</sup> KIRKWOOD, Julieta. Feminismo y Participación Política en Chile. Documento de Trabajo, Programa FLACSO, Santiago de Chile. N° 159, octubre 1982. p. 40.

<sup>69</sup> Ibid, p. 41.

<sup>70</sup> “El nacimiento de este nuevo MEMCH se da en plena dictadura, como culminación de un proceso de búsqueda por parte de las mujeres para encontrar caminos de unidad y convergencia que les permitieran enfrentar los difíciles momentos que se vivían en Chile. Esta instancia se origina en el marco de la presentación de una Antología del MEMCH, escrita por doña Olga y doña Elena y para diferenciarla de los años 30 MEMCH, se le denomina MEMCH 83. Por largo tiempo, el MEMCH’83 articuló a más de catorce organizaciones de mujeres en torno a objetivos y principios tales como la lucha por la democracia y el respeto por los derechos humanos y la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”. Los orígenes, MEMCH Movimiento Pro Emancipación de la Mujer Chilena, sitio web oficial. Disponible en: <https://memch.cl/index.php/los-origenes/>

femenina que se desplegaba en jornadas, actos masivos, elaboración de manifiestos y petitorios al gobierno y a la alianza opositora, así como en protestas, en las que se integraron como una fuerza autónoma dentro de la movilización social contra la dictadura. Es así como surgió el Manifiesto Feminista, Demandas Feministas a la Democracia, donde en el ámbito legal exigen una revisión del estatuto legal de las mujeres, especialmente a las mujeres casadas en lo referente a capacidades y derechos civiles; la despenalización de delitos como el adulterio y aborto; la generación de una ley sobre divorcio<sup>71</sup>, entre otros.

El feminismo permeó las organizaciones, aunque muchas de ellas no contemplaran esta posición en su origen. El carácter feminista fue asentándose al incorporar en las discusiones la reflexión sobre la identidad femenina, el cuestionamiento a los roles de género tradicionales y la crítica a la condición desigual de las mujeres en la sociedad chilena<sup>72</sup>. Es así como, tanto en las posturas teóricas y metodológicas de los nuevos estudios de la mujer, que, junto con abordar nuevos temas -opresión sexual, división sexual del trabajo, discusiones sobre el poder y la política, la mujer y el autoritarismo, entre otras materias-, plantea también formas de conocimiento distinto que se traducen en una redimensión del sujeto y objeto de estudio<sup>73</sup>. Este proceso, que es reconocido como una toma de conciencia, fue estimulado por la influencia del movimiento internacional de mujeres y por organizaciones que analizaban la subordinación femenina desde las ciencias sociales y la perspectiva de género<sup>74</sup>. La virtud de estas instituciones, entre las cuales destacó el Círculo de Estudios de la Mujer, fue reforzar la legitimidad del movimiento mediante la de conocimiento. Por ejemplo, hasta entonces no existían investigaciones que construyeran la historia de las mujeres en el país, que rescataran su contribución a la economía o las luchas emprendidas para alcanzar el derecho a votar<sup>75</sup>. El trabajo intelectual y el activismo generaron que el Movimiento Feminista, como se denominó la movilización, asumiera una postura propia en la lucha por el regreso a la democracia. Ésta abordaba demandas específicas de las mujeres, dirigidas a acabar con las discriminaciones de género. Asimismo, denunciaba el

---

<sup>71</sup> Manifiesto Feminista, Demandas Feministas a la Democracia. Santiago, Chile. 1983.

<sup>72</sup> Movimiento Feminista durante la dictadura (1973 – 1989). op. cit.

<sup>73</sup> KIRKWOOD, Julieta. op. cit. (1982). p. 41.

<sup>74</sup> Movimiento Feminista durante la dictadura (1973 – 1989). op. cit.

<sup>75</sup> Ibid.

autoritarismo en el mundo privado, realidad que se tradujo en la consigna "Democracia en el país y en la casa", un ícono del movimiento<sup>76</sup>.

La segunda ola feminista mantuvo su unidad durante la dictadura a pesar de los conflictos internos, usualmente referidos a las estrategias a seguir. Las discrepancias entre "feministas" y "políticas" fue el más controversial y se acrecentó en la última etapa del régimen militar<sup>77</sup>. Esta división acentuaría el declive que sufrió el movimiento al restaurarse la democracia. Sin embargo, de este movimiento surgieron diversas instituciones cuyo enfoque fue la lucha por la igualdad de género y el trabajo con las mujeres, siendo uno de los más relevantes el Instituto de la Mujer.

Es en este contexto que Chile ratificó la CEDAW el año 1989, a través del Decreto N° 789 del mismo año. Pese a que se trató de buscar antecedentes acerca de la aprobación por parte de la Junta de Gobierno -que ejercía como Junta Legislativa- de dicho decreto, no se pudo encontrar nada en los registros de la Historia de la Ley que tiene la Biblioteca del Congreso Nacional. Ello obedece a la poca transparencia con que se legislaba en aquella época, en la que no existía registro público de dichas actuaciones.

No obstante, no deja de ser interesante dilucidar por qué la Junta de Gobierno decidió ratificar la CEDAW en su último año. Durante su último período, la dictadura ya estaba siendo presionada y condenada internacionalmente por la violación sistemática de los derechos humanos<sup>78</sup>, es plausible suponer que la Junta intentó "hacer buena letra" a través de la ratificación de este tratado, viéndolo como aparentemente inofensivo. En este sentido, ese mismo año se introdujeron diversas modificaciones al Código Civil respecto del estatuto de la mujer casada<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> "Pocos gobiernos han sido condenados universalmente como lo fue el de Pinochet en Chile, sobre todo por sus sistemáticas violaciones a los derechos humanos. Los derechos humanos en Chile fueron revisados anualmente y condenados en la Asamblea General de las Naciones Unidas luego de 1974. En 1974, 90 naciones condenaron el abuso de los derechos humanos en Chile; 8 apoyaron a Chile y 26 se abstuvieron. Hubo poca variación en los años siguientes. En 1985 las cifras relevantes fueron 88 a favor de la condena, 11 en contra y 47 abstenciones". ANGELL, Alan. Las Dimensiones Internacionales del Golpe de Estado Chileno. *Revista de Ciencia Política*, 51(2), 2013. pp. 57 – 78.

<sup>79</sup> "El principal objetivo de la ley N° 18.802 es dar plena capacidad a la mujer casada en sociedad conyugal, pero manteniendo este régimen de bienes. Por ello, se eliminó a la mujer casada en sociedad conyugal de entre los relativamente incapaces que señalaba el artículo 1447. Consecuencia de esta modificación es que el marido deja de ser representante legal de la mujer y se le excluye del número de los representantes legales que contiene el artículo 43. La mujer, por consiguiente, puede actuar libre y válidamente, judicial y extrajudicialmente en la vida de los negocios. Al hacerlo, obliga su patrimonio

En efecto, la condena internacional al golpe y el apoyo a la oposición tuvo efectos considerables en los acontecimientos internos del país<sup>80</sup>, donde los derechos humanos se transformaron en el tema definitorio en la confrontación entre la oposición y el gobierno. Por tanto, un punto decisivo para atenuar dicha condena política fue precisamente ratificar Tratados Internacionales de Derechos Humanos, con el fin de enviar el mensaje de que la República de Chile respeta dichos derechos inalienables a la condición humana.

Tal como señalamos precedentemente, la implementación de la CEDAW comenzó recién con la creación del Servicio Nacional de la Mujer al año siguiente, el que se creó con la tarea de colaborar con el Poder Ejecutivo en el estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes a que la mujer goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto del hombre, en el proceso de desarrollo político, económico, social y cultural del país<sup>81</sup> y reconociendo que, a raíz de la incorporación de la Convención a nuestro ordenamiento jurídico, “nuestro país adquirió un compromiso de adoptar medidas apropiadas en todas las esferas a fin de promover la igualdad entre hombres y mujeres (...)”<sup>82</sup>. En consecuencia, el gobierno presidido por Patricio Aylwin reconoció lo imperioso que resultaba “proponer un mecanismo nacional que se ajuste a los lineamientos contenidos en los Convenios ya ratificados por Chile y que asuma la responsabilidad de integrar a la mujer a las tareas de la nueva democracia”<sup>83</sup>.

Debido a que la CEDAW es un tratado internacional de derechos humanos, es de suma importancia tener presente el rol jerárquico que juega dentro de nuestro ordenamiento interno, para evaluar el peso que acarrearán las Observaciones y

---

*reservado y los bienes que administre como separada parcialmente de bienes, si los tiene. Con todo, en las compras al fiado de objetos destinados naturalmente al consumo de la familia, obliga los bienes del marido y sociales. Se eliminan, por tal motivo, las autorizaciones que requería la mujer del marido o de la justicia en subsidio. Por eso se derogan los artículos 138 a 144; 146 Y 147; Y el inciso final del artículo 159. Se deroga el inciso 29 del artículo 1684, que daba la acción rescisoria por incapacidad de la mujer, tanto a ella como al marido. La única autorización que se mantiene respecto de la mujer, sin considerar las que se mantienen en caso de administración extraordinaria de la sociedad conyugal, es la que establece el artículo 145. Esto es, si el marido estuviere impedido de actuar y el impedimento no fuere de larga e indefinida duración, la mujer podrá actuar respecto de los bienes del marido, de los de la sociedad conyugal y de los suyos que administre el marido con autorización del juez, con conocimiento de causa, cuando de la demora se siguiere perjuicio”. ROZAS, Fernando. Consideraciones sobre las modificaciones que la Ley N° 18.802 introduce al Código Civil. *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 16, 1989. pp. 99 – 110.*

<sup>80</sup>ANGELL, Alan. op. cit.

<sup>81</sup>VALDÉS ECHENIQUE, Teresa, op. cit.

<sup>82</sup>Ley N° 19.023. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Mensaje Presidencial. 16 de mayo de 1990. Mensaje en Sesión 21. Legislatura 319. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7278/>

<sup>83</sup> Ibid.

Recomendaciones Generales del Comité de Expertas y la responsabilidad internacional en la que incurriría -o incurre- el Estado por su incumplimiento de las obligaciones internacionales que asumió. Sin embargo, esta es una problemática que no ha sido zanjada, como veremos a continuación.

## **2. JERARQUÍA NORMATIVA DE LA CEDAW DENTRO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO**

### **a. La reforma constitucional de 1989 al inciso 2° del artículo 5° de la Constitución Política**

La transición chilena del autoritarismo a la democracia fue un proceso político y no militar. El rechazo de la mayoría de los ciudadanos a la nominación del general Augusto Pinochet Ugarte como Presidente de la República, en el plebiscito del 5 de octubre de 1988, abrió la posibilidad de llegar a un acuerdo entre los partidos políticos integrantes de la Concertación por la Democracia, opositora al gobierno militar, el partido Renovación Nacional que lo apoyaba y el propio gobierno militar, para introducir reformas a la Constitución Política de 1980, con el fin de que hubiera gobernabilidad democrática<sup>84</sup>. Para la Concertación era vital reforzar los derechos humanos, romper lo más posible el «cerrojo constitucional» de la Constitución de 1980 y suprimir o atenuar el poder de seguridad<sup>85</sup>.

Siguiendo al abogado y profesor de Derecho Constitucional, Francisco Cumplido, “en la Comisión de la Concertación, encargada de proponer las reformas constitucionales a la Constitución de 1980, se había aprobado una modificación al artículo quinto, en que se establecía la incorporación de los derechos asegurados por los tratados internacionales ratificados por Chile, como por la costumbre internacional y por los principios generales de derecho internacional. Renovación Nacional y el gobierno militar plantearon que aludir a la costumbre y a los principios generales creaba un margen de incertidumbre en relación con la materia. La Concertación no insistió en su

---

<sup>84</sup> CUMPLIDO, Francisco. La reforma constitucional de 1989 al inciso 2° del artículo 5° de la Constitución: sentido y alcance de la reforma. *Doctrina y jurisprudencia. Ius et Praxis*, 9(1), Talca, 2003.

<sup>85</sup> *Ibid.*

posición, porque estimaron que tanto la costumbre, como los principios generales del derecho internacional tendrían siempre plena aplicación”<sup>86</sup>.

Con ese fin se convino en agregar al artículo quinto mencionado un inciso segundo, que profesa:

*“El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.*

La jerarquía que tienen los tratados internacionales en nuestro país ha sido una problemática que se ha diversificado en dos principales posturas: una de ellas sostiene que los tratados no pueden ser equiparados a una ley y otra, precisamente, los equipara<sup>87</sup>. Sin embargo, respecto de los tratados internacionales de derechos humanos, la enmienda provocó una enorme polémica que obedece principalmente al hecho de que surgieron a lo menos tres tipos de interpretaciones diferentes en torno al rango jerárquico de dichos tratados: (i) la que sostenía que dicha reforma consagró el rango constitucional de estos tratados estableciendo, al mismo tiempo, un procedimiento secundario de reforma de la Constitución Política<sup>88</sup>; (ii) la que planteaba que estos tratados ocupaban un rango intermedio entre la ley común y la Constitución, estando, en todo caso, supeditados a ésta<sup>89</sup>; y (iii) la que predicaba el rango simplemente legal de

---

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> La primera postura argumenta a su favor, entre otros puntos, que “*los tratados internacionales son acuerdos entre sujetos de derecho internacional, por ello no puede una de las partes dejarlos sin efecto unilateralmente (...) [y] el Congreso no puede introducir modificaciones al proyecto de tratado sometido a su consideración, sino solo aprobarlo o rechazarlo (art. 50 N°1 de la Constitución); por el contrario, tratándose de un proyecto de ley, sí pueden hacerlo (art. 66 del mismo cuerpo legal)*”. La segunda postura sostiene que “*los tratados internacionales requieren de un acto expreso de incorporación para que tengan vigencia en el ordenamiento interno*”, de forma tal que un tratado no publicado no es obligatorio para Chile. TÉLLEZ, Claudia. Valor jurídico de los tratados internacionales en el derecho interno. *Revista de Derecho*, 9(1), Valdivia, 1998, pp. 179 – 190.

<sup>88</sup> Humberto Nogueira adquiere a esta posición, al indicar que “*los tratados relativos a Derechos Humanos ratificados por Chile tienen jerarquía constitucional, siendo de aplicación preferente en la medida que contengan normas más favorables para los derechos de las personas que los establecidos en la Constitución y las leyes chilenas, debiendo aplicarse de forma inmediata y directa por los tribunales, los demás órganos y autoridades del Estado*”. NOGUEIRA, Humberto. Los derechos esenciales o humanos contenidos en los tratados internacionales y su ubicación en el ordenamiento jurídico nacional: doctrina y jurisprudencia. *Ius et Praxis*, 9(1), Talca, 2003.

<sup>89</sup> Raúl Bertelsen caracteriza la jerarquía de los tratados internacionales en nuestro ámbito interno como “*infra y supra*” legal. *Infra*, por estar debajo de la Constitución, señalando que “*existe, por consiguiente, control previo y control a posteriori de constitucionalidad de los tratados internacionales sobre derechos humanos, el primero en manos del Tribunal Constitucional cuando se suscite una cuestión de constitucionalidad por los órganos y personas habilitados para hacerlo, y el segundo a cargo de la Corte Suprema por la vía de la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad. Si hay control es*

tales tratados<sup>90</sup>, aunque distinguiendo los derechos contenidos y consagrados en ellos que sí tenían rango constitucional<sup>91</sup>.

De acuerdo con Cecilia Medina, de manera casi uniforme, se considera que este inciso ha elevado los tratados internacionales que consagran derechos humanos a rango constitucional<sup>92</sup>. Esta conclusión aparece para algunos como osada, como para el profesor Lautaro Ríos Álvarez, que, reconociendo el mérito de la reforma en cuestión en cuanto dinamiza la declaración que los derechos humanos constituyen un límite del ejercicio del poder, la desmesurada pretensión de identificar el rango de los tratados internacionales sobre derechos humanos con la suprema jerarquía de la Constitución, choca abruptamente con el sistema mixto de control de constitucionalidad de la ley, tanto preventivo como represivo, entregados al Tribunal Constitucional y a la Corte Suprema, según el caso, los que no serían operables si los tratados de derechos humanos tuvieran rango constitucional «per se» y, atentarían también en contra del mecanismo rígido de reforma de la Constitución<sup>93</sup>.

Sin embargo, existen argumentos para sustentar la posición mayoritaria. Un primer argumento consiste en que el derecho internacional era válido en Chile desde antes de la reforma constitucional de 1989; de este modo, la enmienda tiene que haber tenido otro propósito y para poder dilucidar cuál era éste, es necesario examinar el contexto político dentro del cual se negoció la enmienda. En concordancia con esto último, con la enmienda se quiso fortalecer la situación de los derechos humanos en el ordenamiento

---

*porque hay subordinación de una norma inferior -la de los tratados- a otra superior: la de la Constitución". Supra, por sobre la legislación y el resto de las normas jurídicas: "existe la necesidad de conformarse a lo dispuesto en tratados internacionales ratificados y vigentes en Chile, y ese deber recae sobre todo órgano del Estado (...) cuando haya de adoptar una decisión ha de acoger la contenida en el tratado internacional si ella estuviere en contradicción con una norma de derecho interno inferior a la Constitución. (...) Los órganos no tienen competencia de anular normas de derecho interno contrarias a las de los tratados, sino de otorgar a las de éstos el primer orden de prioridad después de la Constitución". BERTELSEN, Raúl. Rango jurídico de los tratados internacionales en el derecho chileno. *Revista Chilena de Derecho*, 23(2 y 3), Tomo I, 1996, pp. 211 – 222.*

<sup>90</sup> Eduardo Aldunate apoya esta tesis, al indicar que *"desde un punto de vista positivo, puede concluirse que el único fundamento jurídico del carácter normativo del Tratado es el acto de promulgación del Presidente de la República en virtud del cual (en el mejor de los casos) lo manda a cumplir como ley de la República"*. ALDUNATE, Eduardo. La posición de los tratados internacionales en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico chileno a la luz del derecho positivo. *Ius et Praxis*, 16(2), 2010, pp. 185 – 210.

<sup>91</sup> PEÑA, Marisol. La reforma constitucional de 2005 en materia de tratados internacionales. *Estudios Internacionales*, 38(151), pp. 41 – 56.

<sup>92</sup> MEDINA, Cecilia. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el ordenamiento jurídico chileno. *En*: Constitución, Tratados y derechos esenciales. Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. p. 46.

<sup>93</sup> RÍOS, Lautaro. Jerarquía normativa de los tratados internacionales sobre derechos humanos. *Ius et Praxis*, 2(2), Talca, 1997, pp. 101 – 112.

jurídico chileno con el fin de evitar hacia el futuro los problemas tenidos en Chile hasta la fecha en que el Presidente Aylwin asumió el poder en 1990<sup>94</sup>.

Sustenta esta afirmación, por otra parte, el texto de la Constitución de 1980 antes de la reforma y el por lo menos teórico papel principal que los derechos humanos tenían en ella<sup>95</sup>. Desde esta óptica, también habría que concluir que, si en la letra de la Constitución y en su historia legislativa los derechos humanos ocupaban un lugar muy importante, una mejora a ellos sólo podía traducirse en elevar el rango de los derechos humanos consagrados en tratados internacionales, que hasta ese momento tenían un lugar desmedrado en cuanto a su jerarquía respecto de otras normas generadas en el interior del país<sup>96</sup>.

Por tanto, la enmienda al inciso 2° del artículo 5 modificó la jerarquía normativa de los tratados referentes a derechos humanos, elevándolos a rango constitucional y modificó, por ende, la manera en que la Constitución se enriquecería con nuevos modos de protección o nuevos reconocimientos formales de los “*derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana*”. En consecuencia, la CEDAW, al tratarse de un tratado internacional relativo a los derechos humanos de las mujeres, se ubica dentro de esta categoría a la que se refiere el artículo 5 de nuestra Constitución, como límite a la soberanía del Estado.

#### **b. La reforma constitucional de 2005 en materia de tratados internacionales**

Posteriormente, el 17 de agosto de 2005, se dio término a la tramitación parlamentaria de la reforma constitucional más completa e integral después de la aprobada en 1989, que se hizo cargo de vacíos e interrogantes planteados por la redacción de las normas contenidas en el texto original de la Constitución en materia de tratados internacionales<sup>97</sup>. Sin embargo, han quedado pendientes una serie de materias

---

<sup>94</sup>MEDINA, Cecilia, op. cit. p. 47.

<sup>95</sup> Ibid.

Véase, a modo de ejemplo, *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente*, sesión 11, 30 de octubre de 1973, p. 4; sesión 17, 15 de noviembre de 1973, pp. 6-11; sesión 24, 19 de marzo de 1974, pp. 2-5; sesión 26, pp. 11-12; sesión 46, 18 de junio de 1974, pp. 3-4.

<sup>96</sup> Ibid, p. 48.

<sup>97</sup> PEÑA, Marisol. op. cit.

indispensables de abordar para lograr la plena inserción de Chile en el mundo globalizado<sup>98</sup>.

Como nos indica Marisol Peña, algunos de los principales problemas derivados de la redacción de las normas originales de la Constitución de 1980, en materia de tratados internacionales, fueron (i) las interrogantes surgidas en torno a la formalidad para aprobar los tratados, ya que la mención del art. 50 N°1 en el sentido de que la aprobación de los tratados «se someterá a los trámites de una ley» es genérica, en circunstancia de que existen distintos tipos de normas legales según la materia en que estas recaen (Art. 63 de la Constitución Política); y (ii) las dudas surgidas en torno al rango jerárquico de los tratados internacionales de derechos humanos a partir de la reforma constitucional de agosto de 1989<sup>99</sup>.

Sin embargo, con la reforma de 2005 se modificó el art. 50 N°1, actualmente art. 54 N°1, indicando que el tratado se someterá «en lo pertinente» a los trámites de la ley. Con esta precisión, la doctrina se manifiesta prácticamente uniforme al indicar que es un error equiparar los tratados internacionales a las leyes internas, ya que lo que el constituyente derivado de 2005 quiso clarificar fue la distinción entre el tratamiento de una ley y la tramitación por el Congreso de un tratado internacional, siendo en el caso de este último sólo para efectos de su aprobación que se somete a los trámites de una ley, no siendo el tratado considerado como ley o precepto legal, tanto por su naturaleza (constituye un enunciado normativo producto de la voluntad de dos o más Estados o sujetos de derecho internacional y no de la voluntad unilateral de un Estado a través de sus órganos colegisladores), como por el hecho de que tampoco se aprueba con fuerza normativa de ley, sino como tratado, el cual nace en el derecho internacional de donde emana su validez y eficacia y donde el Estado solo determina el procedimiento de su incorporación al derecho interno del mismo, sin alterar su naturaleza, su fuerza normativa y las obligaciones jurídicas que genera para los estados partes<sup>100</sup>. De esta forma, se resuelve el enfrentamiento de ambas posturas que equiparaban o no los tratados internacionales a la ley.

---

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> NOGUEIRA, Humberto. Valor jurídico asignado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al derecho convencional internacional de los derechos humanos y su fuerza normativa en el período 2006–2013. *Revista Chilena de Derecho*, 41(2), 2014, pp. 409 – 435.

Así, si bien las modificaciones introducidas a la normativa constitucional referida a los tratados internacionales asumen o corrigen los vacíos e imperfecciones que había demostrado la normativa constitucional previa en materia de tratados, aún no se aclara el tema del rango normativo de los tratados internacionales sobre derechos humanos que ya ha sido zanjado por la mayoría de las Constituciones de última generación (Argentina (Art. 75 N° 22), Colombia (Art. 93), Ecuador (Art. 163) y Guatemala (Art. 46)<sup>101</sup>. Personalmente, adherimos a la posición de Medina y Nogueira, atribuyéndole un rango constitucional a estos tratados, incluyendo, por tanto, a la CEDAW dentro de dicha categoría.

En seguida, analizaremos la interacción que ha tenido el Estado de Chile con el Comité CEDAW, a través de la presentación de sus informes periódicos y la recepción de las recomendaciones generales, considerando también la labor que han ejercido los informes sombra e informes alternativos, con el fin de evaluar si se ha dado cumplimiento a aquellas recomendaciones por parte de nuestro país.

### **3. CHILE, LAS RECOMENDACIONES GENERALES Y EL EXAMEN DE SUS INFORMES POR PARTE DEL COMITÉ CEDAW**

#### **a. Informes periódicos y recomendaciones generales**

Hasta la fecha, Chile ha elaborado siete informes periódicos y ha recibido diversas observaciones y recomendaciones por parte del Comité de Expertas de la CEDAW. El primer informe emitido por nuestro país data del año 1991 y el último del año 2018. Si examinamos en términos generales estos informes, notaremos que las principales temáticas dicen relación con el impulso de reformas legislativas, políticas públicas y la ratificación de Tratados y Acuerdos Internacionales. Dentro de estos avances podemos destacar la creación del Servicio Nacional de la Mujer a través de la Ley N° 19.023, la despenalización del adulterio, la Política de Igualdad de Oportunidades, los Centros de Atención Integral y Prevención en Violencia Intrafamiliar, la modificación de la Ley N° 20.066 sobre Violencia Intrafamiliar, estableciendo el delito de femicidio, y la

---

<sup>101</sup> Ibid.

ampliación de prestaciones de salud para las mujeres migrantes, entre otros avances destacados en el ámbito legislativo que analizaremos posteriormente.

No obstante estos importantes progresos, no se ha dejado de reconocer que “subsisten situaciones que sitúan a la mujer en una posición de inferioridad respecto del hombre, lo que se debe a la persistencia de normas discriminatorias en el sistema jurídico, y, (...) asimismo, pese a los avances legislativos producidos, aún perduran problemas de interpretación a nivel de los tribunales que dificultan la norma, en su aplicación práctica, alcance plenamente los objetivos para los cuales fue dictada”<sup>102</sup>. Sin embargo, la discriminación que sufren las mujeres hasta el día de hoy trasciende el ámbito legislativo, dado que “aún se mantienen en la sociedad chilena normas, prácticas y discursos institucionales, sociales y culturales que reproducen el lugar de subordinación de las mujeres y la vulneración de sus derechos. Tanto en el ámbito de la intimidad y del mundo privado como en el espacio público, las mujeres siguen enfrentando barreras y obstáculos que limitan la autonomía de su proyecto vital y el pleno ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad con el hombre”<sup>103</sup>.

En este sentido, el Comité CEDAW, a través de sus observaciones y recomendaciones generales, no ha pasado por alto que, pese a los esfuerzos y cambios significativos que ha impulsado Chile para erradicar la discriminación contra las mujeres, siguen existiendo situaciones fácticas, jurídicas, sociales y políticas que perpetúan esta discriminación. Es así como el Comité ha reiterado algunas de sus recomendaciones a través de los años, tales como, en primer lugar, la despenalización del aborto. Así, expresó en el año 2006 su preocupación de que el aborto en cualquier circunstancia constituyera un delito enjuiciable con arreglo a la legislación de nuestro país, lo que puede llevar a las mujeres a la búsqueda de abortos inseguros e ilegales con los consiguientes riesgos para sus vidas y su salud<sup>104</sup>. Volvió a reiterar esta inquietud el año 2012, a través de sus observaciones al quinto y sexto informe periódico, lamentando que todas las recientes iniciativas parlamentarias de la época encaminadas a despenalizar el aborto hayan fracasado en nuestro Estado, incluso en los supuestos de

---

<sup>102</sup>Chile, Cuarto Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 2004. p. 19.

<sup>103</sup>Instituto Nacional de Derechos Humanos, Quinto y Sexto Informe Periódico Combinado del Estado de Chile ante el Comité CEDAW. 2012. p. 2.

<sup>104</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, 36º período de sesiones (7 a 25 de agosto de 2006). 2006. p. 4.

riesgo para la salud o la vida de la madre, grave malformación del feto o violación<sup>105</sup>, por lo que instó a Chile para que revise la legislación vigente sobre el aborto con miras a despenalizarlo en los casos de violación, incesto o riesgo para la salud o la vida de la madre; y que realice un estudio exhaustivo, con datos estadísticos, de los abortos ilegales y practicados en condiciones de riesgo y de sus consecuencias para la salud y la vida de las mujeres, particularmente cuando se produzcan casos de mortalidad derivada de la maternidad, y considere la posibilidad de utilizar ese estudio como base para adoptar medidas legislativas y en materia de políticas<sup>106</sup>. Posteriormente, dentro de sus observaciones elaboradas al informe periódico del año 2018, aplaudió la Ley N° 21.030, de 2017, por la que se regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales: en casos de violación, cuando la mujer embarazada se encuentre en riesgo vital y cuando el feto padezca una patología incompatible con la vida<sup>107</sup>.

En segundo lugar, el Comité ha puesto su atención en la problemática de la baja representación política de las mujeres en el espacio público, por lo que ha instado en repetidas ocasiones al Estado de Chile a que “intensifique sus esfuerzos encaminados a reformar el sistema electoral binominal y a que adopte medidas, en particular medidas especiales de carácter temporal, destinadas a acelerar la igualdad de facto entre la mujer y el hombre a fin de incrementar la participación de la mujer en la vida política, particularmente en el Parlamento y los municipios”<sup>108</sup>. Así, volvió a insistir en este punto el año 2012, instado nuevamente a nuestro país a que actúe en pos de aumentar la participación de la mujer en la vida pública en los planos nacional y municipal, lo que incluye, entre otros aspectos, el ofrecimiento de incentivos a los partidos políticos para que designen un número igual de mujeres y hombres en las candidaturas y financiación adecuada de las campañas de las mujeres que sean candidatas y, en este sentido, adopte todas las medidas necesarias para poner en marcha la reforma del sistema electoral

---

<sup>105</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53° período de sesiones (1° a 19 de octubre de 2012). 2012. p. 9.

<sup>106</sup> Ibid, p. 10.

<sup>107</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile, sesiones 1574ª y 1575ª (14 de marzo de 2018). 2018. p. 12.

<sup>108</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, 36° período de sesiones (7 a 25 de agosto de 2006). 2006. p. 3 y 4.

binominal<sup>109</sup>. Como consecuencia de lo anterior, el Comité acogió con beneplácito los avances realizados desde el examen de los informes quinto y sexto combinado del Estado Parte con respecto de la adopción de reformas legislativas, en particular la aprobación de, entre otros textos, la Ley N° 20.840, de 2015, por la que se sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional e inclusivo<sup>110</sup>.

Una tercera recomendación que se ha reiterado dice relación con la aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención. Así, el Comité ha exhortado a Chile a que agilice el proceso de ratificación de dicho Protocolo para facilitar el pleno goce de los derechos garantizados en la Convención<sup>111</sup>, junto con esfuerzos encaminados a realizar una campaña nacional que informe y eduque correctamente a los funcionarios de la administración pública y al público en general acerca de la Convención, su Protocolo Facultativo y el Comité<sup>112</sup>. Esta problemática se abordará en la sección siguiente.

En virtud de lo expuesto, podemos señalar que Chile, en líneas generales, ha sido receptivo de las recomendaciones del Comité CEDAW, logrando avanzar en la erradicación de la discriminación contra la mujer, principalmente a nivel legislativo y de políticas públicas. Sin embargo, existen tres grandes excepciones a esta afirmación: en primer lugar, los avances legislativos no son suficientes para lograr la equidad de género. El Comité está muy consciente de esta situación y es por este motivo que ha señalado, entre sus observaciones generales, que “sigue preocupado por la persistencia de estereotipos tradicionales en relación con las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y la sociedad, que refuerzan el papel tradicional de la mujer como madre y esposa, lo que sigue afectando sus posibilidades educativas y profesionales. Además, le preocupa profundamente el hecho de que haya ciertos grupos

---

<sup>109</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53° período de sesiones (1° a 19 de octubre de 2012). 2012. p. 6 y 7.

<sup>110</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile, sesiones 1574<sup>a</sup> y 1575<sup>a</sup> (14 de marzo de 2018). 2018. p. 2.

<sup>111</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, 36° período de sesiones (7 a 25 de agosto de 2006). 2006. p. 5.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53° período de sesiones (1° a 19 de octubre de 2012). 2012. p. 12.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile, sesiones 1574<sup>a</sup> y 1575<sup>a</sup> (14 de marzo de 2018). 2018. p. 3.

<sup>112</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, 36° período de sesiones (7 a 25 de agosto de 2006). 2006. p. 5.

de mujeres que son objeto de múltiples formas de discriminación y violencia en razón de su orientación sexual, su identidad de género, su origen indígena o el hecho de ser seropositivas”<sup>113</sup>. En este sentido, le recomendó a Chile, el año 2018, que “aborde los estereotipos discriminatorios y las barreras estructurales que puedan impedir que las mujeres sigan progresando después de la enseñanza secundaria”<sup>114</sup> y, en consecuencia con todo lo anteriormente expuesto, que “adopte una estrategia integral dirigida a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños para superar la cultura machista y los estereotipos discriminatorios sobre las funciones y las responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y la sociedad”<sup>115</sup>.

En segundo lugar, las nuevas leyes promulgadas y los proyectos de leyes que se han promovido cuentan con ciertas falencias importantes que dificultan precisamente el objetivo que persiguen, esto es, la erradicación de la discriminación contra la mujer. Así, a modo de ejemplo, el Comité hizo presente ciertos reparos a la Ley N° 20.480 que modifica la Ley N° 20.066 y que incorpora el delito de femicidio a nuestra legislación penal. En esta línea, si bien reconoce el esfuerzo del Estado para luchar contra la violencia doméstica, le preocupa que la aplicación del requisito adicional de “maltrato habitual” a actos constitutivos de delito represente una barrera procesal que impida que se persigan<sup>116</sup>. Luego, recomienda que modifique dicha ley con el fin de ampliar la definición de femicidio de modo que abarque todos los homicidios motivados por el género, intensifique las medidas para prevenir los femicidios y vele por que se investigue, se enjuicie y se condene a sus autores<sup>117</sup>.

Otro ejemplo dice relación con la aprobación de la Ley N° 21.030, de 2017, por la que se regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales. No obstante este logro, recomienda al Estado de Chile que amplíe el ámbito de aplicación para despenalizar el aborto en todos los casos<sup>118</sup>. Esto con el motivo de que persiste el riesgo potencial que suponen para las mujeres los abortos ilegales y en

---

<sup>113</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53° período de sesiones (1° a 19 de octubre de 2012). 2012. p. 4.

<sup>114</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile, sesiones 1574<sup>a</sup> y 1575<sup>a</sup> (14 de marzo de 2018). 2018. p. 11.

<sup>115</sup> Ibid, p. 7

<sup>116</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53° período de sesiones (1° a 19 de octubre de 2012). 2012. p. 4.

<sup>117</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile, sesiones 1574<sup>a</sup> y 1575<sup>a</sup> (14 de marzo de 2018). 2018. p. 8.

<sup>118</sup> Ibid, p. 13.

condiciones de riesgo, a pesar de las recientes medidas legislativas; además, la objeción de conciencia por parte de personas o instituciones podría dificultar el acceso de las mujeres al aborto sin riesgo, especialmente en las zonas rurales y remotas; y, finalmente, también constituye un peligro la elevada tasa de embarazos de adolescentes y la prevalencia de abusos sexuales entre las adolescentes y las niñas a edades muy tempranas<sup>119</sup>. Así, pese a que se ha despenalizado el aborto en tres causales específicas, éstas no son suficientes para asegurar la protección de la salud de todas las mujeres.

En tercer lugar, todos estos avances legislativos y la implementación de las políticas públicas no habrían sido posibles sin el aporte realizado por las distintas organizaciones no gubernamentales que trabajan en pos de los derechos de las mujeres y de las disidencias sexuales. Estas organizaciones han ejercido presión y han exigido respuestas al aparataje del Estado con el fin de que implementen las recomendaciones elaboradas por el Comité CEDAW y que adopten medidas más concretas para garantizar la protección de todas las mujeres, principalmente a través de la elaboración y presentación de informes alternativos e informes sombra.

#### **b. Informes sombra e informes alternativos**

Como adelantamos en unas secciones anteriores, dentro del proceso de revisión de los informes periódicos emitidos por los Estados están los denominados “informes sombra”. Estos informes constituyen herramientas utilizadas por los activistas y las organizaciones de la sociedad civil para complementar o presentar información alternativa a los informes periódicos que los Estados deben presentar<sup>120</sup>. Debemos tener presente la distinción que existe entre un informe sombra y uno alternativo, que estriba en que el primero consiste en que el informe se ha elaborado habiendo tenido acceso al informe de gobierno presentado al Comité de la CEDAW; mientras que el informe alternativo dice relación con el informe elaborado por la organización no gubernamental sin haber contado con un informe de gobierno<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> Ibid.

<sup>120</sup> O’Neil Institute for National and Global Health Law at Georgetown University; Fundación InterAmericana del Corazón – Argentina (FIC Argentina). op. cit.

<sup>121</sup> Using CEDAW for NGOs. International Women’s Rights Action Watch Asia Pacific (IWRAW Asia Pacific). Disponible en: <https://cedaw.iwraw-ap.org/for-ngos/>. Consultado el 16 de septiembre de 2019.

El propósito de los informes sombra e informes alternativos consiste en proporcionar al Comité de la CEDAW información sobre los derechos contenidos en la Convención, explicando la situación de cada uno de ellos en el país de origen y qué se puede hacer para mejorarla. Sin embargo, la principal característica de un informe sombra es que aporta un elemento adicional al informe: no sólo incluye la situación de ese derecho en el país en específico, sino que también ofrece una comparación sobre la situación de cada derecho en relación con la información proporcionada por el Estado<sup>122</sup>.

Así, este proceso está diseñado para asegurar que un organismo de derechos humanos no dependa únicamente de la propia declaración del Estado sobre el cumplimiento de las obligaciones de un instrumento internacional de derechos humanos en particular<sup>123</sup>. En lugar de esto, el mecanismo de reportes sombra habilita a los órganos de derechos humanos a acceder a un mayor número de observaciones, reclamos y preocupaciones de parte de los activistas de la sociedad civil y otros grupos independientes del Estado. En este sentido, un reporte sombra está destinado a destacar y atraer la atención hacia aspectos críticos que un informe oficial puede intentar minimizar o excluir por completo<sup>124</sup>.

En cuanto a su funcionamiento, el Comité CEDAW y el grupo de trabajo de la pre-sesión reciben a representantes de las organizaciones no gubernamentales que brindan información específica de los Estados cuyos reportes están examinando<sup>125</sup>. Esto puede realizarse de manera oral, escrita o ambas. En general, estas organizaciones civiles pueden enviar sus reportes directamente al secretario de la CEDAW.

Aunque el envío de informes a las pre-sesiones puede ser significativo, la forma más importante de participación es el envío de informes sombra durante las sesiones propiamente dichas, durante las cuales el Comité revisa los informes enviados por los Estados Partes<sup>126</sup>.

Respecto de Chile, las principales organizaciones civiles que han hecho uso de este mecanismo han sido la Corporación Humanas – Centro Regional de Derechos Humanos

---

<sup>122</sup> Ibid.

<sup>123</sup> O’Neil Institute for National and Global Health Law at Georgetown University; Fundación InterAmericana del Corazón – Argentina (FIC Argentina). op. cit.

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> Ibid.

<sup>126</sup> Ibid.

y Justicia de Género, el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual, Centro del Desarrollo de la Mujer DOMOS, el Observatorio de Género y Equidad, el Centro de Estudios de la Mujer (CEM), la Articulación Feminista por la Libertad de Decidir (integrada, por la Fundación Instituto de la Mujer, Ideas sin Género, entre otros), la Organización de Transexuales por la Dignidad de la Diversidad (OTD), la Corporación Miles, el Sindicato Nacional Independiente de Trabajadoras Sexuales Amanda Jofré, el Observatorio Contra el Acoso Callejero (OCAC), entre otras.

Estas organizaciones han colaborado de manera conjunta para elaborar informes sombras y destacar aspectos alarmantes que el Estado de Chile no ha mencionado o no le han dado el énfasis que debería en sus propios informes. Así, por ejemplo, en cuanto al derecho a la igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 15 de la Convención, la recomendación número 8 de las Observaciones Finales del Comité CEDAW por el cuarto examen periódico en 2006, señala que uno de los principales motivos de preocupación es el lento progreso en la introducción de reformas legales referidas a establecer un nuevo régimen patrimonial que concedan al marido y mujer iguales derechos y obligaciones, en particular el proyecto de ley por el que se establece un nuevo régimen patrimonial por el que se concede al marido y a la mujer iguales derechos y obligaciones, que ha estado pendiente desde 1995<sup>127</sup>. Así, luego en el quinto y sexto informe combinado del Estado de Chile, el Estado alude a la denuncia interpuesta en su contra ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por haber incurrido en violación a los derechos y garantías establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos y en la CEDAW, en la parte que obligan al país a respetar la igualdad de las personas ante la ley y la protección judicial<sup>128</sup>; situación ante la cual se ha trabajado en la elaboración de un nuevo proyecto que modifique la sociedad conyugal, quedando pendiente el envío al Parlamento el Mensaje Presidencial que somete a consideración del Proyecto de Ley que Modifica el Código Civil y otras leyes en materia de sociedad conyugal, cuyos principales cambios incluirían que tanto el

---

<sup>127</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, 36° período de sesiones (7 a 25 de agosto de 2006). 2006. p. 2.

<sup>128</sup> Acuerdo de Solución Amistosa, Caso N° 12.433, Sonia Arce Esparza v. Diario de Chile. Diario Oficial, 3 de mayo de 2008. Santiago, Chile.

hombre como la mujer podrían ser administradores de la sociedad conyugal y cada cónyuge tendría derecho a administrar sus bienes propios<sup>129</sup>.

Por su parte, el informe alternativo elaborado por la Corporación Humanas – Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, la CEDEM, la Corporación Domos, entre otras organizaciones, profundiza en este aspecto al señalar que “persiste la discriminación expresa en contra de las mujeres casadas en sociedad conyugal, puesto que la legislación consagra que éste es el régimen supletorio aplicable a falta de otro acuerdo (...) [y que] No obstante, al permitirse en el proyecto de ley [formulado por el Presidente de la República en abril de 2011] que cualquiera de los cónyuges pueda administrar el patrimonio social, sin consagrar una regla de coadministración, podría perpetuarse la posición de subordinación de las mujeres frente a sus maridos, lo que además agravaría de permitirse al marido disponer de un patrimonio reservado al margen de los bienes sociales, tal como se ha planteado en el proyecto”<sup>130</sup>.

Así, podemos observar que el informe alternativo cumple su función al destacar los aspectos desventajosos que produciría la aprobación del proyecto de ley aludido por el Estado, que lo presentó como si se tratase de un logro que contribuiría a erradicar la discriminación contra la mujer.

Otro ejemplo mucho más palpable dice relación con el programa “Hombres por una vida sin violencia”<sup>131</sup>, donde el quinto y sexto informe periódico combinado y actualizado de Chile alude a dicho programa como parte de los mecanismos de acción para suprimir la violencia contra las mujeres, iniciado por el Servicio Nacional de la Mujer en enero de 2011. Señala que el objeto de este programa es proporcionar atención reeducativa especializada a hombres mayores de 18 años que ejercen violencia contra su pareja o ex pareja, y que, además, hasta la fecha del informe, cuenta con 15 centros (uno

---

<sup>129</sup> Chile, Quinto y Sexto Informe Periódico Combinado de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 2011. p. 38.

<sup>130</sup> Corporación Humanas y otras, Informe Alternativo para el examen del Estado de Chile ante el Comité CEDAW en su 53<sup>o</sup> sesión (Quinto y Sexto informe periódico combinado). Chile. Septiembre, 2012. p. 34. [Nota: el nombre oficial se denomina “Informe Alternativo”, pero, dado que es de octubre de 2012 y el informe oficial del Estado de Chile es del 2011, por un criterio de temporalidad, este informe en realidad debería ser sombra, ya que fue emitido con posterioridad al informe oficial del Estado, por lo que habrían tenido acceso al mismo].

<sup>131</sup> Programa Hombres por una vida sin violencia. Servicio Nacional de la Mujer. Disponible en: <https://www.minmujeryeg.gob.cl/hepva/>. Consultado el 19 de septiembre de 2019.

por cada región del país)<sup>132</sup>. Sin embargo, es reprochable que el informe del Estado no brinde mayores detalles del funcionamiento de este programa y que, por consiguiente, omite señalar aspectos fundamentales que derechamente contrarían el propósito de la Convención.

En este sentido, el informe sombra elaborado por la Organización de Transexuales por la Dignidad de la Diversidad (OTD) y el International Gay and Lesbian Human Rights Commission (IGLHRC) hace hincapié en este programa y da cuenta de estos aspectos fundamentales omitidos, como que este programa se realiza en los mismos centros de acogida en que se atienden a las mujeres maltratadas<sup>133</sup>. Así, señala dos problemas en torno al programa en cuestión: el primero consiste en que busca “favorecer la disminución” y no la erradicación del problema de violencia intrafamiliar, siendo además criticable que lo que se apunte con este programa sea la mantención de una relación violenta -es decir de la familia cueste lo que cueste- y no privilegiar la reconstrucción del amor propio de la víctima de violencia y la posibilidad de construir una vida lejos de la persona violenta, creando así una confusión dentro de las perspectivas de la mujer maltratada<sup>134</sup>. El segundo gran problema consiste en que la violencia contra la cual se lucha es aquella que concierne específicamente a un hombre y una mujer que forman familia. Así, la violencia ejercida constantemente por parte de los hombres hacia las mujeres que ejercen el comercio sexual y específicamente las mujeres Trans, o aquella ejercida contra las mujeres lesbianas o bisexuales no tienen ningún valor para el Servicio Nacional de la Mujer, quedando así totalmente desprotegidas<sup>135</sup>.

En consecuencia, el Comité CEDAW, a través de sus observaciones y recomendaciones generales, “si bien elogia la labor realizada por el Estado Parte para reforzar los recursos financieros del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), al Comité le preocupa la insuficiente coordinación existente entre el SERNAM y el Parlamento y la sociedad civil, así como el hecho de que las mujeres desfavorecidas no

---

<sup>132</sup> Chile, Quinto y Sexto Informe Periódico Combinado de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: Actualización de Materias. 2012. p. 39.

<sup>133</sup> Organización de Transexuales por la Dignidad de la Diversidad (OTD) e International Gay and Lesbian Human Rights Commission (IGLHRC). Informe sombra Violaciones de Derechos Humanos de las personas lesbianas, bisexuales y transexuales (LBT): Presentado a la Sesión N°53 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Chile. Septiembre, 2012. p. 76.

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> Ibid, p. 77.

estén suficientemente incluidas en los programas, planes de acción y políticas del SERNAM<sup>136</sup>.

De esta forma, la labor que realizan las organizaciones civiles no pasa desapercibida al Comité de Expertas, ya que puso el acento en que los programas del SERNAM no eran completamente efectivos debido a esta falta de coordinación aludida, lo que acarrea la falta de protección de grupos de mujeres históricamente desprotegidas. Esto no habría sido posible sin la información proporcionada por los informes sombra, ya que su propósito es precisamente comunicar sobre aspectos que el Estado prefiere mantener en reserva.

Por tanto, la labor que cumplen estas organizaciones a través de los informes sombra e informes alternativos es fundamental para el buen funcionamiento del mecanismo de revisión de informes periódicos y la elaboración de observaciones y recomendaciones, puesto que le permiten al Comité acceder a reclamos y preocupaciones que de otra forma no habrían podido obtener. Esto conlleva a que el control que ejerce sobre los Estados Partes sea más efectivo, debido a que los interpela sobre estos aspectos omitidos y los obliga a que se hagan cargo de ellos, de los que deberán dar cuenta al momento de elaborar sus siguientes informes periódicos.

#### **4. CHILE Y EL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CEDAW**

##### **a. Las reiteradas recomendaciones del Comité de Expertas**

El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 15 de octubre del año 1999. A partir de entonces, las organizaciones de mujeres iniciaron un proceso dirigido a lograr la aprobación de dicho instrumento en

---

<sup>136</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53° período de sesiones (1° a 19 de octubre de 2012). 2012. p. 3.

el Congreso<sup>137</sup>. Recién en diciembre de 2019, es decir, 18 años después de que ingresara el proyecto al Congreso Nacional, fue aprobado.

Como ya explicamos anteriormente, este Protocolo no confiere más derechos de los contenidos en la Convención, sino que simplemente reconoce la competencia al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para recibir y considerar las comunicaciones escritas que le presenten personas o grupos de personas que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en la CEDAW<sup>138</sup>. Así, el ratificar el Protocolo consiste en ampliar el acceso a la justicia; no significa inmiscuir en la soberanía de un Estado Parte -uno de los requisitos de admisibilidad de las comunicaciones de civiles es que se hayan agotado todos los recursos de la jurisdicción interna-, sino que simplemente contribuye a complementar el sistema de protección de los derechos de las mujeres.

El Comité de Expertas de la CEDAW ha recomendado al Estado de Chile en todas las observaciones generales elaboradas a cada informe periódico que ratifique el Protocolo Facultativo de la Convención. Además, al momento de observar nuestro cuarto informe, el Comité también instó a que se realicen esfuerzos encaminados a realizar una campaña nacional que informe y eduque correctamente a los funcionarios de la administración pública y al público en general acerca de la Convención, su Protocolo Facultativo y el Comité<sup>139</sup>. Años después, al observar el quinto y sexto informe combinado exhortó al Estado a que agilice el proceso de ratificación del Protocolo para facilitar el pleno goce de los derechos garantizados en ésta<sup>140</sup>. Finalmente, el año 2018, el Comité expresó su preocupación de que, a pesar de la aceptación por el Estado Parte de las recomendaciones formuladas durante el proceso del examen periódico universal en 2014 de que ratificase el Protocolo, el proyecto de ley con esa finalidad (Boletín N° 2.667-10) lleva en tramitación ante la Comisión de

---

<sup>137</sup> Centro de Estudios de la Mujer (CEM), Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), Comité de América Latina y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), entre otros. Informe Sombra CEDAW, Chile 2003-2006. p. 116.

<sup>138</sup> Boletín N° 2.667-10, Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana acerca del proyecto de acuerdo que aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999. 12 de julio 2001. p. 5.

<sup>139</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, 36° período de sesiones (7 a 25 de agosto de 2006). 2006. p. 5.

<sup>140</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53° período de sesiones (1° a 19 de octubre de 2012). 2012. p. 12.

Relaciones Exteriores del Senado desde el año 2001, por lo que le recomienda a Chile que tome medidas de cara a agilizar el proceso de ratificación de forma prioritaria<sup>141</sup>.

Este también ha sido un punto de preocupación para las organizaciones civiles, que, a través de sus informes sombra, han hecho notar la gran lentitud de la tramitación legislativa de la ratificación del Protocolo y de los principales argumentos políticos en contra de dicha aprobación, cuestión que se abordará en la sección siguiente. En consecuencia, han instado al Comité de Expertas a que urja al Estado de Chile a la pronta ratificación del Protocolo<sup>142</sup>.

En este sentido, el Centro de Estudios de la Mujer (CEM), la Corporación Humanas, el Movimiento Pro emancipación de la Mujer Chilena (MEMCH), entre otras colectividades, han resaltado la incoherencia que presenta Chile en relación a los estándares internacionales en materia de derechos humanos en general y su liderazgo internacional en estas materias. Así, “por una parte, promueve y participa en todas aquellas instancias internacionales que tienen por objeto el reconocimiento y cumplimiento de los derechos humanos y, por otra, no logra la misma coherencia a nivel interno, tal como lo demuestran su rol activo en la elaboración y aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW y del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, y su capacidad de ratificar e implementar dichos instrumentos a nivel nacional”<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile, sesiones 1574<sup>a</sup> y 1575<sup>a</sup> (14 de marzo de 2018). 2018. p. 3.

<sup>142</sup> Centro de Estudios de la Mujer (CEM), Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), Comité de América Latina y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), entre otros. Informe Sombra CEDAW, Chile 2003-2006. p. 119.

Corporación Humanas – Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual, entre otros. Comentarios y aportes de la sociedad civil para la lista de cuestiones y preguntas relacionadas con el examen de los informes periódicos quinto y sexto del Estado de Chile ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (30 de enero de 2012). 2012. p. 2.

Organización de Transexuales por la Dignidad de la Diversidad (OTD) e International Gay and Lesbian Human Rights Commission (IGLHRC). Informe sombra Violaciones de Derechos Humanos de las personas lesbianas, bisexuales y transexuales (LBT): Presentado a la Sesión N°53 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Chile. Septiembre, 2012. p. 73.

Corporación Humanas – Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, Agrupación Lésbica Rompiendo el Silencio, Casa Memoria José Domingo Cañas, Fundación 1367, entre otros. Informe Alternativo para el examen del Estado de Chile ante el Comité CEDAW en su 69° sesión (Séptimo Informe Periódico). Febrero, 2018. p. 2

<sup>143</sup> Centro de Estudios de la Mujer (CEM), Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), Comité de América Latina y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), entre otros. Informe Sombra CEDAW, Chile 2003-2006. p. 7.

Por su parte, nuestro país ha hecho referencia de manera oficial a estas recomendaciones y reconoció en su cuarto informe periódico que, una vez aprobado el Protocolo en la Cámara de Diputados, la tramitación en el Senado fue acompañada por una intensa campaña comunicacional adversa encabezada por los dos principales consorcios de la prensa en Chile, que tienen gran poder, e influyen en la agenda informativa de la televisión y buena parte de las radios<sup>144</sup>. Sin embargo, al momento de elaborar su quinto y sexto informe periódico combinado, el Estado de Chile se limitó a señalar que “actualmente se encuentra en segundo trámite constitucional en el Congreso Nacional”<sup>145</sup>, sin entregar mayores detalles del motivo de la demora de la tramitación, considerando que fue iniciada en marzo de 2001. Es más, en el séptimo informe periódico, el Estado de Chile expresó exactamente el mismo estado del trámite legislativo que en su informe anterior, sin agregar ningún antecedente nuevo<sup>146</sup>.

Teniendo presente lo anterior, es necesario abordar la problemática que desencadena a nivel interno dicha tramitación y de los principales argumentos que se han dado en contra, tema que abordaremos a continuación.

#### **b. Tramitación legislativa del Protocolo y sus dificultades**

El Boletín N° 2.667-10 denominado “Aprueba Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” fue ingresado el día 6 de marzo de 2001, a través de iniciativa de Mensaje Presidencial, a la Cámara de Diputados, siendo ésta, entonces, la Cámara de Origen. El Presidente de la República de la época, Ricardo Lagos Escobar, expresó, a través de su Mensaje, que “el mero reconocimiento de la condición humana de la mujer no ha bastado para que se garantice la protección de sus derechos, por lo que la CEDAW constituye el principal instrumento jurídico internacional de derechos humanos de las mujeres, de carácter vinculante. (...) [En concordancia], desde 1990 en adelante, Chile ha suscrito y ratificado varios tratados de derechos humanos. A raíz de ello, ha

---

<sup>144</sup> Chile, Cuarto Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 2004. p. 37.

<sup>145</sup> Chile, Quinto y Sexto Informe Periódico Combinado de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 2011. p. 11.

<sup>146</sup> Chile, Séptimo Informe Periódico del Estado de Chile ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer – CEDAW. 2018. p. 34.

adquirido nuevas obligaciones internacionales, (...) [las que] reflejan el grado de inserción en la comunidad internacional que Chile ha decidido tener. La ratificación de este Protocolo, en cuya elaboración nuestro país ha tenido una activa participación, se inserta en el contexto señalado, y significa avanzar en el compromiso de hacer efectivos derechos establecidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, destinada a lograr la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer”<sup>147</sup>.

En el primer informe de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana, en el marco del primer trámite constitucional ante la Cámara de Diputados, se deja constancia de los argumentos esgrimidos por autoridades y entidades privadas escuchadas por la Comisión, tanto a favor como en contra de la aprobación del Protocolo. Estos argumentos dicen relación, principalmente, con el reconocimiento de que el Protocolo permite hacer más efectiva la Convención a la cual accede<sup>148</sup> y que corresponde a una continuidad jurídica de la voluntad asumida cuando se aprobó y ratificó la CEDAW por parte de los países que son partes<sup>149</sup>; con la preocupación por las observaciones del Comité sobre la forma cómo se regula el aborto y el divorcio en Chile<sup>150</sup>; y con la supuesta entrega de soberanía del Estado al Comité si se ratifica el Protocolo<sup>151</sup>.

---

<sup>147</sup> Cámara de Diputados, Legislatura 343ª, Extraordinaria, Sesión 39ª, 6 de marzo de 2001, p. 73. Disponible en: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=4810%20&prmTIPO=TEXTOSesion>

<sup>148</sup> Anexo: Reseña de las opiniones recibidas por la Comisión, de autoridades del Gobierno y de representantes de entidades privadas. En: Boletín N° 2.667-10, Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana, op. cit., p. 10.

<sup>149</sup> Ibid, p. 19.

<sup>150</sup> En esta línea, la Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer, señora Adriana Delpiano, “manifestó su comprensión por la preocupación que ha causado un informe sobre Chile que emanó del Comité hace algunos años, en el cual éste manifestó observaciones sobre la forma como se regula el aborto y el divorcio en Chile. Lamentó que en su oportunidad no se haya respondido al Comité, por cuando éste se extralimitó en sus atribuciones, por cuanto en la CEDAW no existe ninguna referencia a dichos temas”. Ibid, p. 11.

Por su parte, la Fundación Jaime Guzmán Errázuriz “sostuvo que nuestra Constitución Política se fundamenta en ciertos valores que inspiran al Estado en su actuar y que conforman una clara visión humanista y cristiana. (...) Finalmente, sugirió que se haga uso de la facultad de exclusión del artículo 10 del Protocolo, por ser contrario el mencionado Comité a las directrices de nuestra institucionalidad, que es pro-vida y pro-familia”. Ibid, p. 16.

<sup>151</sup> En este sentido, la Fundación Jaime Guzmán Errázuriz “consideró que con este Protocolo se vulnera el precepto del artículo 5 de la Carta Fundamental, que entrega la soberanía de la Nación, por cuanto las facultades que se dan al Comité son propiamente jurisdiccionales sobre nuestro país, razón por la cual pareciera ser que tanto la Convención como su Protocolo son inconstitucionales”. Ibid.

Sin embargo, La Corporación La Morada expresó que “el Protocolo se inspira en el principio de la complementariedad, de forma tal que solo se actúa cuando se han agotado los recursos internos, por lo cual no se cede soberanía. El Comité no es un organismo jurisdiccional”. Ibid, p. 20.

Atendidos los antecedentes expuestos, la Comisión, por siete votos afirmativos, uno negativo y una abstención, acordó aprobar el proyecto de acuerdo sometido a la consideración de la Cámara<sup>152</sup>.

Posteriormente, en la discusión general del proyecto en la Cámara de Diputados, las razones que se dieron para rechazar el Protocolo fueron prácticamente las mismas<sup>153</sup>, vale decir, el temor por una pérdida de soberanía que implicaría el ratificar este instrumento y por las presiones que estaba ejerciendo el Comité por legislar en favor del aborto seguro, lo que podría materializarse de aprobar el proyecto. Sin embargo, el diputado señor Edgardo Riveros fue capaz de desestimar el argumento de la soberanía, precisando que “la Convención forma parte del ‘proceso de internacionalización de los derechos humanos’, que se conoce con fuerza a partir del término de la Segunda Guerra Mundial. Por lo tanto, mirar esta situación desde la perspectiva de una noción de soberanía estrecha no corresponde a la evolución internacional de los derechos humanos. Refugiarse en el concepto de soberanía para no aprobar un instrumento internacional de esta naturaleza, francamente nos coloca de espaldas a la historia y a lo que ha sido la evolución de la protección internacional de los derechos humanos”<sup>154</sup>. En este sentido, indicó acertadamente que “Chile ya ratificó la Convención y, al hacerlo, corroboró la competencia y creación del Comité encargado de enfrentar situaciones de discriminación en contra de la mujer. (...) Digo esto porque, de la discusión e intervención de algunos colegas, pareciera ser que estamos discutiendo el cuerpo de la

---

<sup>152</sup> Ibid, p. 9.

<sup>153</sup> En cuanto a la pérdida de soberanía, el diputado señor Leay señaló que “*al otorgar una facultad a un organismo internacional que no está expresamente establecido en nuestra Constitución, se delega parte de nuestra soberanía. Por eso, en principio, uno podría tener dudas sobre la constitucionalidad de un organismo como el que establece este Protocolo*”. Cámara de Diputados, Legislatura 344<sup>a</sup>, Ordinaria, Sesión 19<sup>a</sup>, 19 de julio de 2001. p. 19. Disponible en: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=4851%20&prmTIPO=TEXTOSESION>

La diputada señora María Angélica Cristi, en relación al aborto, expresó que “*luego de analizar las razones por las cuales se considera que en Chile aún se discrimina contra la mujer, queda perfectamente claro que una legislación pro vida y pro familia, como la nuestra, es considerada afuera como discriminación contra la mujer*”. Ibid, p. 24.

Por su parte, el señor diputado Patricio Melero concluyó su intervención diciendo que “*es peligroso el camino de estos protocolos que, en el marco del planeta y considerando la diversidad cultural del mundo, nos van imponiendo culturas y acciones que nada tienen que ver con lo que piensan y creen los chilenos. Ese es el punto de fondo. Los invito a no tomar las resoluciones de las Naciones Unidas como una especie de mandato obligatorio. Respeto a las Naciones Unidas. El protocolo tiene mucho de bueno, pero también va generando una situación que complica*”. Ibid, p. 29.

<sup>154</sup> Cámara de Diputados, Legislatura 344<sup>a</sup>, Ordinaria, Sesión 19<sup>a</sup>, 14 de agosto de 2001. p. 23. Disponible en: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=10039%20&prmTIPO=TEXTOSESION>

Convención o la creación misma del Comité. No es así. Eso ya fue creado en virtud de la propia Convención”<sup>155</sup>.

En cuanto a la problemática de la posible despenalización del aborto, la diputada señora Isabel Allende llamó a la tranquilidad al indicar que “el objetivo del Protocolo no es incorporar materias que no forman parte de la Convención, la cual –como aquí se ha recordado– fue aprobada en 1989, sino considerar la posibilidad de que mujeres puedan reclamar cuando sientan que sus derechos no han sido respetados”<sup>156</sup>. Así, como bien señaló la diputada señora María Antonieta Saa, este Protocolo “no involucra ninguna intromisión internacional; lo único que hace es establecer comunicación con el Estado, hacer recomendaciones y sugerir investigaciones que permitan al Estado miembro corregir y autoevaluar sus conductas frente a temas tan complejos como la discriminación en contra de la mujer”<sup>157</sup>.

Finalmente, efectuada la votación en forma económica, se tuvo por aprobado el Protocolo por 42 votos a favor, 20 en contra y sin abstenciones<sup>158</sup>. Así, a través del Oficio N° 3485, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de acuerdo del Protocolo, y pasó a segundo trámite constitucional ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado.

Sin embargo, es aquí donde el Protocolo encontró su gran piedra de tope, ya que debió pasar 18 años “dormido” en el Congreso para que recién en agosto del año 2019 se produjera un avance, siendo éste que la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado aprobara el Protocolo<sup>159</sup>.

El mismo Estado de Chile ha reconocido en sus informes periódicos los principales ejes argumentales para rechazar la ratificación del Protocolo y que han dilatado su tramitación, los cuales se basaron en imputarle al mismo la supuesta “entrega” de soberanía nacional a un organismo como el Comité CEDAW, al que se le atribuye el poder de imponer a Chile una ley que permita el aborto. Estos argumentos fueron esgrimidos por la más alta autoridad eclesiástica del país ante la Comisión del Senado, y ampliamente difundidos en los medios por parlamentarios conservadores de oposición,

---

<sup>155</sup> Ibid.

<sup>156</sup> Ibid, p. 13.

<sup>157</sup> Ibid, p. 21.

<sup>158</sup> Ibid, p. 29.

<sup>159</sup> “Comisión de la Mujer y Equidad de Género analizará protocolo de la CEDAW”. Senado. 7 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.senado.cl/comision-de-la-mujer-y-equidad-de-genero-analizara-protocolo-de-la-cedaw/senado/2019-08-07/111840.html>

ONG's conservadoras, así como periodistas y comunicadores de los medios mencionados<sup>160</sup>.

En este sentido, coincide con los informes sombras, que también han denunciado esta inaceptable demora. Así, dan cuenta que “constituye una estrategia bastante consolidada por parte de los partidos políticos de la oposición cuestionar el rol de los organismos multilaterales e internacionales en materia de derecho humanos, en particular de los derechos humanos de las mujeres y del rol que cumplen las ONG's de mujeres en esta materia. A esta postura se ha sumado la jerarquía de la Iglesia Católica en Chile, la que explícitamente ha llamado, en al menos una oportunidad, a los Diputados católicos a votar en contra, y rechazar la ratificación, ya que ésta invadía la soberanía e introducía conceptos altamente perniciosos como el género, el aborto y los derechos sexuales y reproductivos en la sociedad chilena. Especialmente intervencionista fue el llamado que hizo el Cardenal a rechazar dicha ratificación en una entrevista que dio a uno de los diarios más importantes del país”<sup>161</sup>.

En efecto, la Iglesia Católica ha sido la principal opositora de la ratificación del Protocolo. El cardenal Errázuriz, al exponer ante el Senado, advirtió los “peligros” que conlleva aprobar dicho instrumento y aseguró que aceptar presiones externas para que Chile modifique su marco jurídico sería validar un “verdadero colonialismo cultural”, debido a que la soberanía jurisdiccional sería sobrepasada por un organismo externo que incluso podría ordenar legalizar el aborto<sup>162</sup>.

Pese a estas dificultades, con fecha 6 de agosto de 2019, el Protocolo fue aprobado por unanimidad por la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado<sup>163</sup>. Esta Comisión insistió en un acuerdo claro en que había que aprobar este instrumento, pero surgió la duda respecto de lo que el gobierno pensaba hacer en relación al artículo 10, que

---

<sup>160</sup> Chile, Cuarto Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 2004. p. 37.

<sup>161</sup> Centro de Estudios de la Mujer (CEM), Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), Comité de América Latina y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), entre otros. Informe Sombra CEDAW, Chile 2003-2006. p. 117.

<sup>162</sup> “Protocolo es paso hacia el aborto”. El Mercurio de Valparaíso, año 175, N° 59616. 9 de enero de 2002. Disponible en: <http://www.mercuriovalpo.cl/site/edic/20020108203325/pags/20020109000432.html>

<sup>163</sup> TV Senado, Comisión de Relaciones Exteriores, “1. Aprueba acuerdo entre Chile y Reino Unido en materia de comercio de productos orgánicos. 2. Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico. 3. Aprueba protocolo sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”. 6 de agosto de 2019. Disponible en: <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/relaciones-exteriores/comision-de-relaciones-exteriores/2019-08-05/213031.html>

permitía al Estado Parte omitirse respecto de la ratificación del procedimiento especial creado en los artículos 8 y 9. En cuanto a este particular, el Ministro de Relaciones Exteriores indicó que “si el Congreso Nacional aprueba el Protocolo, va a proceder a su ratificación y, en lo que respecta a los artículos 8 y 9, lo vamos a asumir como tal, limitando sólo que no comprenderá situaciones relacionadas con la protección que goza en Chile la vida del que está por nacer [lo que constituye una declaración interpretativa]. (...) Pero en lo sustancial, en lo relevante que está en discusión, el Presidente de la República manifiesta su voluntad de dar por aprobado el Protocolo por el Congreso Nacional, y ratificarlo”<sup>164</sup>. Por tanto, la Comisión se dio por informada de dicha declaración interpretativa y aprobó por unanimidad el Protocolo.

Luego, con fecha 23 de agosto, este instrumento pasó a la Comisión Especial Encargada de conocer iniciativas y tramitar proyectos de ley relacionados con la mujer y la igualdad de género, la Comisión de Mujer e Igualdad de Género<sup>165</sup>. En esta misma sede, el 30 de septiembre de 2019, se dio inicio al estudio del proyecto de acuerdo que aprueba el Protocolo, invitando especialmente a Marta Maurás, secretaria ejecutiva del Foro Permanente de Política Exterior; ex-Embajadora y Representante Permanente de Chile ante ONU, otras Organizaciones Internacionales y la Conferencia de Desarme en Ginebra; a Alicia Frohmann, experta en comercio internacional y género, consultora CEPAL, profesora Universidad de Chile y miembro del foro permanente de política exterior; a Nicolás Rodríguez, profesor de derecho internacional de la Universidad del Desarrollo; y a Tomás Henríquez, abogado, Master en Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Georgetown, que fue reemplazado por Daniela Constantino, abogada y asesora legislativa de Comunidad y Justicia.

En esta instancia, se realizó una primera mirada ponderando los pros y contra respecto del Protocolo. Así, Frohmann indicó que “este protocolo es necesario ya que muchas veces las leyes consagran derechos, pero no son suficientes para hacerlos efectivos. Este tratado no establece nuevos derechos, sino que mejora o incrementa los mecanismos ya existentes para hacerlos efectivos”<sup>166</sup>. En contraposición a esta visión,

---

<sup>164</sup> Ibid.

<sup>165</sup> Estado de tramitación del Boletín N° 2.667-10. Disponible en: <https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php#>. Consultado el 27 de agosto de 2019.

<sup>166</sup> “Protocolo Facultativo de la Convención contra la discriminación femenina: ¿es pertinente ratificarlo o se debe mirar con distancia mirando efectos prácticos?”. Senado. 7 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.senado.cl/protocolo-facultativo-de-la-convencion-contra-la-discriminacion/senado/2019-10-07/150403.html>

Rodríguez apuntó a la postergación de la aprobación del protocolo: “la pregunta es a qué costo vamos a aprobar este tratado. Por ejemplo, el texto no dice nada del aborto libre, la adopción monoparental o el matrimonio homosexual, pero el Comité sí recomienda legislar al respecto. Esa interpretación que se hace nos parece peligrosa porque se le obliga a los Estados miembros a acatarla”<sup>167</sup>, mencionó. De esta forma, se evidencia que aún existen visiones contrapuestas en el mundo académico.

En 9 de octubre de 2019 se continuó con el estudio del proyecto de acuerdo, con la presencia de la Directora General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores y embajadora, Mariana Durney, en reemplazo del Ministro de dicho Ministerio, Teodoro Ribera; y de la Jefa de Reformas Legales del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, Carolina Contreras, supliendo a la Ministra Isabel Plá. En esta instancia, la presidenta de la Comisión, Adriana Muñoz, manifestó su preocupación respecto de la declaración interpretativa que quiere hacer el gobierno de manifestar que el Protocolo en nada afectará la protección que se da en Chile de la vida del que está por nacer, específicamente en el caso de la causal de violación en la interrupción del embarazo en tres causales, donde en la práctica existe una resistencia por parte de los hospitales y clínicas<sup>168</sup>. En este caso, si la mujer hace una reclamación al Comité, la presidenta entiende que sobre eso el gobierno no va a tener reservas, “porque también se puede amparar en fallos del Tribunal Constitucional que ha intervenido en este tipo de situaciones, en eso entiendo el resguardo de la soberanía que ha tenido este gobierno; entonces, en la práctica, puede servir para que las barreras que tienen las mujeres acá para ejercer en plenitud los derechos consagrados en las limitadísimas leyes, se puedan trasladar a nivel del Comité con este tipo de reservas que va a plantear al gobierno”<sup>169</sup>. Así, su temor es que las mujeres queden bastante poco protegidas en hacer valer sus derechos ante estos organismos<sup>170</sup>.

---

<sup>167</sup> Ibid.

<sup>168</sup> TV Senado, Comisión de la Mujer y la Igualdad de Género, “1. (Bol. N° 2667-10) Para continuar con el estudio del proyecto de acuerdo que aprueba el ‘Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer’, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999”. 9 de octubre de 2019. Disponible en: <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/especiales/mujer-e-igualdad-de-genero/comision-de-la-mujer-y-la-igualdad-de-genero/2019-10-09/144042.html>

<sup>169</sup> Ibid.

<sup>170</sup> Ibid.

Posteriormente, en noviembre de 2019, la Comisión Especial de la Mujer votó a favor del proyecto, derivándolo a la Sala del Senado para su votación<sup>171</sup>. En dicha Comisión se dejó de manifiesto la posición del Poder Ejecutivo de presentar la declaración interpretativa que hace reserva exclusivamente en los casos en que esté involucrado el derecho a la vida del que está por nacer, como ya había sido enunciado por el Ministro de Relaciones Exteriores. Pese a ello, la Comisión de la Mujer consideró que el Protocolo tiene tal cantidad de elementos fundamentales que era necesario despacharlo<sup>172</sup>. Además, se dejó constancia de la imperiosa necesidad de aprobar este instrumento debido al “estallido social” que atravesaba Chile en aquel momento<sup>173</sup>, donde se produjeron numerosas violaciones a los derechos humanos<sup>174</sup>, especialmente en contra de las mujeres<sup>175</sup>, y el movimiento feminista se ha levantado en contra de dichos abusos y ha adquirido notoriedad a nivel mundial<sup>176</sup>. Así, fue aprobado por 3 votos a favor y uno en contra<sup>177</sup>.

---

<sup>171</sup> TV Senado, Comisión de la Mujer y la Igualdad de Género. “1. (Bol. N° 2667-10) Para votar el proyecto de acuerdo que aprueba el ‘Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer’, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999”. 13 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/especiales/mujer-e-igualdad-de-genero/comision-de-la-mujer-y-la-igualdad-de-genero/2019-11-13/143449.html>

<sup>172</sup> Ibid.

<sup>173</sup> Ibid.

<sup>174</sup> Véase: URREJOLA, José. La cronología del estallido social de Chile. 25 de noviembre de 2019. DW.com. Disponible en: <https://p.dw.com/p/3ThUs>

“Récord mundial de lesiones oculares durante protestas en Chile”. 6 de noviembre de 2019. Cooperativa.cl. Disponible en: <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/manifestaciones/record-mundial-de-lesiones-oculares-durante-protestas-en-chile/2019-11-06/124519.html>

“Las cifras del INDH a un mes del inicio del estallido social: 345 querellas contra agentes del Estado y 217 personas con traumas oculares”. 15 de noviembre de 2019. El Mostrador. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/11/15/las-cifras-del-indh-a-un-mes-del-inicio-del-estallido-social-345-querellas-contra-agentes-del-estado-y-217-personas-con-traumas-oculares/>

NASH, Claudio. La violencia estatal y sus responsables en los informes sobre derechos humanos. 2 de diciembre de 2019. CIPER. disponible en: <https://ciperchile.cl/2019/12/02/la-violencia-estatal-y-sus-responsables-en-los-informes-sobre-derechos-humanos/>

<sup>175</sup> Señora Adriana Muñoz (Presidenta de la Comisión): “*Hoy en día estamos en una situación en que toda la afectación a las víctimas en materia de tortura, abuso sexual y violación, uno ve las cifras y son fundamentalmente mujeres*”. TV Senado, Comisión de la Mujer y la Igualdad de Género. “1. (Bol. N° 2667-10) Para votar el proyecto de acuerdo que aprueba el ‘Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer’, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999”. 13 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/especiales/mujer-e-igualdad-de-genero/comision-de-la-mujer-y-la-igualdad-de-genero/2019-11-13/143449.html>

<sup>176</sup> Véase: “Un violador en tu camino”: Himno feminista de Lastesis es interpretado en todo Chile, América Latina y Europa. 29 de noviembre de 2019. CNN Chile. Disponible en: [https://www.cnnchile.com/mundo/un-violador-en-tu-camino-lastesis-videos-mundo\\_20191129/](https://www.cnnchile.com/mundo/un-violador-en-tu-camino-lastesis-videos-mundo_20191129/)

<sup>177</sup> TV Senado, Comisión de la Mujer y la Igualdad de Género. “1. (Bol. N° 2667-10) Para votar el proyecto de acuerdo que aprueba el ‘Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer’, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999”. 13 de noviembre de 2019. Disponible en:

Luego, el 3 de diciembre de 2019, con 23 votos a favor, 15 en contra y 3 abstenciones, la Sala del Senado aprobó el texto en general y particular sin modificaciones<sup>178</sup>. Con ello, dicho instrumento fue remitido nuevamente a la Cámara de Diputados, que, con fecha 4 de diciembre, envió oficio de ley al Ejecutivo<sup>179</sup> con el fin de que se ratifique y promulgue el Protocolo como ley de la República.

Con fecha 12 de marzo de 2020, el instrumento internacional en cuestión fue ratificado<sup>180</sup>, encontrándose aún pendiente el trámite de su promulgación. Es importante tener presente que nuestro país efectuó las siguientes declaraciones interpretativas al Protocolo, tal como había anunciado en su oportunidad:

*“(1) La República de Chile, al ratificar este Protocolo Facultativo, reafirma su compromiso permanente con la promoción y protección de los derechos humanos de la mujer y la igualdad de género, objetivos previstos en el ordenamiento jurídico de la República de Chile.*

*(2) La República de Chile interpreta el artículo 5 del Protocolo Facultativo en el sentido de que se examinará y aplicará toda solicitud de medidas cautelares a que se refiere el mismo y que se formule con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Convención, de acuerdo con el carácter progresivo de estos derechos.*

*(3) La República de Chile ratifica el presente Protocolo Facultativo en el entendido de que el procedimiento especial previsto en los artículos 8 y 9 del mismo no podrá ser utilizado para atender situaciones que, por su naturaleza particular, pudieran ser objeto de una comunicación individual. En consecuencia, este*

---

<https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/especiales/mujer-e-igualdad-de-genero/comision-de-la-mujer-y-la-igualdad-de-genero/2019-11-13/143449.html>

<sup>178</sup> “Aprueban protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”. Senado. 3 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.senado.cl/aprueban-protocolo-facultativo-de-la-convencion-sobre-la-eliminacion-de-senado/2019-12-03/191806.html>

<sup>179</sup> Estado de tramitación del Boletín N° 2.667-10. Disponible en: [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=1748&prmBoletin=2667-10](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=1748&prmBoletin=2667-10). Consultado el 5 de diciembre de 2019.

<sup>180</sup> United Nations Treaty Collection, Chapter IV, Human Rights, 8.b Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Disponible en: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg\\_no=IV-8-b&chapter=4&clang=en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-8-b&chapter=4&clang=en#EndDec) Consultado el 22 de agosto de 2020.

Véase: Chile deposita ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas. Disponible en: <https://chile.gob.cl/onu/en/noticias/chile-deposita-ratificacion-del-protocolo-facultativo-de-la-convencion>. Consultado el 22 de agosto de 2020.

*procedimiento especial no puede ser utilizado para eludir los requisitos del artículo 4 para la presentación de comunicaciones individuales, como el agotamiento de los recursos internos o la necesidad de que los hechos que dan lugar al caso estén comprendidos en el ámbito temporal del Protocolo Facultativo.*

*(4) La República de Chile declara que el reconocimiento de la competencia del Comité según lo establecido en los artículos 8 y 9 del Protocolo Facultativo no infringirá en modo alguno el derecho a la vida del feto”<sup>181</sup>.*

En cuanto a esta última declaración, la Cancillería expresó anteriormente que el sentido de ella consistía en no “desconocer o eludir la protección que el Estado da en el orden interno a la protección de la vida del que está por nacer, que se estima como un valor superior”<sup>182</sup>. Así, es evidente –y concordante con manifestaciones anteriores referentes a este tema en el ámbito político– la postura del Ejecutivo de no tener intenciones de legislar sobre la despenalización del aborto sin expresión de causa, lo que ya constituye un punto de debate en el panorama nacional y probablemente irá adquiriendo más fuerza en el futuro.

---

<sup>181</sup> Ibid.

<sup>182</sup> Véase: GARCÉS, Bastián. Los resguardos del gobierno para adherir al protocolo de la ONU contra la discriminación a la mujer. 18 de agosto de 2019. Disponible en: <https://eliberero.cl/actualidad/los-resguardos-del-gobierno-para-adherir-al-protocolo-de-la-onu-contra-la-discriminacion-a-la-mujer/>

#### **IV. CAPÍTULO TERCERO: LA CEDAW COMO LINEAMIENTO DEL DESARROLLO LEGISLATIVO CHILENO**

Tal como reconoce Carolina Contreras, la Jefa de Reformas Legales del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, “todas las reformas civiles, penales, laborales y de otra naturaleza impulsadas desde la perspectiva de la condición de la mujer en nuestro país han estado inspiradas en la CEDAW y han tenido como referentes sus disposiciones en orden a cuatro puntos esenciales: (i) erradicar las discriminaciones contra la mujer y consolidar la igualdad de derechos, deberes y oportunidades respecto de los hombres; (ii) impulsar la participación de la mujer en todos los espacios en igualdad de condiciones con el hombre, como un aspecto esencial del desarrollo integral en Chile; (iii) potenciar una cultura de corresponsabilidad en el cuidado de la familia y (iv) asegurar el acceso en igualdad de condiciones a la educación, a diferentes servicios de salud, etc.”<sup>183</sup>.

Con estos propósitos a la vista, nuestro país ha impulsado un conjunto de reformas legislativas, tales como la reforma constitucional de 1999 que consagró la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, la ley que eliminó el adulterio como delito y lo incorporó al Código Civil, generando igualdad de condiciones en su obligatoriedad para hombres y mujeres, y en sus consecuencias; y las distintas reformas en materia de violencia intrafamiliar, entre otras<sup>184</sup>.

En virtud de lo anterior, analizaremos de manera crítica un conjunto de leyes que han sido significativas en nuestro ordenamiento jurídico, tales como las mencionadas, que han tenido entre sus lineamientos la Convención, con el fin de evaluar si esta aplicación constituye un avance hacia la equidad de género y el empoderamiento de las

---

<sup>183</sup>TV Senado, Comisión de la Mujer y la Igualdad de Género, “1. (Bol. N° 2667-10) Para continuar con el estudio del proyecto de acuerdo que aprueba el “Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999”. 9 de octubre de 2019. Disponible en: <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/especiales/mujer-e-igualdad-de-genero/comision-de-la-mujer-y-la-igualdad-de-genero/2019-10-09/144042.html>

<sup>184</sup> TV Senado, Comisión de Relaciones Exteriores, “1. Aprueba acuerdo entre Chile y Reino Unido en materia de comercio de productos orgánicos. 2. Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico. 3. Aprueba protocolo sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”. 6 de agosto de 2019. Disponible en: <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/relaciones-exteriores/comision-de-relaciones-exteriores/2019-08-05/213031.html>

mujeres desde una perspectiva feminista o si, por el contrario, incurre en el esencialismo de las mujeres.

## **1. LEY N° 19.023: CREA EL SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (1991)**

### **a. Historia de la Ley N° 19.023**

El Servicio Nacional de la Mujer (o SERNAM por sus siglas) fue creado por la Ley N° 19.023 el año 1990, a partir del reconocimiento estatal de la preocupación permanente que han manifestado los pueblos por consagrar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en toda la faz del globo, especialmente a partir de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>185</sup>. En este sentido, la iniciativa reconoce que la CEDAW es, sin duda, la que, en mejor forma, orienta las acciones a seguir en materia de igualdad de derechos y oportunidades para la mujer, por cuando desarrolla los derechos aceptados universalmente y propone medidas concretas que permitirían a la mujer lograr un tratamiento justo y no discriminatorio en todas las esferas<sup>186</sup>.

De acuerdo con el Mensaje Presidencial de la ley aludida, “también se registran acciones coordinadas a nivel general que contribuyeron al proceso de eliminación de los obstáculos que impiden el mejoramiento de la situación de la mujer a nivel nacional, regional e internacional. Tales acciones constituyen la base de las estrategias y medidas que se consignan en el Informe de la Conferencia Mundial para el Examen y Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, celebrada en Nairobi en el mes de julio de 1985”<sup>187</sup>. Las Estrategias de Nairobi prevén, con carácter imperativo, el establecimiento de un mecanismo gubernamental apropiado en el cual recaiga la responsabilidad por el progreso de la mujer, indicando al

---

<sup>185</sup>Ley N° 19.023. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Mensaje Presidencial. 16 de mayo de 1990. Mensaje en Sesión 21. Legislatura 319. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7278/>

<sup>186</sup> Ibid.

<sup>187</sup> Ibid.

mismo tiempo, las exigencias básicas que debe reunir una Oficina de esta índole para que resulte eficaz<sup>188</sup>.

Como señalamos anteriormente, en Chile, la voluntad de crear una oficina gubernamental encargada de elaborar y coordinar políticas orientadas a mejorar la situación de la mujer se materializó en la Oficina Nacional de la Mujer –en la época del gobierno de Frei–, luego en la Secretaría Nacional de la Mujer –en el gobierno de Allende– y, a la época de la promulgación de esta ley, existía la misma Secretaría pero supeditada a la División de Organizaciones Civiles de la Secretaría General de Gobierno –durante la dictadura militar–.

En cuanto a esta última institución, el presidente Aylwin reconoció en su Mensaje que “la naturaleza jurídica y funciones que desempeña la actual Secretaría de la Mujer no permiten garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos para este tipo de organismos, toda vez que depende en forma absoluta de la Secretaría General de Gobierno, en lo que se refiere a su estructura, dotación de recursos humanos y financieros e incluso, funciones”<sup>189</sup>. Es así como propuso la creación de un Servicio Nacional de la Mujer, funcionalmente descentralizado, con patrimonio propio y sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de Gobierno, encargado de coordinar, planificar y proponer políticas, planes y programas que procuren la plena igualdad e incorporación de la mujer en todas las áreas del quehacer nacional y de velar por la eliminación de cualquier práctica discriminatoria en su contra<sup>190</sup>.

El proceso a través del cual se aprobó esta ley no estuvo exento de obstáculos y discusiones parlamentarias, que se presentaron tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. En dichas instancias se expresaron las principales preocupaciones sobre la eventual creación del Servicio, que versaron sobre cuatro puntos esenciales: “(i) el temor de que el Servicio Nacional de la Mujer pudiera tener un objetivo estrecho, partidista, de reclutamiento, es decir, de utilización de ese organismo para reclutar partidarios del Gobierno y movilizarlos en su favor con recursos del Estado; (ii) el hecho de que ese Servicio pudiera sustentarse en alguna de las tesis que están presentes en la controversia, en el debate contemporáneo acerca de la condición de la mujer: el

---

<sup>188</sup> Ibid.

<sup>189</sup> Ibid.

<sup>190</sup> Ibid.

feminismo u otra; (iii) el temor de que su creación pudiera generar nuevas burocracias”<sup>191</sup>; y (iv) asegurar el carácter técnico y asesor del Servicio.

El primer punto crítico se materializó en las palabras del Ministro Secretario General de Gobierno de la época, el señor Enrique Correa, al indicar que se ha dicho en el debate público que este Servicio podría correr el riesgo de convertirse en un servicio sustentador de cierta tesis ideológica o en una institución que favorezca la injerencia político-partidista en asuntos que son propios de la sociedad y que signifiquen una creación desmesurada de burocracia<sup>192</sup>. Asimismo, la diputada Evelyn Matthei señaló que si bien, como Renovación Nacional, apoyaron la creación de un Servicio que se preocupe de los asuntos de la mujer, formularon indicaciones que apuntaron, entre otros aspectos, a evitar que el tema de la mujer se politice<sup>193</sup>.

Sin embargo, el mismo Ministro Secretario General llamó a la tranquilidad: “no existe ninguna tesis ideológica detrás del proyecto; ni sobre su feminismo, ni sobre las escuelas, ni sobre las opiniones o las corrientes de pensamiento que están presentes en el debate contemporáneo sobre la condición de la mujer. Lo que proponemos (...) es estricta y directamente la creación de un Servicio puramente público, a través del cual, naturalmente, no intentaremos que el Estado tenga injerencia alguna en la vida privada de las personas. Por el contrario, lo que nos preocupa, al proponer la creación de este Servicio, tiene que ver propiamente con el ámbito de las políticas públicas, las que deben estar orientadas a generar niveles de integración social cada vez más altos”<sup>194</sup>.

En cuanto al segundo punto, esto es que el Servicio pudiera sustentarse en alguna tesis *controversial* como el feminismo, la diputada María Angélica Cristi expresó su preocupación por la forma en que se tipificaban las materias referentes a las discriminaciones que afectan a la mujer, que, en su visión, se concebía como “fruto de una corriente feminista, la cual aspira a conseguir una malentendida igualdad absoluta de la mujer respecto del hombre, no reparando muchas veces en que la maternidad y el cuidado del hogar expresan características propias de la naturaleza femenina y en los

---

<sup>191</sup>Ley N° 19.023. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Discusión en Sala. 27 de noviembre de 1990. Diario de Sesión 16. Legislatura 321. Discusión general. Se aprueba en general. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7278/>

<sup>192</sup>Ley N° 19.023. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 31 de julio de 1990. Diario de Sesión 19. Legislatura 320. Discusión General. Se aprueba en General. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7278/>

<sup>193</sup> Ibid.

<sup>194</sup> Ibid.

que la mujer cumple un papel irremplazable. (...) No quisiera escuchar el día de mañana en organizaciones de mujeres, términos como los que se han empleado en los últimos días: ‘La mujer no nace, se hace’; ‘Que el prenatal pueda ser asumido indiferentemente por el padre o por la madre’; ‘Que el instinto maternal sea un mito’. De esto SERNAM debe preocuparse para que no suceda”<sup>195</sup>.

A este respecto, el diputado Eugenio Ortega señaló que la posición oficial del Gobierno y el espíritu y la letra del proyecto de creación del SERNAM es que el ámbito de lo privado, de lo individual o de lo familiar, no puede ser interferido por acciones gubernamentales<sup>196</sup>. De esta forma, aseguró que “no hay detrás de este proyecto una determinada concepción ideológica sustentada en una visión parcial del feminismo (...); pero sí esperan compartir con una aproximación ética y constitucional basada en la definición del principio de la igualdad básica de los sexos”<sup>197</sup>.

Sobre el tercer punto, la preocupación de creación de nuevas burocracias, el Ministro Secretario General de Gobierno enunció que, como gobierno, su intención no era crear dichas burocracias. “Por el contrario, pensamos que hoy día distintos ministerios y distintos servicios públicos, operan, en la vida real, políticas hacia la mujer; pero muchas veces dispersas, duplicadas, y, por tanto, más costosas. Lo que proponemos es que el Servicio Nacional de la Mujer, sin significar aumentos significativos en la planta, ni en el tamaño global del Estado, se convierta en un servicio que tenga las atribuciones necesarias para coordinar políticas, para articular esfuerzos, para evitar duplicaciones y que gane en el Estado suficiente autoridad para la aplicación de políticas coherentes y eficaces”<sup>198</sup>.

Finalmente, con el objetivo de recalcar el carácter técnico y asesor del SERNAM, el Poder Legislativo adoptó cuatro medidas principales: la eliminación del artículo 2 letra j)<sup>199</sup>, la modificación del inciso primero del mismo artículo, con el fin de agregar una polémica frase final, la eliminación del artículo 18<sup>200</sup>, y sustituir la dependencia del

---

<sup>195</sup> Ibid.

<sup>196</sup> Ibid.

<sup>197</sup> Ibid.

<sup>198</sup> Ibid.

<sup>199</sup> Ley N° 19.023. Segundo Informe de Comisión de Gobierno. Cámara de Diputados. 29 de agosto de 1990. Informe de Comisión de Gobierno en Sesión 32. Legislatura 320. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaey/nc/historia-de-la-ley/7278/>

<sup>200</sup> Ministro Secretario General de Gobierno: “El Senado rechazó el artículo 18 aprobado por la Cámara, disposición que facultaba al Servicio Nacional de la Mujer para proponer reformar legales. Pero tampoco tenemos problemas porque tal facultad está en el artículo 2°, que habla de los objetivos y

SERNAM de la Secretaría General de Gobierno por la del Ministerio de Planificación y Cooperación.

En este sentido, el diputado Cristian Leay, con el objetivo de subrayar este carácter meramente técnico, cuestionó la letra j) del artículo 2, la cual estipulaba como una facultad del SERNAM que pudiera mantener vínculos con organismos nacionales, internacionales y extranjeros y, en general, con toda entidad o personal natural o jurídica, cuyos objetivos y acciones se relacionen con los mismos asuntos, y celebrar con ellos contratos o convenios para ejecutar proyectos o acciones de interés común; puesto que, a su parecer, en aquel numeral se mantenían algunas acciones de carácter ejecutorio, que consideraba impropias para el Servicio y que, además, con aquel precepto se pretendía que se realizaran programas dirigidos a fomentar valores y conductas no discriminatorias en contra de la mujer, cosa que consideró altamente peligrosa porque no le corresponde al Estado realizar dichas funciones, pues es una materia absolutamente privativa del hombre, por su libertad<sup>201</sup>. En esta misma línea se manifestó la diputada Cristi<sup>202</sup>.

En cuanto al artículo 2°, el Senado agregó una frase final a su inciso primero que versó de la siguiente manera: “de la mujer que emana de la diversidad natural de los sexos, incluida su adecuada proyección de las relaciones de familia”<sup>203</sup>. Entre los opositores a esta modificación se encontraron, entre otros, las diputadas Caraball y Adriana Muñoz. Ésta última explicó que la crítica a esta modificación radica en que “la aceptación del texto cuestionado puede significar, por su amplitud injustificada, que

---

*atribuciones del Servicio Nacional de la Mujer*”. Ley N° 19.023. Tercer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 13 de diciembre de 1990. Diario de Sesión 21. Legislatura 321. Discusión única. Se aprueban modificaciones. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7278/>

<sup>201</sup> Ley N° 19.023. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 31 de julio de 1990. Diario de Sesión 19. Legislatura 320. Discusión General. Se aprueba en General. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7278/>

<sup>202</sup> “Me preocupa en extremo el apoyo que el SERNAM está dando a las organizaciones no gubernamentales. El señor Ministro [Secretario General de Gobierno] ha manifestado en distintas reuniones de la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización y en esta Sala, y lo ha garantizado, que el Servicio no se prestará para ninguna situación de penetración ideológica o valórica. Sin embargo, tengo en mis manos un documento que dice: ‘Instituciones al Servicio de la Mujer: Primer encuentro nacional del SERNAM con organizaciones de mujeres’. Esto incluye a casi cien organizaciones de mujeres, la mayoría de las cuales son conocidas por su trayectoria de penetración ideológica de tendencias socializantes izquierdistas. Al respecto, quiero preguntar al señor Ministro: ¿por qué será el SERNAM el organismo que trabajará conjuntamente con estas organizaciones y cómo él garantizará esta no penetración ideológica, que no hará el Servicio pero que sí la pueden realizar otros?”. Ibid.

<sup>203</sup> Ley N° 19.023. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Segundo Informe de Comisión de Gobierno. 5 de diciembre de 1990. Informe de Comisión de Gobierno en Sesión 21. Legislatura 321. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7278/>

alguien sugiriese, a modo de ejemplo, una adecuada proyección de las relaciones de la familia y del respeto a la naturaleza y especificidad de la mujer es el hecho de que ella es la única responsable de los hijos, excluyendo de esa responsabilidad al padre”<sup>204</sup>. La diputada Caraball fue mucho más categórica, ya que, en la visión de su partido de la Democracia Cristiana, “la frase que agrega el Senado (...) refleja más bien una especie de temor de tener que asumir eventualmente tareas domésticas. Yo me preguntaría: ¿cuál es la adecuada proyección de las relaciones de la familia? ¿Son exclusivas de la mujer? (...) En lugar de buscar subterfugios y frases más o menos rebuscadas y poco claras, me parece que esto deja una puerta abierta para discriminaciones en torno de la mujer; de modo que esta frase me parece de más. Por eso, solamente con el ánimo de que el proyecto no sufra más retraso, (...) la aceptaremos. Pero, sin duda, queremos dejar estampada nuestra protesta por dicha frase, que hace volver la situación al siglo XIX”<sup>205</sup>. Pese a lo anterior, aquella modificación fue aprobada por 47 votos en la afirmativa, 13 en la negativa y una abstención<sup>206</sup>.

Finalmente, en relación con la dependencia del Servicio, el motivo principal por el cual se planteó modificar el artículo 1 para que dependiera del Ministerio de Planificación y Cooperación, en lugar de la Secretaría General de Gobierno, fue que quedara garantizado el carácter técnico, no ejecutor de políticas, del organismo, ya que el primero era el encargado de planificar y coordinar, en el nivel nacional, los distintos programas y políticas sociales<sup>207208</sup>. No obstante, algunos diputados y diputadas se opusieron a este cambio, esencialmente porque “el ánimo que se ha tenido con esta propuesta es el de restringir la temática de la mujer a sus aspectos técnicos-sociales. (...) Sin embargo, las restricciones, las desigualdades y las discriminaciones que afectan

---

<sup>204</sup>Ley N° 19.023. Tercer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 13 de diciembre de 1990. Diario de Sesión en Sesión 21. Legislatura 321. Discusión única. Se aprueban modificaciones. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7278/>

<sup>205</sup> Ibid.

<sup>206</sup> Ibid.

<sup>207</sup>Ley N° 19.023. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 12 de septiembre de 1990. Diario de Sesión en Sesión 33. Legislatura 320. Discusión Particular. Se aprueba en particular. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7278/>

<sup>208</sup> Ministro Secretario General de Gobierno: “*El otro gran asunto que discutimos en la Cámara -y que ha sido ratificado en la Comisión del Senado que ha estudiado el tema- fue la dependencia del Servicio Nacional de la Mujer. En el proyecto original habíamos propuesto que siguiera dependiendo del Ministerio Secretaría General de Gobierno, ya que pretendíamos transformar la Secretaría Nacional de la Mujer, que históricamente había dependido de esa Secretaría del Estado.*

*Hemos llegado al acuerdo -con el que estamos muy satisfechos- de que el Servicio Nacional de la Mujer dependa del Ministerio de Planificación y Cooperación, precisamente como un modo de subrayar el carácter tecnificado de su trabajo”.* Ley N° 19.023. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Discusión en Sala. 27 de noviembre de 1990. Diario de Sesión en Sesión 16. Legislatura 321. Discusión General. Se aprueba en General. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7278/>

a la mujer en nuestro país no se limitan a lo económico y a lo social, sino que se refieren a un ámbito desgraciadamente mucho más amplio”<sup>209</sup>. A mayor abundamiento, la diputada Eliana Caraball votó a favor de que el Servicio dependiera del Ministerio de Planificación, en aras de buscar un mayor consenso respecto del proyecto, pero “para la historia fidedigna de la ley, a [su] juicio es un error hacer depender este Servicio del Ministerio de Planificación Nacional, puesto que sus funciones no coinciden exactamente con las que debe desempeñar el Servicio Nacional de la Mujer; en cambio, el Ministerio General de Gobierno sí es la instancia en la cual, efectivamente, podría hacer una tarea mucho más eficiente”<sup>210</sup>.

Frente a todas las opiniones vertidas y modificaciones realizadas, es destacable la intervención de la diputada Laura Rodríguez, quien interpeló a sus colegas: “¿qué se pensará en el futuro sobre los argumentos que aquí se han hecho valer en contra del Servicio Nacional de la Mujer? Ahora, cuando se crea este Servicio como una oficina de Gobierno con rango ministerial, y se da la posibilidad de que las políticas de desarrollo hacia la mujer se discutan en los más altos niveles de Gobierno, nos encontramos con algunas corrientes políticas que parecieran seguir pensando que los verdaderos ciudadanos son solamente los varones. Una democracia verdadera no puede ser una a medias que no atiende al 52% de nuestra población. Entonces, cuando nos oponemos a este proyecto, ¿estamos siendo responsables con el futuro o, más bien, respondemos a ese lejano paisaje en que fuimos formados y donde surgieron nuestras ideologías?”<sup>211</sup>. Esta injerencia da cuenta de una visión progresista que sin lugar a duda entendía la necesidad de la creación de este Servicio, sin permitir que opiniones conservadoras coartaran el proyecto.

Con todas estas modificaciones, el proyecto fue aprobado para convertirse en ley y fue promulgado por el Presidente de la República el 26 de diciembre de 1990<sup>212</sup>, siendo su misión colaborar con el Ejecutivo en el estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes al logro de la igualdad de derechos y oportunidades para la mujer

---

<sup>209</sup>Ley N° 19.023. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 12 de septiembre de 1990. Diario de Sesión en Sesión 33. Legislatura 320. Discusión Particular. Se aprueba en particular. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7278/>

<sup>210</sup> Ibid.

<sup>211</sup> Ley N° 19.023. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 31 de julio de 1990. Diario de Sesión 19. Legislatura 320. Discusión General. Se aprueba en general. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7278/>

<sup>212</sup>Ley N° 19.023. Publicación de Ley en Diario Oficial. 3 de enero de 1991. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7278/>

respecto del hombre en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país<sup>213</sup>.

Si comparamos el proyecto original y la ley que finalmente vio la luz, notaremos que el proceso de creación de la ley dismanteló el incipiente rol activo del SERNAM de una forma considerable, al eliminar ciertas atribuciones de carácter ejecutorio, modificar el inciso primero del artículo 2° para subrayar la diferencia *natural* entre sexos, al hacer que no dependa del Ministerio de Secretaría General de Gobierno como históricamente lo había hecho<sup>214</sup>, entre otras reformas. Tal como se refleja en las discusiones parlamentarias, es evidente que el principal motivo por el cual se llegó a este resultado, pese a algunas objeciones, es por la estructura patriarcal imperante en nuestra sociedad que permanece hasta el día de hoy, ya que se evidencia un temor por parte de diputados y senadores en que el SERNAM podía dejar una puerta abierta para que ingresen al país *ideologías* feministas que ponían en peligro la concepción tradicional de la mujer y de su rol en la familia y en la sociedad en Chile. Es en virtud de este temor que la posición oficial del gobierno tuvo que insistir en que el Servicio no tenía ningún carácter feminista y que sería un órgano meramente técnico y asesor; y de ahí derivaron ciertas modificaciones que mermaron las facultades del Servicio.

No obstante, con el pasar de los años, las crecientes organizaciones sociales integradas por mujeres, que fueron adquiriendo mayor notoriedad e importancia, y el mismo SERNAM permitieron que aquél evolucionara con el fin de tener un rol más activo dentro de nuestro país, no sin ciertas falencias, como será examinado a continuación.

#### **b. Atribuciones y labores del SERNAM**

De acuerdo con el segundo informe periódico de Chile presentado al Comité CEDAW, “la creación de esta nueva institucionalidad reviste especial importancia porque significa la existencia de un espacio público en el cual se debate y actúa en torno

---

<sup>213</sup> Chile, Tercer Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1999. p. 15.

<sup>214</sup> En octubre de 2011, el Ministerio de Planificación y Cooperación pasó a ser el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, por lo que el SERNAM dependió, a partir de entonces, de aquel Ministerio. Ley N° 20.530, Crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y modifica cuerpos legales que indica. Ministerio de Planificación. 6 de octubre de 2011.

a la desigualdad entre mujeres y hombres, tema que trasciende el ámbito privado y se integra al aparato público ya la polémica política. La creación del SERNAM ha resultado fundamental para incluir la dimensión de género en las políticas públicas. (...) A través del SERNAM, [el Gobierno] se propone priorizar su acción en torno a mejorar el acceso y la posición de la mujer en el mundo laboral, y a incentivar la participación social y política de las mujeres y su acceso a la toma de decisiones”<sup>215</sup>.

En este sentido, las tareas del Servicio han consistido en desarrollar una campaña permanente con los medios de comunicación y con autoridades de diversa índole con el fin de sensibilizar e informar a la opinión pública del género, de los derechos y realidades de la mujer chilena<sup>216</sup>; promover programas propios y hacer propuestas concretas a los distintos ministerios y al Parlamento para mejorar la condición de las mujeres<sup>217</sup>, entre otras labores. En cuanto al ámbito de las reformas legales, uno de los objetivos fundamentales del SERNAM fue terminar con las prácticas discriminatorias que afectan a la mujer en distintos planos, que muchas veces tienen un aval legal, para lo cual este Servicio formó comisiones de trabajo para estudiar la legislación de la época y proponer reformas legislativas para eliminar la discriminación sexista que afecta a las mujeres<sup>218</sup>.

En el ámbito de las políticas públicas, en su primera gestión (1991–1993), el SERNAM consiguió algunos objetivos claves: otorgar visibilidad al tema de la discriminación de la mujer como un tema que debe ser enfrentada en democracia, fortalecer su institucionalidad y dar carácter de problemas sociales a realidades que permanecían ocultas, como la violencia intrafamiliar y la situación de las mujeres jefas

---

<sup>215</sup> Chile, Segundo Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1995. p. 16.

<sup>216</sup> “En el ámbito de la promoción de los derechos y de la participación de la mujer, SERNAM ha realizado una serie de publicaciones orientadas a la difusión de derechos de las mujeres, especialmente en el Poder Judicial”. Chile, Cuarto Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 2004. p. 46.

“El SERNAM ha desarrollado acciones comunicacionales orientadas a visibilizar temáticas de género prioritarias, difundir los derechos de las mujeres y propiciar imágenes positivas y diversas de las mujeres en los Medios de Comunicación, con el fin de promover una cultura de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres e informar a la ciudadanía respecto de los programas e iniciativas que se están implementando y a los cuales pueden acceder”. Chile, Quinto y Sexto Informe Periódico Combinado de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 2011. p. 19.

<sup>217</sup> Chile, Informes iniciales de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1991. p. 17.

<sup>218</sup> Ibid, p. 18.

de hogar<sup>219</sup>. En este sentido, el programa Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (PIO) ha sido el principal instrumento promovido por el SERNAM para incorporar la equidad de género en el conjunto de las políticas públicas<sup>220</sup>, que propone un enfoque global y multisectorial para corregir las desigualdades a través de un conjunto de objetivos, medidas y acciones para ser asumidas por las distintas instancias del Estado, así como por el conjunto de la sociedad civil<sup>221</sup>. Estas medidas se enmarcan en ámbitos tales como la legislación, familia, educación, cultura, trabajo, salud, participación y fortalecimiento institucional<sup>222</sup>.

Sin embargo, estos Planes –que se dividen por fases por cantidad de años– adolecen de dificultades que le impiden realizar su cometido, pues las evaluaciones realizadas de ellos están referidas a la implementación de las acciones que caben en el marco de los objetivos definidos en cada uno de ellos; ninguno se ha comprometido metas a alcanzar<sup>223</sup>. Tampoco se ha construido una línea de base con indicadores estratégicos para cada uno de ellos de los ámbitos considerados y, por tanto, no se ha hecho seguimiento ni evaluación de impacto respecto de metas definidas<sup>224</sup>. Recién el año 2005, en el marco de la elaboración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el gobierno de Chile -incluido el SERNAM- comprometió metas a alcanzar el año 2015<sup>225</sup>.

Otros problemas que aquejan al Servicio en este sentido son, en primer lugar, que no ha incluido la variable étnica y de diversidad sexual en sus intervenciones, lo que se traduce en la inexistencia de políticas públicas integrables dirigidas a mejorar la condición de las mujeres indígenas, lesbianas, bisexuales y transexuales<sup>226</sup>. El segundo problema consiste en que esta fragilidad de las políticas de igualdad de género se ve acentuada por una interlocución compleja entre sociedad civil y Estado. En este sentido, “existen instancias de reunión entre el Estado, en particular del SERNAM y las organizaciones de la sociedad civil. Éstas, sin embargo, operan más en términos de

---

<sup>219</sup> Chile, Segundo Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1995. p. 17.

<sup>220</sup> Chile, Quinto y Sexto Informe Periódico Combinado de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 2011. p. 7.

<sup>221</sup> Chile, Segundo Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1995. p. 24.

<sup>222</sup> Ibid.

<sup>223</sup> Centro de Estudios de la Mujer (CEM), Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), Comité de América Latina y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), entre otros. Informe Sombra CEDAW, Chile 2003-2006. p. 10.

<sup>224</sup> Ibid.

<sup>225</sup> Ibid.

<sup>226</sup> Ibid, p. 31 y 75.

intercambio de información que como espacios de coordinación, de debate o incluso de deliberación y se circunscriben a los temas que el SERNAM puede trabajar, dada las limitaciones políticas en relación a otros temas, dentro de la coalición de gobierno. De esta forma, algunos de los temas como el de la adopción de medidas de acción afirmativa o la despenalización del aborto que han sido motivo de preocupación del Comité de la CEDAW, el Comité de Derechos Humanos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no han podido constituirse en temas de debate democrático. La relación se vuelve de esta forma en meramente instrumental, en tanto la discusión política o la coordinación sólo son posibles en la medida en que se establecen en el cuadro de las problemáticas que son viables para el SERNAM<sup>227</sup>.

En cuanto a la elaboración de estudios, el Servicio los ha preparado tanto sobre legislaciones de cuotas u otros mecanismos en el derecho comparado, con miras a replicar algunas de las medidas que han permitido en otros países una mayor participación de la mujer<sup>228</sup>; como para diagnosticar la situación de las mujeres en diferentes niveles educativos, en la familia, en los textos escolares y en la educación Básica y Media<sup>229</sup> y para analizar las causas del bajo porcentaje de participación de las mujeres en la vida pública nacional<sup>230</sup>. Sin embargo, si bien se producen una buena cantidad de estudios y evaluaciones de las políticas del SERNAM, éstas permanecen en manos de la institución sin posibilidades de ser difundidos sin autorización previa del Servicio, lo que resulta en general extremadamente difícil de conseguir<sup>231</sup>.

Por su parte, también celebra convenios y se coordina con diferentes Ministerios para llevar adelante políticas y acciones tendientes a lograr sus objetivos, tales como con la división especial sobre la mujer y su problemática en el Ministerio de Agricultura, a fin de desarrollar políticas conjuntas y ofrecer capacitación en el tema género y desarrollo a las distintas instituciones que trabajan con el sector rural<sup>232</sup>, entre

---

<sup>227</sup> Ibid, p. 11.

<sup>228</sup> Chile, Segundo Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1995. p. 27.

<sup>229</sup> Chile, Tercer Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1999. p. 42.

<sup>230</sup> Chile, Cuarto Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 2004. p. 61.

<sup>231</sup> Centro de Estudios de la Mujer (CEM), Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), Comité de América Latina y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), entre otros. Informe Sombra CEDAW, Chile 2003-2006. p. 12.

<sup>232</sup> Chile, Segundo Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1995. p. 32.

otros<sup>233</sup>. No obstante, “en la relación que ha establecido el SERNAM y, en general, el gobierno con organizaciones no gubernamentales de mujeres ha predominado un carácter más técnico y clientelar que político. El mecanismo ha sido la licitación para la realización de estudios, consultorías ocasionales o para la ejecución de programas sociales, lo cual, por cierto, limita y compromete la autonomía política de estas organizaciones. Por otra parte, las entidades de la sociedad civil en que participan las mujeres no cuentan con los recursos necesarios para su desarrollo. Es en este aspecto en donde el papel del Estado debería orientarse a proveer esos recursos, de modo tal de generar un escenario en que la acción pública y privada se orienten a encarnar este nuevo contrato de género, junto a los otros problemas que afectan a la sociedad”<sup>234</sup>.

Pese a todas estas aristas, la labor más importante para el SERNAM ha sido presentar o patrocinar proyectos de ley ante el Parlamento. “Su Programa de Reformas Legales estudia los diversos proyectos de ley y trabaja constantemente con los temas en estudios de legislación comparada, para presentar propuestas a los otros Ministerios. Una vez ingresados los proyectos de reforma al Congreso Nacional, mantiene contactos permanentes con los parlamentarios a fin de lograr la aprobación de los mismos”<sup>235</sup>. Entre sus logros, el SERNAM presentó al Parlamento, y se aprobó, el Proyecto de Filiación que iguala la calidad de los hijos, sin distinguir si sus padres están o no casados<sup>236</sup>.

---

<sup>233</sup> “El SERNAM y el Ministerio de Bienes Nacionales han celebrado convenios a fin de coordinar sus acciones, especialmente a través de cartillas informativas, asesoría a través de las oficinas en regiones, que permitan que el mayor número de mujeres que poseen propiedades rurales sin regularizar puedan acceder a este programa, que cuenta con financiamiento del Banco Mundial”. Ibid.

“En junio de 1997, el Ministerio de Salud y el SERNAM firmaron un convenio que dio inicio al Programa de Salud de la Mujer, el cual está destinado a beneficiar con nuevas prestaciones a unos 4 millones de mujeres, fundamentalmente en los ámbitos de promoción y prevención”. Chile, Tercer Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1999. p. 53.

“SERNAM ha establecido una relación institucional con el Ministerio de Justicia y sus servicios dependientes. Este Ministerio, a través de las Corporaciones de Asistencia Judicial y del Programa de Acceso a la Justicia, ha asumido el compromiso de prestar un servicio de calidad, abordando expresamente situaciones que afectan, especialmente, a las mujeres, tales como: violencia intrafamiliar y atención a víctimas de delitos sexuales”. Chile, Cuarto Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 2004. p. 46.

<sup>234</sup> Centro de Estudios de la Mujer (CEM), Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), Comité de América Latina y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), entre otros. Informe Sombra CEDAW, Chile 2003-2006. p. 11.

<sup>235</sup> Chile, Tercer Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1999. p. 15.

<sup>236</sup> Chile, Segundo Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1995. p. 23.

Sin desmerecer los avances relacionados fundamentalmente con la elaboración de estos proyectos legales, “a la hora de hacer un balance (...), la incorporación de la equidad de género en la institucionalidad estatal aún es débil, tanto desde el punto de vista programático (las políticas de igualdad), de su institucionalidad (la consolidación de SERNAM y el avance en otros sectores), como en la provisión de recursos y financiamiento. En efecto, las evaluaciones realizadas hasta esta fecha muestran que los principales logros se concentran en el ámbito legislativo y en la validación de programas sociales de alto impacto entre las mujeres. Sin embargo, existen variados y poderosos obstáculos para legislar en algunas materias, para llevar a la práctica las disposiciones legales, para ampliar la cobertura y profundizar los programas sociales en marcha, y para incorporar una dimensión de género en las políticas sectoriales y en la gestión del conjunto de las entidades de gobierno”<sup>237</sup>. A modo de ilustración, el año 2004, el proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de promover el derecho de las mujeres a participar en la vida pública nacional, no obstante su relevancia y patrocinio que el SERNAM le dio, se encontró con dificultades para iniciar su discusión parlamentaria, lo que se relaciona con la escasa importancia y prioridad que parlamentarios le dan a esta materia, aspecto que también está presente en algunos dirigentes de partidos políticos y personajes públicos<sup>238</sup>.

Es indudable que la creación del Servicio permitió poner en la agenda pública las principales demandas de las mujeres e impulsar políticas públicas y reformas legislativas en materias tan relevantes como la violencia intrafamiliar, la participación social y política, las condiciones laborales de las mujeres, entre otros<sup>239</sup>. Pese a ello, en virtud de los problemas señalados, sumado al carácter de servicio y posterior dependencia administrativa del SERNAM del Ministerio de Desarrollo Social y Familia –que, recordemos, pasó a denominarse de esta manera a partir de octubre del 2011, reemplazando al antiguo Ministerio de Planificación y Cooperación–, que restringía su capacidad de actuación autónoma y sus facultades<sup>240</sup>; su estructura y gestión

---

<sup>237</sup> Centro de Estudios de la Mujer (CEM), Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), Comité de América Latina y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), entre otros. Informe Sombra CEDAW, Chile 2003-2006. p. 8 y 9.

<sup>238</sup> Chile, Cuarto Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 2004. p. 29.

<sup>239</sup> Ley N° 20.820. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Mensaje Presidencial. 1 de abril de 2014. Mensaje en Sesión 6. Legislatura 362. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela Ley/nc/historia-de-la-ley/3966/>

<sup>240</sup> Chile, Séptimo Informe Periódico del Estado de Chile ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer – CEDAW. 2018. p. 29.

centralizada que le resta protagonismo y capacidad de decisión a las direcciones regionales; y su débil institucionalización, que ha hecho depender fuertemente las políticas de igualdad de las concepciones de las autoridades, dejándolas muy expuestas a los cambios de voluntades políticas; se hizo necesario crear una nueva institucionalidad que permitiera superar estos impedimentos. En consecuencia, nació la moción de crear el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y reformar el SERNAM, constituyéndose actualmente como el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (o SERNAMEG por sus siglas).

**c. Ley N° 20.820: Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, y modifica normas legales que indica**

En ese contexto, el 20 de marzo de 2015 se publicó la Ley N° 20.820, que Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (o MMEG por sus siglas) y modifica normas legales que indica. De acuerdo con el Mensaje Presidencial, no obstante los avances que se han presentado en la garantía y respeto de los derechos de las mujeres, aún subsisten importantes brechas en el pleno goce de sus derechos que hacen indispensable contar con una institucionalidad idónea para liderar los cambios normativos, políticos, culturales y económicos que demanda la equidad de género, como la brecha salarial y la necesidad de reconocer los derechos de las mujeres a una sexualidad y una reproducción respetuosa de sus derechos y a acceder a las prestaciones que los hagan efectivos<sup>241</sup>. Junto con ello, las transformaciones sociales y políticas y la ciudadanía activa que demanda mayores derechos, equidad e igualdad demandan que el Estado asuma el desafío de estar a la altura de esos cambios y avanzar en la erradicación de las desigualdades, adaptándose a tales transformaciones y respondiendo a las exigencias de una ciudadanía que requiere más y mejores espacios de participación que amplíen el ejercicio de sus derechos<sup>242</sup>.

Así, “esta ley contiene un rediseño institucional en el que se creó el MMEG, manteniendo el SERNAM, pero modificando sus funciones y nombre. En este esquema

---

<sup>241</sup> Ley N° 20.820. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Mensaje Presidencial. 1 de abril de 2014. Mensaje en Sesión 6. Legislatura 362. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaey/nc/historia-de-la-ley/3966/>

<sup>242</sup> Ibid.

se separaron las funciones vinculadas a la formulación y evaluación de las políticas relativas a las mujeres, las cuales se radican en el nuevo ministerio, el que, actuando como órgano rector, velará por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de igualdad de género; de aquellas vinculadas a la ejecución de las mismas que continúan en el actual SERNAM, el cual pasó a llamarse SERNAMEG”<sup>243</sup>. Es decir, la estructura del SERNAM se transfiere a esta orgánica “doble”, donde, por una parte, el Ministerio se encarga básicamente de la “transversalización” de la participación y, por la otra, el Servicio, a través de sus direcciones regionales, se encargará de la implementación y ejecución de los programas específicos<sup>244</sup>.

Al momento de presentar el proyecto de ley ante la Cámara de Diputados, la Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer, Claudia Pascual, señaló que éste se inserta en la lógica de los “derechos de las mujeres y rol del Estado, reconociendo en el devenir de la discriminación, tanto avances como escollos, pero con un diagnóstico que indica que la discriminación contra la mujer ha ido disminuyendo. Si bien se asume como punto de partida la existencia de diferencias entre los sexos, y se las valida, ellas no pueden ser tenidas como justificación para la discriminación o menoscabo de los derechos de la mujer, como, históricamente, ha ocurrido en mayor o menor medida. Sin perjuicio de las diferencias, debe prevalecer la idea de igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y así se consagra desde la propia Constitución Política de la República y en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile, entre los que destacó la CEDAW y la Convención de Belém do Pará, y que por tanto deben ser consideradas para orientar políticas de Estado”<sup>245</sup>. Lo anterior significa que hay un conjunto de obligaciones que el Estado de Chile asumió en materia de reconocimiento, protección y garantía de los derechos de las mujeres, que recaen en el conjunto de poderes del Estado<sup>246</sup>.

En este sentido, la importancia que implica la creación de este Ministerio y de este nuevo Servicio radica en que satisface una necesidad de contar con una institucionalidad

---

<sup>243</sup> Chile, Séptimo Informe Periódico del Estado de Chile ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer – CEDAW. 2018. p. 30.

<sup>244</sup> Ley N° 20.820. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Informe Comisión Legislativa. 14 de julio de 2014. Informe Comisión Legislativa en Sesión 47. Legislatura 362. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/3966/>

<sup>245</sup> Ibid.

<sup>246</sup> Ibid.

que permitiera abordar el problema de la notoria sub representación de la mujer en todos los ámbitos, desde todos los ámbitos del Estado, ya no como un tema sectorial sino contar con un ministerio, que podrá influir en las políticas de todos los ministerios que algo tengan que decir en la solución de esta condición de desigualdad que afecta a las mujeres<sup>247</sup>. Además, esta nueva institucionalidad se fundamenta en la evidencia, también cultural, de que existe (en nuestra sociedad chilena) una brecha, una discriminación y una desigualdad estructural entre hombres y mujeres, la que carece de toda justificación, pues no tiene fundamento en la diferencia puramente fisiológica de los sexos<sup>248</sup>.

Durante la tramitación de la ley es posible observar que se repiten algunas temáticas de discusión en torno a la mujer que se dieron en la tramitación de la Ley N° 19.023, pero ciertamente de un modo más atenuado. A modo de ilustración, en la Cámara de Diputados, “la mayoría de las indicaciones presentadas se centraron en la idea de reinstalar el texto actual de la Ley del Servicio Nacional de la Mujer, en cuanto destaca la distinción de los sexos y la diferencia de roles por su naturaleza diferente [en el inciso primero del artículo 1°]. Asimismo, los autores de las indicaciones consideraron que no se puede omitir lo que es de la esencia de lo femenino y lo masculino. Apoyaron sus argumentos en la CEDAW, la que -señalaron- nace precisamente en virtud de la diferencia de sexo en favor de la mujer”<sup>249</sup>. En contraposición, la Subdirectora del Servicio Nacional de la Mujer explicó que la Ley N° 19.023, del año 1991, se orientó a la mujer y a la realidad de ésta con su familia, en cambio, el proyecto en estudio reconoce la diversidad de todas las mujeres en el ámbito de su vida. Por ello estimó que la indicación propuesta no hace sino limitar la realidad de las mujeres a una naturaleza y especificidad única, en circunstancia que lo que se quiere realzar con la iniciativa presidencial es precisamente las mujeres en su plena diversidad. En efecto, explicó que las expresiones “naturaleza y especificidad de las mujeres” pueden resultar -a juicio del Ejecutivo- una aproximación excluyente e incluso discriminatoria respecto de mujeres que no necesariamente correspondan al imaginario social o cultural establecido<sup>250</sup>. Así,

---

<sup>247</sup> Ibid.

<sup>248</sup> Ibid.

<sup>249</sup> Ley N° 20.820. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 8 de octubre de 2014. Diario de Sesión en Sesión 77. Legislatura 362. Discusión General. Se aprueba en general y particular. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/3966/>

<sup>250</sup> Ley N° 20.820. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Informe Comisión Legislativa. 27 de agosto de 2014. Informe Comisión Legislativa en Sesión 63. Legislatura 362. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/3966/>

la enmienda propuesta fue rechazada<sup>251</sup>. Sin embargo, dicha indicación volvió a ser puesta sobre la mesa en el Senado<sup>252</sup>, siendo también rechazada<sup>253</sup>.

Otras discusiones tradicionales que se dieron en el marco de elaboración de esta ley dicen relación con el rol de la maternidad y con la teoría del género. En cuanto a la primera, en el Senado se expresó la preocupación de que el proyecto “entibie” la preocupación del Estado por la maternidad, al restablecer la función de la letra e) del artículo 2° de la ley del SERNAM<sup>254</sup> en que el nuevo Ministerio protegerá a las mujeres que “desarrollen su proyecto de maternidad”, lo que se entendió como referencia a una maternidad planificada. En este sentido, la preocupación radicaba en que “en una sociedad donde la tasa de natalidad es menor al 2%, tan baja que la población está envejeciendo a pasos agigantados, quitar la preocupación estatal por este aspecto propio, único y fundamental de la mujer parece no sólo un error, sino también una tontería”<sup>255</sup>.

En cuanto a la segunda disputa que también tuvo lugar en el Senado, se vio el temor por una posible imposición de una “ideología de género”. Así lo expresó la Senadora von Baer, al indicar que “parece que el Gobierno no resiste la tentación de ideologizarlo todo. (...) Lo digo porque no hay una sola manera de entender el concepto ‘género’, sino muchas. Una de ellas es decir que es idéntico a ‘sexo’. (...) Perfecto, ningún problema. (...) El problema es que también hay una teoría que entiende ‘género’ como una cosa distinta: como una categoría puramente cultural, sin un arraigo,

---

<sup>251</sup> “Colocada en votación la inadmisibilidad, fue aprobada por la mayoría de 6 votos a favor, de las diputadas Fernández, Hernando, y Provoste, y diputados Farías, Ojeda y Ortiz, y 3 votos en contra de las diputadas Nogueira y Turres, y diputado Sandoval. Se abstuvieron las diputadas Rubilar y Sabat”. Ibid.

<sup>252</sup> “Indicación número 4, de la Honorable Senadora señora Van Rysselberghe, para intercalar, luego de la frase ‘igualdad de derechos’, lo siguiente: ‘, respetando la naturaleza y especificidad de la mujer que emana de la diversidad natural de los sexos’. Al fundamentar su indicación, la Honorable Senadora señora Van Rysselberghe señaló que su sentido de la misma es complementar la norma con una disposición semejante a la actualmente existente en la ley que creó el Servicio Nacional de la Mujer, por lo que, en su opinión, no atenta en contra de la idea matriz de la iniciativa”. Ley N° 20.820. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Discusión en Sala. 27 de enero de 2015. Diario en Sesión Legislatura 362. Discusión Particular. Se aprueba en particular con modificaciones. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/3966/>

<sup>253</sup> Si bien esta indicación fue propuesta por el Senado, fue aprobada por mayoría por la Comisión de Gobierno, por lo cual debió votarse separadamente del proyecto de ley. Efectuada la votación “se rechaza la enmienda de mayoría introducida por la Comisión de Gobierno al inciso primero del artículo 1° (16 votos en contra y 13 a favor)”. Ibid.

<sup>254</sup> “Fomentar medidas concretas que destaquen el valor fundamental de la maternidad para la sociedad, velando por su efectiva protección”. Ley N° 19.023. Publicación de Ley en Diario Oficial. 3 de enero de 1991. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7278/>

<sup>255</sup> Ley N° 20.820. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Discusión en Sala. 10 de diciembre de 2014. Diario de Sesión en Sesión 73, legislatura 362. Discusión general. Se aprueba en general. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/3966/>

necesariamente, en la naturaleza humana. En ese sentido, se vendría a construir esta teoría del género. ¿Y de dónde viene? Está influida por Sartre, quien postula que la libertad se halla completamente desvinculada de toda realidad previa; o sea, de la naturaleza. (...) Ese pensamiento recibió también la influencia del marxismo y del neo marxismo, que plantean la necesidad de trasladar las exigencias de la lucha de clases a la relación entre hombre y mujer. Por consiguiente, habría una lucha entre ambos”<sup>256</sup>.

No obstante, es notable la evolución que se ha dado en la discusión respecto de temas que eran impensados discutir en la década de los noventa. Por ejemplo, el diputado Gabriel Boric planteó que el ministerio debería llamarse “Ministerio de la Equidad de Género”, pues el concepto “de la Mujer” no da cuenta de la heterogeneidad del mundo femenino; por ello, deberían llamarlo “de las Mujeres”, por cuanto no puede repetirse el paradigma de la mujer blanca, de clase media, como el modelo de la política pública del SERNAM<sup>257</sup>.

En cuanto al producto final, sobre las funciones y atribuciones propias del Ministerio y del Servicio, la Comisión logró acuerdo en explicitar tres materias que fueron objeto de indicaciones: en primer lugar, que deberá promover medidas que dignifiquen el trabajo en el hogar en el marco de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres; en segundo término, que fomentará políticas en favor de las mujeres que reconozcan y resguarden la multiculturalidad y las identidades étnicas, respetando sus propias visiones, prácticas, necesidades y creencias, en armonía con los derechos humanos; y, en tercer lugar, en el proyecto se declara que el Ministerio protegerá la maternidad, reconociendo plenamente la diversidad de las mujeres y sus diferentes opciones de vida<sup>258</sup>.

Pese a todas estas discusiones y modificaciones, se evidencia el gran consenso que existió tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de crear este nuevo Ministerio y reformar el SERNAM, sin que se haya planteado una impugnación a dicho

---

<sup>256</sup> Ibid.

<sup>257</sup> Ley N° 20.820. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 8 de octubre de 2014. Diario de Sesión en Sesión 77. Legislatura 362. Discusión General. Se aprueba en general y particular. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/3966/>

<sup>258</sup> Ley N° 20.820. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Discusión en Sala. 27 de enero de 2015. Diario de Sesión Legislatura 362. Discusión Particular. Se aprueba en particular con modificaciones. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/3966/>

proyecto debido al crecimiento que generará en el tamaño del Estado, debate que generalmente surge cuando se propone la creación de más institucionalidad<sup>259</sup>.

#### **d. La CEDAW como lineamiento legislativo de la Ley N° 19.023**

Al estudiar la historia de la Ley N° 19.023, es indiscutible que entre los legisladores se reconoce que la mujer sufre un alto grado de marginación y de discriminación que se manifiesta tanto en el ámbito legal como en los más variados aspectos en los que ella se desenvuelve, lo que conforma un cuadro de grave injusticia y, por lo mismo, ineludible para la sociedad entera y, particularmente, para ellos<sup>260</sup>. Tanto es así, que se reconoce que, dentro de la agenda internacional, el tema de la mujer, su postergación y discriminación ha cobrado una importancia fundamental que se ha visto reflejada en la suscripción de tratados internacionales de carácter multilateral tendientes a dar soluciones globales a esta realidad<sup>261</sup>, dentro de los cuales se encuentra la CEDAW.

Ya en el Mensaje Presidencial se alude a dicha Convención como lineamiento y motivo de la creación del SERNAM, reconociendo la obligación internacional adquirida por el país de asumir, mediante sus leyes internas, las directrices que en la Convención se desarrollan, reconociendo que es la que, en mejor forma, orienta las acciones a seguir en materia de igualdad de derechos y oportunidades para la mujer<sup>262</sup>. Así, el gobierno de la época contrajo un compromiso con los intereses generales de la colectividad, lo que derivó en la imperiosa propuesta de un mecanismo nacional que se ajuste a los lineamientos contenidos en los Convenios ya ratificados en Chile, dentro de los cuales

---

<sup>259</sup> Ley N° 20.820. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 8 de octubre de 2014. Diario de Sesión en Sesión 77. Legislatura 362. Discusión General. Se aprueba en general y particular. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaLey/nc/historia-de-la-ley/3966/>

Senadora señora Von Baer: *“Señor Presidente, hoy podríamos estar todos de acuerdo y votar a favor del Ministerio de la Mujer. Porque no hay nadie en esta Sala que no crea en la necesidad de impulsar políticas públicas que realmente les permitan a las mujeres, independientemente del nivel socioeconómico en el cual hayan nacido, poder cumplir con sus sueños, cualesquiera que éstos sean”*. Ley N° 20.820. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Discusión en Sala. 10 de diciembre de 2014. Diario de Sesión en Sesión 73, legislatura 362. Discusión general. Se aprueba en general. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaLey/nc/historia-de-la-ley/3966/>

<sup>260</sup> Ley N° 19.023. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 31 de julio de 1990. Diario de Sesión 19. Legislatura 320. Discusión General. Se aprueba en General. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaLey/nc/historia-de-la-ley/7278/>

<sup>261</sup> Ibid.

<sup>262</sup> Ley N° 19.023. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Mensaje Presidencial. 16 de mayo de 1990. Mensaje en Sesión 21. Legislatura 319. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaLey/nc/historia-de-la-ley/7278/>

se incluye la CEDAW<sup>263</sup>. Además, alude a la tipificación de la expresión “discriminación contra la mujer” consagrada en el artículo 1, aunque, pese a las recomendaciones del Comité de Expertas en años posteriores, no ha sido incorporada a la legislación interna<sup>264</sup>.

En este sentido, el Poder Legislativo entendió que la existencia de un organismo gubernamental apropiado para cumplir las responsabilidades que se le asignen en cuanto a supervisar y mejorar la situación de la mujer, capacitándola orgánica y funcionalmente para determinar las causas de la discriminación que puedan afectarla y para contribuir a formular políticas y planes que permitan erradicar las desigualdades, constituyó un compromiso del Estado chileno<sup>265</sup>. Esto porque tanto la CEDAW como las resoluciones de las Naciones Unidas que la complementan no son meros instrumentos declarativos, sino que, por el contrario, contienen un claro fundamento obligatorio para todos los países signatarios, en cuanto a tomar todas las medidas conducentes y a adoptar todas las políticas que sean del caso para darles aplicación práctica, lo que ha sido confirmado, por lo demás, por la propia experiencia internacional, en que la mayoría de los países han acogido y dado aplicación a tales documentos, en el sentido de crear organismos dotados de recursos y de facultades necesarias para desarrollar tanto políticas de nivel nacional, como tareas de diagnóstico y de evaluación de la situación de la mujer y en la valoración y ejecución de programas específicos<sup>266</sup>. Así, la creación del SERNAM corresponde a la necesidad de dar cumplimiento a los compromisos asumidos por Chile al suscribir la Convención, además de promover una verdadera institucionalidad democrática y moderna para nuestro país<sup>267</sup>.

---

<sup>263</sup> Ibid.

<sup>264</sup> “El Comité, aunque toma nota de que la nueva legislación contra la discriminación incluye la prohibición de la discriminación en razón del sexo, la identidad de género y la orientación sexual, sigue preocupado por el hecho de que el Estado Parte no haya incluido en su legislación una definición general de la discriminación contra la mujer, de conformidad con el artículo 1 de la Convención, ni del principio de igualdad entre el hombre y la mujer, de conformidad con el artículo 2 a)”. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53º período de sesiones (1º a 19 de octubre de 2012). 2012. p. 3.

<sup>265</sup> Ley N° 19.023. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Discusión en Sala. 27 de noviembre de 1990. Diario de Sesión 16. Legislatura 321. Discusión general. Se aprueba en general. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7278/>

<sup>266</sup> Ley N° 19.023. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 31 de julio de 1990. Diario de Sesión 19. Legislatura 320. Discusión General. Se aprueba en General. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7278/>

<sup>267</sup> Ibid.

Esta obligación jurídica internacional se ve reflejada en el artículo 2° de la ley, que establece las atribuciones del Servicio, las que, fundamentalmente, consisten en la colaboración con el Presidente de la República en el diseño, coordinación y aplicación de políticas, planes y programas que garanticen la igualdad de oportunidades de la mujer en su incorporación al quehacer nacional y en velar porque se eliminen aquellos obstáculos que impidan o dificulten su participación en el proceso de desarrollo del país, en todos sus aspectos. Específicamente, la facultad que vinculaba el SERNAM con la CEDAW se encuentra en el artículo 2° letra g), que profesa: *“Evaluar el cumplimiento de las políticas, planes y programas aprobados, a fin de garantizar el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por el Gobierno de Chile”*<sup>268</sup>. Así, se explicita el mandato legal que tenía el SERNAM de velar por la adecuada incorporación de la CEDAW a nuestro ordenamiento interno.

Si bien, como analizamos precedentemente, en la práctica no se ejecutó de la mejor manera esta función, en virtud de falencias estructurales y voluntades políticas, entre otros aspectos aludidos, no se puede desconocer que el SERNAM sí contribuyó enormemente a visibilizar la violencia de género y las discriminaciones que sufren las mujeres de una manera que no fue sino puliéndose con los años, lo que derivó finalmente en el reconocimiento de nuevas necesidades y, en consecuencia, en la reforma del Servicio y en lo que es hoy actualmente, el SERNAMEG, además de la creación del nuevo Ministerio del cual depende, con una visión mucho más integral de la mujer y su espacio en la sociedad, junto con un carácter más ejecutorio a la hora de implementar sus políticas públicas y medidas.

La labor del SERNAM para proponer reformas legales ha sido significativa a través de los años, como es el caso de la ley que analizaremos a continuación.

---

<sup>268</sup>Ley N° 19.023. Publicación de Ley en Diario Oficial. 3 de enero de 1991. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaLey/nc/historia-de-la-ley/7278/>

## **2. LEY N° 19.335: ESTABLECE RÉGIMEN DE PARTICIPACIÓN EN LOS GANANCIALES, Y MODIFICA EL CÓDIGO CIVIL, LA LEY DE MATRIMONIO CIVIL, EL CÓDIGO PENAL, EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL Y OTROS CUERPOS LEGALES QUE INDICA (1994)**

### **a. Historia de la Ley N° 19.335**

La Ley N° 19.335 tuvo su origen como una proposición de reforma legal del SERNAM y es de especial importancia en la historia de la erradicación de la discriminación contra la mujer, puesto que creó el régimen de participación en los gananciales como alternativa a la sociedad conyugal dentro del régimen patrimonial entre cónyuges, y eliminó el delito de adulterio y de amancebamiento, entre otras modificaciones.

Esta ley nació a raíz de la persistencia de preceptos tanto en el derecho civil como en el derecho penal que lesionan los derechos de la mujer. En el caso específico, si bien la Ley 18.802 de 1989<sup>269</sup>—que ya fue aludida en el capítulo anterior—ejerce algunas modificaciones de carácter puntual en cuanto al régimen de sociedad conyugal, mantiene inalterada la capacidad jurídica de la mujer casada en el régimen puntual de matrimonio, reafirmando una incapacidad relativa<sup>270</sup>. Es decir, subsiste como régimen patrimonial general dentro del matrimonio la sociedad conyugal, y el único administrador de los bienes de esta sociedad y de los propios de la mujer seguía siendo el marido<sup>271</sup>. En consecuencia, la mujer no tenía atribución alguna para disponer de los bienes sociales o de los propios. Así, el Código Civil era ineficiente para regular lo que sucede en la vida concreta de los matrimonios chilenos, pues, mientras que en la realidad cotidiana la mujer asumía, junto al hombre, la plena responsabilidad por el destino y progreso de la familia común, la ley persistía en mantener situaciones de

---

<sup>269</sup> Ley N° 18.802, Modifica el Código Civil, el Código de Comercio y la Ley N° 16.618. Ministerio de Justicia. 9 de junio de 1989. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30179>

<sup>270</sup> Chile, Informes iniciales de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1991. p. 13.

<sup>271</sup> Ibid.

dependencia que, además de ser incongruentes con la realidad y con los principios que el constituyente ha declarado, ocasionaban confusión y complicaciones innecesarias<sup>272</sup>.

Por tanto, el proyecto del SERNAM propuso la sustitución del régimen de la sociedad conyugal por el régimen de participación de gananciales, que garantiza la plena capacidad entre ambos cónyuges. Así, este régimen “se caracteriza por la existencia de patrimonios distintos, el del marido y el de la mujer, los que son administrados de forma autónoma por cada cónyuge. Al finalizar el régimen de participación en los gananciales, se compensan los gananciales obtenidos por los cónyuges durante la vigencia de régimen de bienes, y éstos tienen derecho a participar por mitades en el excedente, con lo que se permite que el cónyuge que haya obtenido ajenos gananciales, caso que normalmente corresponde a la mujer que se dedica exclusivamente al hogar, tenga derecho de participar en los gananciales producidos por el otro cónyuge. Asimismo, el proyecto introduce la institución del Patrimonio Familiar con prescindencia del régimen de bienes que entre los cónyuges rija. Este patrimonio se encuentra formado por el inmueble de propiedad de ambos cónyuges o alguno de ellos, que sirva de residencia principal de la familia y por los muebles que guarnecen el hogar. Con el objeto de proteger este patrimonio, se establece que los bienes familiares no pueden ser enajenados o gravados sino con el consentimiento de ambos cónyuges. También le otorga al cónyuge correspondiente, respecto de los bienes familiares, el beneficio de excusión, que permite a la parte a la parte correspondiente exigir que, antes de proceder en contra de los bienes familiares, se persiga el crédito en otros bienes del deudor”<sup>273</sup>.

Además, este proyecto de ley tuvo por propósito concretar derogaciones y modificaciones en lo que se refiere a la más importante legislación complementaria del Código Civil, entre las cuales se encuentra la equiparación de la situación del marido y de la mujer en lo que se refiere al adulterio, civil y penal<sup>274</sup>, eliminando, de esta forma, el delito de amancebamiento. Esto porque antiguamente el Código Penal sancionaba la infidelidad del cónyuge, dependiendo de si fuera el hombre o la mujer, mediante estas

---

<sup>272</sup> Ley N° 19.335. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Mensaje Presidencial. 6 de agosto de 1991. Mensaje en Sesión 26. Legislatura 322. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6914/>

<sup>273</sup> Chile, Informes iniciales de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1991. p. 20.

<sup>274</sup> Ley N° 19.335. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Mensaje Presidencial. 6 de agosto de 1991. Mensaje en Sesión 26. Legislatura 322. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6914/>

dos figuras que, pese a tener elementos comunes, eran bastante diferentes entre sí: el adulterio se refería a la mujer casada y se le castigaba cuando infringía sus deberes de fidelidad, siendo sancionada por el artículo 375 del Código Penal de la siguiente manera:

*“Cometen adulterio la mujer casada que yace con varón que no sea su marido y el que yace con ella sabiendo que es casada, aunque después se declare nulo el matrimonio. Se pena con reclusión de 61 días a 5 años”.*

En el caso del marido, la infracción de este deber recibía el nombre de amancebamiento, tipificado en el artículo 381 del mismo cuerpo legal, donde era sancionado el marido *“que tuviere manceba dentro de la casa conyugal, o fuera de ella con escándalo. Se castiga con reclusión de 61 a 540 días”.*

Por tanto, las exigencias eran mucho mayores para que fuera considerado delito, pues se requería que llevara a la mujer al hogar y en circunstancias que sean escandalosas o afrentosas para la mujer legítima<sup>275</sup>. Así, es evidente que la fidelidad conyugal no estaba igualmente tutelada en el caso del hombre que en el de la mujer.

Por tanto, el proyecto tiende a hacer efectiva la vigencia constitucional de igualdad ante la ley entre el hombre y la mujer, mediante la creación del régimen de participación en los gananciales y modificaciones y derogaciones legales, especialmente la equiparación del delito de adulterio a ambos cónyuges. Por otra parte, pretende proteger a la familia de mejor manera, al ofrecer un régimen patrimonial que sitúe a ambos cónyuges al mismo nivel.

Como señalamos, el SERNAM propuso sustituir el régimen de sociedad conyugal por el de participación de gananciales como régimen supletorio, pero no contó con las mayorías constitucionalmente requeridas, por lo que el proyecto de ley fue modificado para que la participación fuera sólo un modo alternativo a la sociedad conyugal, constituyendo, entonces, un régimen al que, en ejercicio de la autonomía de la voluntad y en tutela de sus propios intereses, los cónyuges pudieran acceder<sup>276</sup>.

---

<sup>275</sup> Ley N° 19.335. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 21 de abril de 1993. Diario de Sesión en Sesión 67. Legislatura 325. Discusión Particular. Pendiente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6914/>

<sup>276</sup> Ley N° 19.335. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Oficio Indicaciones del Ejecutivo. 27 de octubre de 1992. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6914/>

Este proyecto de ley contó con un gran apoyo en el Poder Legislativo<sup>277</sup>, por lo que la gran mayoría de las modificaciones que sufrió dicen relación con aspectos formales. No obstante, la discusión de fondo se dio respecto del delito de adulterio, pues la Cámara de Diputados decidió eliminarlo<sup>278</sup>, el Senado repuso la normativa original del proyecto, con modificaciones<sup>279</sup>, y luego, como la Cámara de Diputados no aceptó esa alteración, el examen de ese artículo pasó a la Comisión Mixta, donde se optó por una solución salomónica, pues se dividió la creatura en dos: se aceptó el criterio de la Cámara de hacer desaparecer el tipo penal adulterio, y se aceptó el predicamento del Senado señalando más enfáticamente el deber de fidelidad, y se transportó del ámbito penal al civil la clásica definición del adulterio: “*Cometen adulterio la mujer casada que yace con varón que no sea su marido y el varón que yace con mujer que no sea su cónyuge*”<sup>280</sup>. De todas formas, esta redacción suscitó discusión en la Cámara, puesto

---

<sup>277</sup> “*Votación general del proyecto: por la afirmativa, 73 votos. No hubo votos por la negativa ni abstenciones*”. Ley N° 19.335. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 17 de marzo de 1993. Diario de Sesión en Sesión 55. Legislatura 325. Discusión General. Se aprueba en general. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6914/>

Señor Valdés (Presidente): “*En consecuencia, si le parece a la Sala, se dará por aprobado en general el proyecto. Acordado*”. Ley N° 19.335. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Discusión en Sala. 19 de octubre de 1993. Diario de Sesión en Sesión 7. Legislatura 327. Discusión General. Se aprueba en general. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6914/>

<sup>278</sup> Señora Adriana Muñoz: “*La existencia de esta disposición [el delito de adulterio] no garantiza que no se cometa ese delito. Además, consideramos que éste sea un tema que no debe ser tratado en el ámbito penal*”. Ley N° 19.335. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 21 de abril de 1993. Diario de Sesión en Sesión 67. Legislatura 325. Discusión Particular. Pendiente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6914/>

Señor Loyola (Secretario): “*La indicación es para reemplazar el artículo por el siguiente: ‘Deróganse los artículos 735 al 381 del Código Penal’*”.

Señor Hamuy (Presidente en ejercicio): “*Efectuada la votación en forma económica, por el sistema electrónico, dio el siguiente resultado: por la afirmativa, 36 votos; por la negativa, 12 votos. No hubo abstenciones*”. Ley N° 19.335. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 6 de mayo de 1993. Diario de Sesión en Sesión 71. Legislatura 325. Discusión Particular. Pendiente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6914/>

<sup>279</sup> “*El H. Senador señor Pacheco se pronunció en contra de la desincriminación del adulterio. Advirtió que no se trata sólo de la supresión de la pena a un delito que permanece como tal, sino que de hacer desaparecer el tipo penal ‘adulterio’, esto es, no despenalizar sino desincriminar.*

*(...) El adulterio hace daño a ambos cónyuges y es un daño muy difícil de reparar. Por otra parte, entre sus víctimas principales e inocentes están los hijos. Finalmente, el quiebre de una familia significa el debilitamiento de la misma sociedad, compuesta de familias.*

*Si el adulterio es un mal tan grave, es importante y justo que la sociedad establezca un límite a la actuación personal en la esfera de lo sexual, afirmando claramente que esta falta a la fe conyugal es un ilícito civil y un ilícito penal*”. Ley N° 19.335. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Primer Informe de Comisión de Constitución. 5 de octubre de 1993. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 2. Legislatura 327. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6914/>

“*Se aprueba el artículo 34 (17 votos contra 8 y 4 pareos)*”. Ley N° 19.335. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Discusión en Sala. 5 de enero de 1994. Diario de Sesión en Sesión 21. Legislatura 327. Discusión Particular. Se aprueba en particular con modificaciones. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6914/>

<sup>280</sup> Ley N° 19.335. Trámite Comisión Mixta: Cámara de Diputados-Senado. Discusión en Sala. 21 de julio de 1994. Diario de Sesión en Sesión 15. Legislatura 329. Discusión Informe Comisión Mixta. Se aprueba. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6914/>

que se interpretó que el hombre soltero que yacía con mujer casada también cometería dicho delito<sup>281</sup> y, por otra parte, que no sancionaba las relaciones homosexuales en el contexto de la infidelidad conyugal<sup>282</sup>.

Sin embargo, quedó como criterio de interpretación de la Sala que es evidente que debe entenderse que se trata de varón casado, en virtud del sentido de la ley, ya que de lo contrario se estaría introduciendo una modificación absurda en el Código Civil. Así, finalmente, con estas modificaciones a la mira, se aprobó la ley y fue publicada en 1994.

#### **b. La CEDAW como lineamiento legislativo de la Ley N° 19.335**

Como ya enunciamos, los motivos que impulsaron este proyecto fueron dar cumplimiento al principio de igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y crear normas que regulen y protejan en forma adecuada el patrimonio familiar básico de la familia<sup>283</sup>. En cuanto al primero de estos motivos, se reconoció durante el proceso de creación de la ley que este principio se establece en la totalidad de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, especialmente en la CEDAW, y garantizado por nuestra Constitución, en sus artículos 1° y 19 N° 2, pero no se encuentra plenamente reconocido en el ordenamiento jurídico chileno<sup>284</sup>—materia que será objeto de análisis en el siguiente apartado—.

En cuanto a la CEDAW, son de especial relevancia sus artículos 2° letra f), 15 N°2 y 16 N°1 letra h), toda vez que dicen relación con la materia expuesta en esta ley. Así, el primer precepto mencionado compromete a los Estados Partes a “*adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes,*

---

<sup>281</sup> El señor Andrés Palma: “(...) *Es decir, ¿un varón soltero que yace con una mujer casada estaría cometiendo adulterio de acuerdo con el informe de la Comisión Mixta?*”. Ley N° 19.335. Trámite Comisión Mixta: Cámara de Diputados-Senado. Discusión en Sala. 7 de julio de 1994. Diario de Sesión en Sesión 18. Legislatura 329. Discusión Informe Comisión Mixta. Pendiente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/6914/>

<sup>282</sup> Señor René Manuel García: “(...) *Si estamos hablando de trato carnal en este mundo tan moderno y degenerado en que vivimos, ¿qué pasa si yace una mujer con una mujer o un hombre con un hombre? ¿No habría adulterio? (...) Prefiero que la madre o cualquiera señora tenga relaciones con una persona normal y no que apunten con el dedo al padre por ser homosexual. Pareciera que ello no tiene implicancia en esta iniciativa. ¿Qué pensará la gente de estas aberraciones legislativas? (...)*”. Ibid.

<sup>283</sup> Ley N° 19.335. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 10 de marzo de 1993. Diario de Sesión en Sesión 52. Legislatura 325. Discusión General. Pendiente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/6914/>

<sup>284</sup> Ibid.

*reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer*”; y el segundo indica que los Estados Partes “*reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y tribunales*”. En cuanto al último precepto aludido, dice relación con las consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones familiares y su disolución, disponiendo que ha de eliminarse la discriminación contra la mujer al contraerse el matrimonio, durante éste y con ocasión de su disolución por divorcio o muerte<sup>285</sup>; específicamente la letra h) del N°1 prescribe que los Estados Partes asegurarán “*los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso*”. Como podemos notar, los derechos enunciados en este numeral coinciden con los enunciados en el párrafo 2 del artículo 15, y los completan<sup>286</sup>.

El proyecto de ley en estudio logró dar cumplimiento al artículo 2° letra f) mediante la derogación del delito de adulterio, puesto que es innegable que dicha acción contribuye a alcanzar la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, eliminando el trato desigual entre ambos a la hora de infracción de sus deberes de fidelidad, cuestión que reconoció el Estado de Chile ante el Comité CEDAW, al indicar que dicho delito constituía una gran discriminación contra la mujer<sup>287</sup>.

Ahora bien, el proyecto intentó igualmente conseguir dicha igualdad jurídica a través del cumplimiento de los artículos 15 N°2 y 16 N°1 letra h) mediante la sustitución de la sociedad conyugal por el régimen de participación en los gananciales, sin embargo, como indicamos, ello no fue posible porque no reunió las mayorías constitucionalmente requeridas. Así, persiste en esta materia un régimen de propiedad marital que es discriminatorio contra la mujer, ya que, de conformidad con el Código Civil, el marido continúa administrando los bienes comunes y pertenecientes a la

---

<sup>285</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General N° 28, 2010, párr. 6. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

<sup>286</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General N° 21, 1994, párr. 25. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

<sup>287</sup> Chile, Segundo Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1995. p. 22.

esposa, mientras que las mujeres deben estar representadas o autorizadas por sus esposos al participar en procedimientos jurídicos, como la venta o arrendamiento de bienes, y en procedimientos comerciales o al solicitar un préstamo, cuestión que le preocupa al Comité de Expertas<sup>288</sup>. En este sentido, el mismo Comité llamó la atención de los Estados Partes que tienen legislaciones que no reconocen a la mujer el derecho a la misma parte de los bienes que el marido durante el matrimonio o el amancebamiento, ni cuando terminan, y de los que, incluso reconociendo la comunidad de bienes, no configuran la obligación legal de consultar a la mujer cuando la propiedad pertenezca a las dos partes en el matrimonio o el amancebamiento se venda o se enajene de otro modo, lo que constituye una limitación a la capacidad de la mujer para controlar la enajenación de la propiedad o los ingresos procedentes de su venta<sup>289</sup>.

Aun así, el logro legislativo no es menor, puesto que el nuevo régimen patrimonial de matrimonio viene a corregir las deficiencias que representaba el régimen legal de sociedad conyugal, permitiendo que la mujer goce de plena capacidad y que, además, al final del matrimonio, se repartan las utilidades proporcionalmente<sup>290</sup>. Así, la ley aprobada coincide con la consideración del Comité de que la eliminación de la discriminación contra la mujer requiere que los Estados Partes establezcan una igualdad tanto sustantiva como formal, donde la primera, dentro de las dimensiones económicas de las relaciones familiares, debe abordar cuestiones como la discriminación en la educación y el empleo, la compatibilidad entre las exigencias laborales y las necesidades familiares y las repercusiones de los estereotipos y roles de género en la capacidad económica de la mujer<sup>291</sup>.

Por tanto, la CEDAW sí estuvo a la mira al momento de crear la Ley N° 19.335, principalmente a través de la consagración de la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, pues el delito de adulterio y su trato diferenciado respecto del amancebamiento constituía una tosca discriminación en contra de la mujer, al penalizar su infidelidad de una forma mucho más severa respecto del hombre por el solo hecho de ser mujer y de la

---

<sup>288</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile, sesiones 1574<sup>a</sup> y 1575<sup>a</sup> (14 de marzo de 2018). 2018. p. 16.

<sup>289</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General N° 21, 1994, párr. 31. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

<sup>290</sup> Chile, Segundo Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1995. p. 23.

<sup>291</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General N° 29, 2013, párr. 8. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

posibilidad de introducir hijos ajenos al matrimonio<sup>292</sup>. Ahora bien, era necesaria de todas maneras una consagración expresa del principio de igualdad entre hombres y mujeres en el ordenamiento jurídico chileno, cuestión que estudiaremos en el siguiente apartado.

### **3. LEY N° 19.611: ESTABLECE IGUALDAD JURÍDICA ENTRE HOMBRES Y MUJERES (1999)**

#### **a. Historia de la Ley N° 19.611**

Previo a la promulgación y publicación de esta ley, el antiguo inciso primero del artículo 1° de la Constitución Política de la República establecía que *“todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”*. A su vez, el artículo 19 N°2 del mismo cuerpo legal consagraba el derecho de igualdad ante la ley de la siguiente manera: *“La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupos privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”*.

Sin embargo, el Estado de Chile, al ratificar la CEDAW, adquirió la obligación internacional de dar cumplimiento al artículo 2° letra a) de dicho instrumento, que compromete a los Estados Partes a *“consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constitucionales nacionales y en cualquier otra legislación apropiada, el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio”*.

En consecuencia, nació la moción de reformar la Constitución Política para adecuarla a dicho artículo, en 1995<sup>293</sup>. Dicha moción proponía intercalar en el inciso

---

<sup>292</sup> Diputado señor Ringeling: *“Estimamos que se debe eliminar la pena corporal y que esta figura no sea delito, pero en ningún caso hacerse extensiva al hombre casado. Y ello no porque no se acepte una igualdad entre el hombre y la mujer, sino porque, en este caso, realmente la mujer está en un plano diferente al del hombre, ya que es ella quien puede introducir elementos extraños en el seno de la familia, que es el bien protegido en esta norma especial (...)”*. Ley N° 19.335. Discusión en Sala. 17 de marzo de 1993. Diario de Sesión en Sesión 55. Legislatura 325. Discusión General. Se aprueba en general. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/6914/>

<sup>293</sup> Isabel Plá: *“(...) la reforma constitucional del año 99, que consagró la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, que es un compromiso del artículo 2 letra a) de la Convención (...)”*. TV Senado, Comisión de Relaciones Exteriores, “1. Aprueba acuerdo entre Chile y Reino Unido en materia de

primero del artículo 1º, entre las palabras “hombres” y “nacen”, las palabras “y mujeres”; y sustituir el N°2 del artículo 19 para agregar la frase “el hombre y la mujer son iguales ante la ley” luego de “en Chile no hay personas ni grupos privilegiados”<sup>294</sup>. Así, el Mensaje Presidencial pretende introducir la igualdad jurídica del hombre y la mujer como un valor superior del ordenamiento jurídico, un principio de tal ordenamiento, y una garantía material del derecho de igualdad ante la ley<sup>295</sup>, reconociendo que el lenguaje no es una creación arbitraria, sino que un producto social e histórico que influye en nuestra percepción de la realidad, donde los prejuicios sexistas que transmite sobre las mujeres son el reflejo del papel social atribuido a éstas durante generaciones, por lo que es imperativo que cambie a través de la acción educativa y cultural, para que pueda influir positivamente en el comportamiento humano<sup>296</sup>.

Entre las observaciones y comentarios al proyecto de reforma a nivel de la Cámara de Diputados, se indicó que éste no perseguía otro objetivo que formular una declaración de intenciones, ya que la Constitución Política, al hablar de “los hombres”, se estaba refiriendo a la especie humana, la que también comprende a la mujer<sup>297</sup>; que sí es posible discriminar en razón del sexo, pero que la discriminación no debe ser arbitraria<sup>298</sup>; y que el proyecto era más bien importante desde un punto de vista

---

comercio de productos orgánicos. 2. Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico. 3. Aprueba protocolo sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”. 6 de agosto de 2019. Disponible en: <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/relaciones-exteriores/comision-de-relaciones-exteriores/2019-08-05/213031.html>

<sup>294</sup> Ley N° 19.611. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Mensaje Presidencial. 25 de abril de 1995. Mensaje en Sesión 13. Legislatura 334. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7355/>

<sup>295</sup> Ibid.

<sup>296</sup> Ibid.

<sup>297</sup> Diputado señor Raúl Urrutia: “(...) nos encontramos frente a un proyecto de reforma constitucional que, a nuestro juicio, y desde un punto de vista estrictamente jurídico, es innecesario. (...) al señalar en su artículo 1º que los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos, no se refiere a éstos en cuanto a su sexo, sino a la especie humana; esto es, a los hombres y mujeres”. Ley N° 19.611. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 1 de abril de 1997. Diario de Sesión en Sesión 55. Legislatura 334. Discusión General. Pendiente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7355/>

Diputada señora Mariana Aylwin: “A lo mejor parece ridículo que una plantee esto aquí. Pero ¿alguno de los colegas se sentiría incorporado en un saludo en que se usara sólo el género femenino (...)? (...) Es muy impresionante; pero se puede pensar que lo que no tiene palabra, lo que no tiene nombre, no existe. En ese sentido, nos parece que el hecho de que la actual Constitución Política señale, en su artículo 1º, que los hombres nacen libres e iguales ante la ley, es un signo evidente de la invisibilidad de las mujeres en nuestra sociedad, invisibilidad que aún subsiste”. Ibid.

<sup>298</sup> “La igualdad ante la ley consiste -a juicio del Tribunal Constitucional- en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y que no deben concederse privilegios ni imponerse obligaciones a unos que no beneficien o graven a otros que se hallen en condiciones similares. (...) La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre

sociológico, pedagógico y orientador, produciendo efectos, además, en la legislación laboral, civil y comercial<sup>299</sup>. Otros argumentos que se esgrimieron dicen relación con el ya clásico temor por el feminismo<sup>300</sup> y con que, si bien esta declaración constitucional es un avance en el reconocimiento a la dignidad de la mujer, es insuficiente para terminar con la discriminación contra ella<sup>301</sup>.

En este último sentido<sup>302</sup>, se presentaron dos indicaciones. La primera de ellas tenía por finalidad incluir en el N° 16 del artículo 19, referido a la libertad de trabajo y su protección, una norma que señale que los trabajos de similares características y responsabilidades, realizados por hombres y mujeres de igual versación y experiencia, deberán tener remuneraciones similares, cuya idea central es complementar la garantía constitucional sobre la libertad de trabajo y su protección, y concordarla con la reforma

---

*quienes no se encuentren en la misma condición, por lo que ella no impide que la legislación contemple en forma distinta situaciones diferentes, siempre que la discriminación no sea arbitraria (...)*". Ley N° 19.611. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Primer Informe de Comisión de Constitución. 12 de marzo de 1997. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 53. Legislatura 334. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7355/>

<sup>299</sup> Diputado señor Luksic: *"Por otra parte, desde un punto de vista sociológico y pedagógico, es importante que la gente entienda que la Carta Fundamental -la normativa jurídica principal-, que regula nuestro ordenamiento jurídico, es la que establece la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer, lo que reviste una señal pedagógica de la mayor importancia. (...) Por lo tanto, esta norma jurídica es importante porque no sólo es declarativa, sino que también -sin ser vinculante ni obligatoria en todas sus partes- orienta el trabajo legislativo y el de los tribunales, concretamente, la labor interpretativa de los jueces"*. Ley N° 19.611. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 1 de abril de 1997. Diario de Sesión en Sesión 55. Legislatura 334. Discusión General. Pendiente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7355/>

<sup>300</sup> Diputado señor Taladriz: *"Vivimos en un tiempo en que hay dos grandes enemigos para el futuro del país: el feminismo exacerbado y la ecología profunda. Creo que es incompleta la modificación constitucional que propone decir que todos los hombres y mujeres nacen libres e iguales ante la ley. Sería mucho mejor señalar que todos los seres humanos que nacen en la tierra son libres ante la ley. (...) Lo demás es una mera declaración feminista que tampoco corresponde a la realidad, porque con ello se puede discriminar respecto de otras personas y excluir, por ejemplo, a los homosexuales y a otros. Si se manifestara 'todos los seres humanos', no sería una declaración tan feminista, populista, irreal ni machista, como se sostiene que es la actual"*. Ley N° 19.611. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 2 de abril de 1997. Diario de Sesión en Sesión 56. Legislatura 334. Discusión General. Pendiente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7355/>

<sup>301</sup> Diputada señora Cristi: *"Sin duda, el hecho de que la Constitución respete y reconozca la dignidad de la mujer permite iniciar un proceso de mayor respeto hacia ella. Sin embargo, el verdadero sentido de la problemática de la mujer va más allá: requiere de políticas de Estado, de políticas públicas que la ayuden a lograr la igualdad de oportunidades y a terminar con las discriminaciones de que muchas veces es víctima"*. Ibid.

<sup>302</sup> Diputado señor Juan Pablo Letelier: *"En nuestra sociedad no hay igualdad de oportunidades. Por el contrario, hay discriminación desde que la niña nace (...). Esta reforma constitucional pretende dar un primer paso, pero como tengo una reserva, formularé indicaciones al proyecto. Pienso que en esta ocasión deberíamos avanzar de manera más decisiva en esta materia. Con la Diputada señora Aylwin presentamos una reforma constitucional, a fin de establecer la igualdad de remuneraciones para hombres y mujeres por el desempeño de una misma función"*. Ley N° 19.611. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 1 de abril de 1997. Diario de Sesión en Sesión 55. Legislatura 334. Discusión General. Pendiente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7355/>

constitucional en tramitación<sup>303</sup>. La segunda indicación pretendió modificar el artículo 20 de la Constitución Política, que norma el recurso de protección, con el objeto de que esta nueva garantía quede amparada con dicho recurso y que, además, se haga extensiva a la negociación colectiva<sup>304</sup>. A mayor abundamiento, esta garantía es concordante con la CEDAW, que obliga a los Estados Partes a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, a fin de asegurarle, los mismos derechos que los hombres, en particular, el derecho a igual remuneración y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor<sup>305</sup>. Sin embargo, ambas indicaciones fueron rechazadas por ser consideradas innecesarias<sup>306</sup>. Finalmente, el proyecto fue aprobado por 82 votos por la afirmativa, 0 por la negativa y por una abstención<sup>307</sup>.

A nivel del Senado, el proyecto fue aprobado con las siguientes modificaciones: (i) se sustituyó en el inciso primero del artículo 1°, la expresión “los hombres” por “las personas” y (ii) se agregó al final del párrafo primero del número 2° del artículo 19, la oración “hombres y mujeres son iguales ante la ley”<sup>308</sup>. Como podemos observar, la primera de las modificaciones fue la más sustantiva, ya que se decide omitir la frase “y las mujeres”. El principal argumento para suplir “y las mujeres” por “las personas” consistía en que esta última expresión corresponde a un lenguaje técnico jurídico neutro que comprende ambos sexos y que es, precisamente, el que la Constitución utiliza tanto en el mismo precepto como en el artículo 19, que tiene a las “personas” como sujeto de los derechos que la misma norma consagra<sup>309</sup>.

---

<sup>303</sup> Ley N° 19.611. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 6 de mayo de 1997. Diario de Sesión en Sesión 66. Legislatura 334. Discusión Particular. Se aprueba en particular. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7355/>

<sup>304</sup> Ibid.

<sup>305</sup> ONU. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer. Adoptada el 8 de diciembre de 1979, artículo 11.

<sup>306</sup> Ley N° 19.611. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Segundo Informe de Comisión de Constitución. 15 de abril de 1997. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 63. Legislatura 334. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7355/>

<sup>307</sup> Ley N° 19.611. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 6 de mayo de 1997. Diario de Sesión en Sesión 66. Legislatura 334. Discusión Particular. Se aprueba en particular. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7355/>

<sup>308</sup> Ley N° 19.611. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Oficio de Cámara Revisora a Cámara de Origen. Oficio Aprobación con Modificaciones. 8 de marzo de 1999. Oficio en Sesión 40. Legislatura 339. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7355/>

<sup>309</sup> Ley N° 19.611. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Informe de Comisión de Constitución. 1 de diciembre de 1998. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 11. Legislatura 339. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7355/>

Esta modificación fue reprochada por algunos diputados y diputadas. La diputada Saa lamentó que el Senado haya preferido dicha expresión, puesto que le habría gustado que en el artículo 1° de la Constitución las mujeres fueran nombradas como tales<sup>310</sup>. Por su parte, el diputado Bustos consideró que la reforma quedó un poco debilitada, desde un punto de vista simbólico, pues no es lo mismo hablar de “hombre” y “mujer” que de “persona”, donde la generalidad de ese término debilita el efecto o la fuerza simbólicos de lo que se pretende consagrar<sup>311</sup>. Sin embargo, como ha sido la tónica dentro de la discusión de este tipo de leyes que dicen relación con la mujer, una vez más se hizo referencia a un mal logrado concepto del feminismo, esta vez en la voz del diputado Ulloa, quien expresó que “alguien mencionó en la sesión anterior que, al parecer, cuando se estudió esta modificación había en el Senado un sentimiento de antifeminismo, de antimujer. Al contrario, apoyamos la modificación propuesta por el Senado porque no queremos que se sienta un concepto feminista que tienda claramente a desequilibrar la igualdad entre hombres y mujeres”<sup>312</sup>.

Con todo, se aprobó la reforma por 118 votos por la afirmativa, 3 por la negativa y 3 abstenciones<sup>313</sup>.

#### **b. La CEDAW como lineamiento legislativo de la Ley N° 19.611**

Existe un reconocimiento explícito de la importancia e influencia de la CEDAW como parte de los argumentos favorables para aprobar esta reforma constitucional. Así, tanto en el informe de Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados como en el del Senado, se tuvo a la vista la Convención y, en particular, su artículo 2°, reconociendo como obligación internacional del Estado de Chile el consagrar el

---

<sup>310</sup> Diputada María Antonieta Saa: “Asistí a las discusiones del Senado, y la verdad es que no me explico la preferencia de los senadores. Quizás haya algo de misoginia. No sé, pero creo que les molesta la palabra ‘mujeres’ en la Constitución. Esto indica que todavía no se comprende realmente lo que ello significa”. Ley N° 19.611. Tercer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 11 de marzo de 1999. Diario de Sesión en Sesión 42. Legislatura 339. Discusión única. Pendiente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7355/>

<sup>311</sup> Ley N° 19.611. Tercer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 16 de marzo de 1999. Diario de Sesión en Sesión 43. Legislatura 339. Discusión única. Se aprueban modificaciones. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7355/>

<sup>312</sup> Ibid.

<sup>313</sup> Ley N° 19.611. Ratificación Reforma Constitucional. Discusión en Sala. 15 de mayo de 1999. Diario de Sesión Ratificación Reforma Constitucional. Se aprueba. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7355/>

principio de igualdad del hombre y la mujer, siendo la reforma, entonces, del todo atendible por cuanto introduce justificadas adecuaciones al texto de la Ley Suprema y permite que nuestro país cumpla con esta obligación contraída con el concierto de las naciones<sup>314</sup>.

Sin embargo, pese a este cumplimiento internacional y su indudable valor, el resultado final “entibió” la intención procedente del Mensaje Presidencial. En este sentido, concordamos plenamente con las opiniones vertidas por la diputada Saa y el diputado Bustos durante el tercer trámite constitucional, pues consideramos que el reemplazar “y las mujeres” por “las personas” disminuye el objetivo simbólico institucional que pretendía originalmente la reforma, pues no explicita la diferenciación entre hombres y mujeres y que, a pesar de ello, son ciertamente iguales en dignidad y derechos. En efecto, “lo que no se nombra, no existe”, ya que la lengua es un instrumento de poder y, por lo tanto, un asunto político que interesa especialmente a las mujeres, pues somos la mitad de la población y, como tal, debemos ser nombradas en los discursos<sup>315</sup>. Así, el lenguaje refleja las relaciones de poder que se dan en una sociedad, constituyendo un mecanismo para invisibilizar, ocultar, favorecer o desfavorecer la realidad<sup>316</sup>. Que hayan existido oposiciones a la reforma en sí, porque diputados y senadores -vale decir, hombres- consideraban que el término “hombre” englobaba a la generalidad de la población -mas no el término “mujer”<sup>317</sup>-, y que finalmente se haya optado por reemplazar a las mujeres por “personas”, demuestra la

---

<sup>314</sup> Ley N° 19.611. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Primer Informe de Comisión de Constitución. 12 de marzo de 1997. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 53. Legislatura 334. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7355/>

Ley N° 19.611. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Informe de Comisión de Constitución. 1 de diciembre de 1998. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 11. Legislatura 339. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7355/>

<sup>315</sup> GONZÁLEZ M., María Cristina; DELGADO DE SMITH, Yamile. Lenguaje no sexista. Una apuesta por la visibilización de las mujeres. *Comunidad y Salud*, 14(2), julio – diciembre, 2016, pp. 86 – 95. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3757/375749517011.pdf>

<sup>316</sup> Ibid.

<sup>317</sup> Senadora señora Carmen Frei: *“Señor Presidente, la verdad es que en 1992, cuando se presentó la posibilidad de una reforma en esta materia, con gran ingenuidad creí que iba a aprobarse casi sin discusión (...).*

*Esa vez, cuando se rechazó, me di cuenta de que nos encontrábamos ante una situación difícil de entender por las mujeres.*

*Hoy en día, al volver a discutir el tema, realmente me da vergüenza ajena que en Chile, cuando hablamos de modernidad (...), todavía discutamos la igualdad de oportunidades y de responsabilidad de las mujeres.*

*(...)*

*La realidad es que cuando se habla de hombre, se dice ‘hombre’. Para algo existe el lenguaje”. Ley N° 19.611. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Discusión en Sala. 12 de enero de 1999. Diario de Sesión en Sesión 16. Legislatura 339. Discusión General. Pendiente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7355/>*

visión androcéntrica que se tiene del mundo, que es responsable de nuestras construcciones simbólicas sobre los hombres y las mujeres<sup>318</sup>, que son de subyugación de éstas últimas a los primeros. Por tanto, el optar por “personas” invisibiliza de cierta manera a las mujeres, ya no somos nombradas como tales en el artículo 1° de nuestra Constitución, que es la cara de entrada a las bases de la institucionalidad.

Pese a lo anterior, sí se hace la diferenciación y el reconocimiento explícito en el artículo 19 N°2, con el objeto de que de que la frase introducida sirva de herramienta para hacer valer el recurso de protección en favor de la mujer cuando sea discriminada arbitrariamente en razón de su sexo<sup>319</sup>.

Así, sumando y valorando ambas reformas constitucionales en conjunto, no se puede desconocer que esta reforma adecúa nuestra legislación a la normativa internacional -no tan explícitamente como hubiésemos querido en el artículo 1°- y constituye, además, un avance en el plano de la vigencia y protección de los derechos humanos. No obstante, sabemos que esta reforma no es suficiente para lograr la igualdad entre hombres y mujeres, ya que es necesario adecuar todo el ordenamiento jurídico en el mismo sentido y, además, realizar acciones positivas para lograrlo. El mismo Comité de Expertas reconoció esto último y, en consecuencia, pese a que acogió con beneplácito, en el año 2006, las reformas legislativas realizadas desde 1999, exhortó al Estado de Chile a que cubra las lagunas legislativas y sancione las demás leyes necesarias a fin de que el marco jurídico del país cumpla plenamente las disposiciones de la Convención y garantice la igualdad entre el hombre y la mujer, tal como se consagra en nuestra Constitución<sup>320</sup>.

---

<sup>318</sup>GONZÁLEZ M., María Cristina; DELGADO DE SMITH, Yamile. op. cit.

<sup>319</sup> Honorable señor Viera-Gallo: *“Entonces, si se consagra una disposición específica que disponga que hombres y mujeres son iguales ante la ley, querrá decir que la mujer que se sienta discriminada arbitrariamente podrá interponer un recurso de protección. (...) En consecuencia, se quiere señalar con total claridad que el principio de igualdad de derechos existe para ambos sexos”*. Ley N° 19.611. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Discusión en Sala. 12 de enero de 1999. Diario de Sesión en Sesión 16. Legislatura 339. Discusión General. Pendiente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela Ley/nc/historia-de-la-ley/7355/>

<sup>320</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, 36° período de sesiones (7 a 25 de agosto de 2006). 2006. p. 2 y 3.

**4. NUMERAL 6 DEL ARTÍCULO 1° DE LA LEY N° 20.480: MODIFICA EL CÓDIGO PENAL Y LA LEY N° 20.066 SOBRE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR, ESTABLECIENDO EL “FEMICIDIO”, AUMENTANDO LAS PENAS APLICABLES A ESTE DELITO Y REFORMA LAS NORMAS SOBRE PARRICIDIO (2010)**

**a. Historia del numeral 6 del artículo 1° de la Ley N° 20.480**

La Ley N° 20.480 surgió en virtud de dos proyectos de ley refundidos por acuerdo de la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados en consideración de que ambas iniciativas tenían como base sancionar el asesinato de una mujer, causada por una acción de extrema violencia en razón de su género; la primera iniciativa incorpora la figura del femicida para designar al hombre que mate a quien haya sido o sea su mujer, o esté o haya estado ligado a una mujer por cualquier otra relación afectiva, acción a la que le atribuye drásticas consecuencias jurídicas<sup>321</sup>. La segunda de estas iniciativas introduce, por una parte, una nueva eximente de responsabilidad penal, sustituyendo como tal al miedo insuperable por la amenaza de sufrir un mal grave e inminente, y por la otra, una agravante, referida a la crueldad o sevicias ejercidas por el autor de un delito, con anterioridad a la ejecución del hecho<sup>322</sup>.

Concentraremos nuestro análisis en la primera de estas iniciativas, que se materializó finalmente en el numeral 6 del artículo 1°, puesto que posee mayor relevancia para el objeto de estudio de este trabajo, al tratar la problemática del homicidio de las mujeres desde una perspectiva de género. El fundamento de esta iniciativa radica en la gran cantidad de denuncias e investigaciones que se han realizado en el país sobre hechos de inusitada violencia y connotación pública, que tienen por víctimas a mujeres, cuando ocurren en el marco familiar y de relaciones de pareja, siendo muchos los casos que terminan en el asesinato<sup>323324</sup>. La diputada señora Muñoz, autora del proyecto, dio cuenta de la insuficiencia de los tipos penales existentes en nuestra legislación para abordar conceptualmente y en forma adecuada este problema,

---

<sup>321</sup> Ley N° 20.480. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Informe de Comisión de Familia. 16 de abril de 2008. Informe de Comisión de Familia en Sesión 69. Legislatura 356. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/4620/>

<sup>322</sup> Ibid.

<sup>323</sup> Ibid.

<sup>324</sup> A 25 de noviembre de 2019, el SERNAMEG indica que se registran 41 femicidios consumados y 99 femicidios frustrados. Disponible en: [https://www.sernameg.gob.cl/?page\\_id=27084](https://www.sernameg.gob.cl/?page_id=27084)

por lo que la división del parricidio que propuso, distinguiendo específicamente como femicidio las conductas contra la mujer, permitiría una mejor comprensión del problema, una adecuada difusión de sus implicancias y constituiría una señal mediática y cultural que apunte decididamente a evitar su ocurrencia<sup>325</sup>.

Dentro de los principales argumentos en contra de tipificar el femicidio podemos encontrar dos: (i) la irrelevancia de incluir el término, al no producir efectos prácticos, pues el delito de parricidio ya abarcaba a la situación fáctica que pretendía abarcar este nuevo tipo penal y finalmente la penalidad era la misma, por lo que algunos diputados incluso consideraron que su inclusión constituía una mala técnica legislativa al tratarlo en un artículo separado del parricidio<sup>326</sup>, como era la propuesta original; y (ii) la inconveniencia de incorporar nuevas hipótesis al delito de parricidio, cuando incluso esa figura está en retroceso en la legislación penal comparada<sup>327</sup>.

Por su parte, las razones a favor de tipificar el femicidio consistían en que, en primer lugar, tanto la ciudadanía como los medios de comunicación ya habían instalado la voz “femicidio” para describir tales acciones, de tal manera que al incluirla en la ley no se hacía otra cosa más que recoger un sentir social<sup>328</sup>; en segundo lugar, existía una necesidad de tipificar este delito como tal puesto que da cuenta de una especificidad clara que el Congreso debía reconocer y recoger en la legislación<sup>329</sup>, consistente en una manifestación extrema de discriminación de género; y, en tercer lugar, el requerimiento de instalar en el imaginario social el rechazo a la violencia contra las mujeres, lo que implica sancionar penalmente a los agresores como señal de la no aceptación social de este tipo de delitos<sup>330</sup>. Finalmente, no se dejó de reconocer que, sin desmerecer el valor

---

<sup>325</sup>Ley N° 20.480. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Informe de Comisión de Familia. 16 de abril de 2008. Informe de Comisión de Familia en Sesión 69. Legislatura 356. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/4620/>

<sup>326</sup> Ley N° 20.480. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Informe de Comisión de Constitución. 6 de agosto de 2008. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 69. Legislatura 356. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/4620/>

<sup>327</sup> Ley N° 20.480. Trámite Comisión Mixta: Cámara de Diputados – Senado. Informe Comisión Mixta. 4 de octubre de 2010. Informe Comisión Mixta en Sesión 86. Legislatura 358. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/4620/>

<sup>328</sup> Ley N° 20.480. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Informe de Comisión de Constitución. 6 de agosto de 2008. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 69. Legislatura 356. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/4620/>

<sup>329</sup> Ley N° 20.480. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 11 de septiembre de 2008. Diario de Sesión en Sesión 79. Legislatura 356. Discusión General. Pendiente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/4620/>

<sup>330</sup> Ley N° 20.480. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Informe de Comisión de Familia. 16 de abril de 2008. Informe de Comisión de Familia en Sesión 69. Legislatura 356. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/4620/>

de la iniciativa, no basta con que en el Código Penal se tipifique el femicidio, sino que es necesario dar mayor protección a la mujer y a la familia que ha sufrido violencia intrafamiliar a través de políticas públicas que le otorguen las herramientas necesarias para dar un paso al lado en forma definitiva<sup>331</sup>.

La proposición original de la diputada autora del proyecto constaba en conceptualizar el femicidio en un nuevo inciso segundo del artículo 390 de la siguiente manera: *“Asimismo, con la misma pena, será sancionado como femicida, el que, conociendo las relaciones que los ligan, maten a la mujer con la que esté o haya estado ligado como cónyuge, conviviente o a través de cualquiera otra relación afectiva”*<sup>332</sup>. Sin embargo, la Cámara de Diputados, con el afán de limitar en el tiempo la calidad de ex conviviente –debido a la incertidumbre que implica establecer cuándo termina una relación–<sup>333</sup>, agregó esta frase: *“Lo dispuesto precedentemente podrá no ser aplicado respecto de quienes han cesado efectivamente su vida en común con, a lo menos, tres años de anterioridad a la ejecución del delito, salvo que existan hijos comunes”*<sup>334</sup>. Dicho enunciado fue posteriormente eliminado por el Senado –en virtud de la difícil determinación y dudosa aplicación de la norma–<sup>335</sup>, junto con la referencia a los ex cónyuges y ex convivientes<sup>336</sup>, lo que implicó una diferenciación entre la gravedad de un delito de femicidio cometido por una persona con la cual hay un vínculo, respecto de aquellas personas con las cuales la sanción distingue que la relación fue anterior, siendo

---

<sup>331</sup> Ley N° 20.480. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 15 de septiembre de 2008. Diario de Sesión en Sesión 80. Legislatura 356. Discusión General. Se aprueba en general y particular. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4620/>

<sup>332</sup> Ley N° 20.480. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Moción Parlamentaria, 3 de abril de 2007. Moción Parlamentaria en Sesión 8. Legislatura 355. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4620/>

<sup>333</sup> Ley N° 20.480. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Informe de Comisión de Constitución. 6 de agosto de 2008. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 69. Legislatura 356. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4620/>

<sup>334</sup> Ley N° 20.480. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 15 de septiembre de 2008. Diario de Sesión en Sesión 80. Legislatura 356. Discusión General. Se aprueba en general y particular. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4620/>

<sup>335</sup> “[Mario Garrido Montt] *Por otra parte, señaló, la proposición establece que quedará a discreción del juez el aplicar o no la norma del inciso segundo si la convivencia o el matrimonio cesó hace más de tres años, situación que infringe el principio de legalidad de los tipos penales establecido en el artículo 19, número 7, párrafo octavo, de la Constitución Política de la República*”. Ley N° 20.480. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Segundo Informe de Comisión de Constitución. 13 de octubre de 2009. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 58. Legislatura 357. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4620/>

<sup>336</sup> Ley N° 20.480. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Oficio de Cámara Revisora a Cámara de Origen. Oficio Aprobación con Modificaciones. 21 de diciembre de 2009. Oficio en Sesión 113. Legislatura 357. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4620/>

esta última situación menos grave<sup>337</sup>. Esta segunda modificación no fue aprobada por la Cámara de Diputados<sup>338</sup>, por lo que el proyecto pasó a las manos de la Comisión Mixta. En dicha instancia, se reincorporó la referencia a los ex cónyuges y ex convivientes<sup>339</sup>, cuestión que fue aprobada tanto por la Cámara de Diputados<sup>340</sup> como por el Senado<sup>341</sup>. Así, finalmente, el artículo quedó de la siguiente forma: “*En el artículo 390: a) Reemplazase la expresión ‘a su cónyuge o conviviente’ por la siguiente: ‘a quien es o ha sido su cónyuge o su conviviente’.* b) *Incorpórese el siguiente inciso segundo: ‘Si la víctima del delito descrito en el inciso precedente es o ha sido la cónyuge o la conviviente de su autor, el delito tendrá el hombre de femicidio’*”<sup>342</sup>.

---

<sup>337</sup> Ley N° 20.480. Tercer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 6 de enero de 2010. Diario de Sesión en Sesión 115. Legislatura 357. Discusión única. Se rechazan modificaciones. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4620/>

<sup>338</sup> Diputada señora Adriana Muñoz: “*Lamento profundamente las modificaciones del honorable Senado, porque introducen una diferencia lamentable y dolorosa para las mujeres al distinguir entre tipos de asesinatos a mujeres*”. Ibid.

Señor Álvarez (Presidente): “*En votación la enmienda del Senado al número 7), que ha pasado a ser el número 5), del artículo 1°. Efectuada la votación (...), dio el siguiente resultado: por la afirmativa, 39 votos; por la negativa, 57 votos. No hubo abstenciones. Rechazada*”. Ibid.

<sup>339</sup> “*Las Honorables Diputadas señoras Goic y Muñoz señalaron su posición contraria, haciendo presente que en estos casos no cabe hacer distinciones de penas, porque lo característico del femicidio es que es la culminación de un prolongado proceso de abuso de poder durante la convivencia, y que, aunque ésta después haya cesado es precisamente tal vínculo el que creó las condiciones para que tal violencia llegue a transformarse en un homicidio (...)*”. Ley N° 20.480. Trámite Comisión Mixta: Cámara de Diputados – Senado. Informe Comisión Mixta. 4 de octubre de 2010. Informe Comisión Mixta en Sesión 86. Legislatura 358. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4620/>

“*Enseguida, la Presidente de la Comisión Mixta, Honorable Senadora señora Alvear, señaló que, de acuerdo a lo antes expuesto, existiría acuerdo en sancionar de igual forma los homicidios de los cónyuges y convivientes y de los ex cónyuges o convivientes. Con tal propósito, propuso incorporar a estos últimos entre las personas con una relación especial con el victimario a que se refiere el inciso primero del artículo 390 del Código Penal. (...) Sometida a votación la propuesta antes indicada, es aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de vuestra Comisión Mixta (...)*”. Ibid.

<sup>340</sup> Señora Sepúlveda, doña Alejandra (Presidenta): “*En votación el informe de la Comisión Mixta recaído en el proyecto de ley (...). Efectuada la votación (...) dio el siguiente resultado: por la afirmativa, 95 votos; por la negativa, 1 voto. No hubo abstenciones*”. Ley N° 20.480. Trámite Comisión Mixta: Cámara de Diputados – Senado. Discusión en Sala. 12 de octubre de 2010. Diario de Sesión en Sesión 87. Legislatura 358. Discusión Informe Comisión Mixta. Se aprueba. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4620/>

<sup>341</sup> “*Se aprueba el informe de la Comisión Mixta (25 votos a favor), dejándose constancia de que se reunió el quórum constitucional exigido, y queda terminada la discusión del proyecto en este trámite*”. Ley N° 20.480. Trámite Comisión Mixta: Cámara de Diputados – Senado. Discusión en Sala. 26 de octubre de 2010. Diario de Sesión en Sesión 61. Legislatura 358. Discusión Informe Comisión Mixta. Se aprueba. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4620/>

<sup>342</sup> Ley N° 20.480. Publicación de Ley en Diario Oficial. Ley N° 20.480, Modifica el Código Penal y la Ley N° 20.066 sobre violencia intrafamiliar, estableciendo el “femicidio”, aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre parricidio. Ministerio de Justicia. 18 de diciembre de 2010. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4620/>

**b. La CEDAW como lineamiento legislativo del numeral 6 del artículo 1° de la Ley N° 20.480**

La magnitud y la gravedad de la violencia en la familia, principalmente contra las mujeres, ha dificultado visibilizar las múltiples formas en que históricamente ellas han sido violentadas y discriminadas en los diversos ámbitos de la sociedad, como producto de la estructura social y política que las ubica una posición subordinada<sup>343</sup>. Lo anterior tiene implicancias políticas graves, pues ha reducido la violencia casi únicamente al espacio familiar, impidiendo reconocer y abordar integralmente la violación a los derechos humanos de las mujeres y la violencia de género como su manifestación extrema, que puede llevar a la muerte.

En este sentido, es deber de las autoridades llamadas a proteger los derechos de las personas y a la sociedad en su conjunto, responder a la necesidad de revisar y modificar las medidas adoptadas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, y proteger y brindar reparación a sus víctimas, cumpliendo con las obligaciones contraídas internacionalmente por nuestro país<sup>344</sup>. Esto requiere garantizar los derechos de las mujeres en todos y cada uno de los ámbitos de la vida nacional (derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) sin discriminación alguna, tal como obliga la CEDAW, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, vigentes en Chile<sup>345</sup>.

A mayor abundamiento, este último tratado internacional aludido, conocido como la Convención de Belém do Pará, es fundamental a la hora de creación de esta ley, puesto que es el tratado internacional sobre derechos humanos de las mujeres que sanciona la violencia en su contra tanto en el ámbito público como en el privado<sup>346</sup>, cuestión que

---

<sup>343</sup> Ley N° 20.480. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Informe de Comisión de Familia. 16 de abril de 2008. Informe de Comisión de Familia en Sesión 69. Legislatura 356. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela Ley/nc/historia-de-la-ley/4620/>

<sup>344</sup> Ibid.

<sup>345</sup> Ibid.

<sup>346</sup> “Artículo 1: Para los efectos de esta Convención, debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” [Énfasis agregado]. OEA. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”. Adoptada el 9 de junio de 1994, artículo 1.

precisamente intenta penalizar la tipificación del femicidio en nuestro Código Penal. Así, el numeral 6 de esta ley reconoce que la violencia que se produce al interior del seno familiar es de interés público y que, en consecuencia, debe ser sancionada. Teniendo en cuenta las normas de esta Convención y, a la vez, considerando lo dispuesto en la Constitución Política que garantiza a todas las personas la integridad física y psíquica, se concluye que el Estado está obligado a tomar todas las medidas necesarias para prevenir la violencia intrafamiliar<sup>347</sup>.

Lo anterior quita la relevancia que tuvo la CEDAW en la creación de este nuevo tipo penal, puesto que los legisladores tuvieron presente que, de acuerdo con dicha Convención, es deber del Estado tomar todas las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de conductas de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basadas en la idea de inferioridad o superioridad de cualesquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres, como expuso la ministra del Servicio Nacional de la Mujer en la Cámara de Diputados<sup>348</sup>. Por tanto, Chile, al ser un Estado Parte de esta Convención, tiene la obligación internacional de tomar dichas medidas, dentro de las cuales, sin duda, se incluyen las que dicen relación con erradicar y condenar la violencia intrafamiliar. Es más, el mismo Comité, a través de su Recomendación General N° 19 sobre “la violencia contra la mujer” indicó precisamente que los Estados también pueden ser responsables de actos de privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas<sup>349</sup>.

Relativo a este aspecto, el Comité ha calificado la violencia intrafamiliar como una categoría específica de la violencia contra la mujer con presencia en todas las sociedades y que somete a la mujer de todas las edades a diferentes tipos de vejámenes,

---

<sup>347</sup> Ley N° 20.480. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Informe de Comisión de Familia. 16 de abril de 2008. Informe de Comisión de Familia en Sesión 69. Legislatura 356. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/4620/>

<sup>348</sup> Ley N° 20.480. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 11 de septiembre de 2008. Diario de Sesión en Sesión 79. Legislatura 356. Discusión General. Pendiente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/4620/>

<sup>349</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General N° 19, 1992, párr. 9. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

como lesiones, violaciones, violencia mental, etc.<sup>350</sup>. En relación con las causas de esta violencia, el Comité señala: *“La violencia en la familia es una de las formas más insidiosas de violencia contra la mujer. Existe en todas las sociedades... La falta de independencia económica obliga a muchas mujeres a permanecer en situaciones violentas. La negación de sus responsabilidades familiares por parte de los hombres puede ser una forma de violencia y coerción. Esta violencia compromete la salud de la mujer y entorpece su capacidad de participar en la vida familiar y en la vida pública en condiciones de igualdad”*<sup>351</sup>.

Por tanto, nuestro país se veía obligado internacionalmente a adoptar estas medidas necesarias para erradicar las prácticas que suponen la subordinación de las mujeres, lo que derivó en tipificar el delito de femicidio para así adecuar su legislación interna a los instrumentos internacionales que ha ratificado y que se encuentran actualmente vigentes. El Comité de Expertas, en este sentido, felicitó a nuestro país por incorporar este delito y la consideración de que sea cometido por ex cónyuges<sup>352</sup>.

Sin embargo, esta tipificación se ha valido de ciertas críticas en la doctrina. A saber, el femicidio en Chile se encuentra tipificado como un delito autónomo respecto del parricidio, pero es completamente absorbido por él en cuanto a sus elementos típicos, lo que determina una dependencia entre el tipo de femicidio y el parricidio, al punto que no todo homicidio en el que la víctima sea mujer se puede denominar así, sino tan solo los que vean la muerte de la que fue en algún momento la cónyuge o la conviviente del autor<sup>353</sup>. Así, esta ley restringe enorme e inadecuadamente la naturaleza del fenómeno al ámbito familiar, excluyendo el asesinato de mujeres como resultado extremo de violencia de género en contextos tales como de noviazgo, “pololeo” y otros vínculos<sup>354</sup>. A su vez, esta ley tampoco considera a las mujeres transexuales, a tal punto

---

<sup>350</sup> MARTÍNEZ, Juan Ramón y VEGA, Giovanni. La obligación estatal de prevención a la luz del corpus iuris internacional de protección de la mujer contra la violencia de género. *Ius et Praxis*, 19(2), Talca, junio 2013. p. 341.

<sup>351</sup> Ibid.

<sup>352</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53° período de sesiones (1° a 19 de octubre de 2012). 2012. p. 4.

<sup>353</sup> CORN, Emanuele. La revolución tímida: el tipo de femicidio introducido en Chile por la Ley N° 20.480 desde una perspectiva comparada. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, 21(2), julio 2014. p. 125.

<sup>354</sup> Corporación Humanas y otras, Informe Alternativo para el examen del Estado de Chile ante el Comité CEDAW en su 53° sesión (Quinto y Sexto informe periódico combinado). Chile. Septiembre, 2012. p. 13. [Nota: el nombre oficial se denomina “Informe Alternativo”, pero, dado que es de octubre de 2012 y el informe oficial del Estado de Chile es del 2011, por un criterio de temporalidad, este informe en realidad

que no hace mención alguna a la identidad de género, lo que conlleva a que todo asesinato de personas trans que no han modificado su partida de nacimiento no puede acogerse a dicha ley, y el crimen no entra en el listado oficial de femicidios<sup>355</sup>. Todas estas circunstancias siguen llamándose homicidios simples y, en consecuencia, tienen la una respuesta sancionatoria mucho más blanda. Así, la ley sigue considerando como sujetos de protección sólo a quienes ésta considera “familia”, quedando fuera de su imperio las relaciones aludidas.

A pesar de estas críticas, la inserción del femicidio en el Código Penal tuvo el indiscutible mérito de fortalecer el debate y la atención de toda la sociedad respecto de la violencia contra la mujer<sup>356</sup>. Otro mérito consiste en que por medio de esta reforma están disponibles datos más acertados para contabilizar el fenómeno, y las cifras son ingrediente indispensable para predisponer políticas públicas orientadas a impedir y prevenir este delito<sup>357</sup>. Sin embargo, en lo concreto, estas cifras no han logrado traducirse en una Política Pública Nacional en Violencia de Género que permita un abordaje coherente, coordinado y efectivo de esta problemática.

Por tanto, si bien se valora enormemente la visibilización y tipificación de este delito que se comete debido al género y la posición que el sistema patriarcal les ha asignado a las mujeres dentro de la sociedad, aún queda mucho por hacer tanto en el ámbito preventivo como en el sistema de procesamiento judicial. En cuanto al primer aspecto, la tipificación del femicidio deviene en ineficaz para erradicar la discriminación contra la mujer si no se acompaña de políticas preventivas y garantías para el ejercicio pleno de sus derechos. En cuanto al segundo aspecto, es de esperar que este nuevo tipo penal pueda infundir en el Poder Judicial una conciencia más profunda del decisivo papel que tiene respecto de la perpetuación de los prejuicios de género<sup>358</sup>, que se traduce en una falta de conocimiento y capacitación en materia de género y derechos humanos en sectores claves del sistema de justicia que contribuyen a sostener patrón de procesamiento judicial orientado hacia la suspensión condicional del procedimiento y otras salidas alternativas que no implican la imposición de una sanción;

---

debería ser sombra, ya que fue emitido con posterioridad al informe oficial del Estado, por lo que habrían tenido acceso al mismo].

<sup>355</sup> MOVILH, Corporación Miles y Sindicato Nacional Independiente de Trabajadoras Sexuales Amanda Jofré. Informe Sombra CEDAW – Chile, 2017 – 2018. p. 4.

<sup>356</sup> CORN, Emanuele. op. cit. p. 129.

<sup>357</sup> Ibid.

<sup>358</sup> Ibid.

hecho que resulta preocupante en tanto perpetúa una práctica que deslegitima la sanción como parte de una política destinada a erradicar la violencia contra las mujeres, traducéndose en desprotección para las víctimas e impunidad para los crímenes<sup>359</sup>.

Por tanto, es indispensable que estos aspectos sean tenidos en consideración para avanzar hacia un tratamiento estatal de la violencia de género que permita abordar el fenómeno en su integralidad, generando políticas públicas y normativas desde un enfoque de derechos humanos<sup>360</sup>.

## **5. LETRA B) DEL NÚMERO 1 DEL ARTÍCULO 1° LA LEY N° 20.840: SUSTITUYE EL SISTEMA ELECTORAL BINOMINAL POR UNO DE CARÁCTER PROPORCIONAL INCLUSIVO Y FORTALECE LA REPRESENTATIVIDAD DEL CONGRESO NACIONAL (2015)**

### **a. Historia de la letra b) del número 1 del artículo 1° de la Ley N° 20.840**

La ley en estudio tuvo por objeto poner fin al sistema electoral binominal, creando un sistema proporcional inclusivo, introducir cuotas para asegurar mayor representación femenina y materializar otras modificaciones, como aumentar el número de parlamentarios. Así, el gran propósito de esta ley consiste en mejorar la representatividad del Congreso Nacional, puesto que el sistema binominal fue un sistema de elección excluyente, impuesto por la dictadura de Pinochet, que no reflejaba la diversidad de nuestra sociedad.

En virtud de la temática de este trabajo, nos concentraremos específicamente en las cuotas de género. En esta línea, uno de los objetivos de la ley consistió en aumentar la inclusión y la representatividad para subsanar la insuficiente representación femenina<sup>361</sup>,

---

<sup>359</sup> Corporación Humanas y otras, Informe Alternativo para el examen del Estado de Chile ante el Comité CEDAW en su 53° sesión (Quinto y Sexto informe periódico combinado). Chile. Septiembre, 2012. p. 14. [Nota: el nombre oficial se denomina “Informe Alternativo”, pero, dado que es de octubre de 2012 y el informe oficial del Estado de Chile es del 2011, por un criterio de temporalidad, este informe en realidad debería ser sombra, ya que fue emitido con posterioridad al informe oficial del Estado, por lo que habrían tenido acceso al mismo].

<sup>360</sup> Ibid.

<sup>361</sup> “En la última elección parlamentaria, sólo 20 mujeres lograron conseguir un cupo en el parlamento. Una cifra que, si bien representa un aumento respecto de 2009, da cuenta de una subrepresentación de las mujeres, considerando que constituyen más de un 52% de la población chilena”. “Cinco claves para

que, entre otros factores, se vio fuertemente castigada por el sistema binominal<sup>362</sup>, avanzando hacia un Congreso que represente adecuadamente a hombres y a mujeres. Por tanto, se incorporó una cuota de género que requiere a cada partido político que contemple en su nómina total de postulantes al menos un 40% de mujeres y no más de un 60% de candidatos hombres. Esta norma es transitoria, aplicable a las elecciones parlamentarias de los años 2017, 2021, 2025 y 2029, en el entendido de que su propósito es romper una situación inicial en la que operan fuertes e invisibles barreras de entrada<sup>363</sup>; vale decir, lo que se pretende es instalar un cambio cultural que permita dar visibilidad y establecer la práctica de elegir mujeres en el Parlamento.

Complementariamente, la norma establece un mayor aporte fiscal para que los partidos, en función del número de mujeres que elijan tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, con el fin de alentarlos a presentar candidatas en territorios donde tengan reales posibilidades de éxito, también de manera transitoria.

Al momento de ser discutida esta propuesta en la Cámara de Diputados, fue apoyada por la gran mayoría de los políticos, cuyos principales argumentos para respaldarla versaron sobre reconocer que existen barreras de entrada objetivas para las mujeres para participar en política<sup>364</sup>, por lo que la incorporación de cuotas constituye un incentivo para que se incorporen; constatar que Chile es un país muy desigual y esa desigualdad tiene mayoritariamente rostro de mujer, enfrentando mayores dificultades en el acceso al trabajo, instaladas también en el Congreso, por lo que las cuotas responden a una demanda importante del movimiento de mujeres alrededor del mundo para combatir aquella desigualdad<sup>365</sup>; y valorar que esta medida viene a romper la exclusión de la mujer en la política y en la participación en el Parlamento<sup>366</sup>.

No obstante, se generó una tensión entre las cuotas y las elecciones primarias, puesto que una indicación introducida por la Comisión de Constitución proponía, para

---

entender los cambios que traerá la ley que reemplaza el binominal”. 27 de abril de 2015. La Tercera. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/cinco-claves-para-entender-los-cambios-que-traera-la-ley-que-reemplaza-el-binominal/>

<sup>362</sup> Ley N° 20.840. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Informe de Comisión de Constitución. 23 de julio de 2014. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 51. Legislatura 362. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/3997/>

<sup>363</sup> Ibid.

<sup>364</sup> Ley N° 20.840. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 13 de agosto de 2014. Diario de Sesión en Sesión 56. Legislatura 362. Discusión General. Se aprueba en general y particular. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/3997/>

<sup>365</sup> Ibid.

<sup>366</sup> Ibid.

el cálculo de la proporción de hombres y mujeres, que se excluyan aquellas candidaturas proclamadas por el Tribunal Calificador de Elecciones para la elección definitiva de parlamentarios en los distritos electorales y circunscripciones senatoriales en que se hayan celebrado elecciones primarias. En consecuencia, algunos diputados plantearon que era imposible compatibilizar ambos elementos, puesto que este escenario abre un espacio para que la ley de cuotas se transforme en letra muerta<sup>367</sup>. A mayor abundamiento, se consideró negativa la indicación pues, en primer lugar, en términos simbólicos, refuerza la idea de que unos pueden llegar a ser candidatas porque ganaron su nominación a través de un proceso democrático competitivo, mientras que otros podrían llegar a serlo sin competir por cuotas, lo que generaría un potencial cuestionamiento a la legitimidad de origen de las candidatas. En segundo lugar, entrega un mecanismo de escape para que aquellos partidos que declaren no tener candidatas o no quieran esforzarse en buscar candidatas competitivas en algún determinado distrito, puedan saltarse las cuotas.

Efectuada la votación en general en dicha instancia, la normativa de cuotas de género, que se materializó en la letra b) del número 1 del artículo 1, fue aprobada por 86 votos contra 28, sin abstenciones, rechazándose, además, la indicación en polémica<sup>368</sup>. Sin embargo, la Cámara de Diputados no resolvió la pugna entre cuotas y primarias.

En el Senado, por su parte, las cuotas se enfrentaron a mayores trabas que en el primer trámite constitucional, pues, en primer lugar, en la Comisión de Constitución del Senado se presentaron dos indicaciones para eliminar del todo la letra b), basado en que los problemas por los cuales las mujeres no tienen mayor presencia en política no dicen relación con la falta de cupo, sino que más bien con la estructura cultural de nuestro país<sup>369</sup> –desconociendo, de hecho, que el propósito de las cuotas es efectivamente combatir aquella estructura–. Afortunadamente, aquellas indicaciones fueron rechazadas por la misma comisión. Sin embargo, volvieron a renovarse y fueron discutidas en Sala, donde igualmente fueron rechazadas, pero no sin antes levantar una discusión entre los senadores sobre si las cuotas constituyen o no el camino adecuado para fomentar la participación femenina en política. A saber, algunos senadores vieron las cuotas como

---

<sup>367</sup> Ibid.

<sup>368</sup> Ibid.

<sup>369</sup> Ley N° 20.840. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Informe de Comisión de Constitución. 5 de enero de 2015. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 79. Legislatura 362. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela Ley/nc/historia-de-la-ley/3997/>

una imposición a los partidos políticos que vulneraría su autonomía para poder realizar elecciones primarias<sup>370</sup>, y que además son innecesarias pues, a su entender, cuando las mujeres quieren y pueden se incorporan a la vida política con éxito, por lo que no necesitan subsidios para seguir avanzando<sup>371</sup>. Estos planteamientos, afortunadamente, no fueron mayoría, por lo que se mantuvo la letra b) en el proyecto.

La segunda traba que debieron sortear las cuotas fue la búsqueda de compatibilizarlas con las elecciones primarias, que exponen la tensión entre el principio de inclusión y la legitimidad de las candidaturas. La Comisión de Constitución del Senado aprobó dos indicaciones que intentaron corregir el problema: (i) la indicación número 6 agrega en la letra b) lo siguiente: “Este porcentaje será obligatorio y se calculará con independencia de la forma de nominación de las candidaturas”; mientras que la indicación número 157 agrega un artículo transitorio nuevo: “El partido político que decidiera someterse al sistema de elecciones primarias contemplado en el artículo 3° y siguientes de la presente para los períodos electorales parlamentarios de los años 2017, 2021, 2025 y 2029, sólo podrá someter a dicho procedimiento hasta un 40% del total de candidaturas a diputado o senador que éste pueda declarar en la elección definitiva, vayan o no en pacto electoral”<sup>372</sup>. Estas indicaciones fueron objeto de arduo debate, pues, la norma considera que, no obstante que se hayan realizado primarias para la designación de los candidatos, la nómina final que presente un partido o un pacto debe cumplir, por cada partido el porcentaje correspondiente, lo que implicaría que las primarias pierdan valor, ya que “si un partido realiza diez primarias y cumple con el requisito en todas, pero los ciudadanos no eligen a las candidatas mujeres, aquellas perderán su valor para los efectos del cumplimiento de las cuotas. En tal caso, se le exigirá a cada partido que las cumpla en otros distritos, lo cual demuestra que, para poder satisfacer el requisito, no podrá llevar a cabo primarias, por el riesgo de tener que

---

<sup>370</sup> Ley N° 20.840. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Discusión en Sala. 13 de enero de 2015. Diario de Sesión en Sesión 84. Legislatura 362. Discusión Particular. Se aprueba en particular con modificaciones. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela Ley/nc/historia-de-la-ley/3997/>

<sup>371</sup> Ibid.

<sup>372</sup> Ley N° 20.840. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Informe de Comisión de Constitución. 5 de enero de 2015. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 79. Legislatura 362. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela Ley/nc/historia-de-la-ley/3997/>

complementar en otros distritos la falencia de candidatas mujeres que pueda presentarse en aquellos donde sí se efectúen”<sup>373</sup>.

Por otro lado, se consideró que el límite impuesto del 40% para que los partidos políticos realicen elecciones primarias restringe la libertad de éstos para tomar decisiones por medio de elecciones primarias, afecta la igualdad en materia de designación de candidatos y genera una discriminación arbitraria<sup>374</sup>.

En contra de estos planteamientos, otros senadores consideraron que el 40% era absolutamente razonable, toda vez que las últimas primarias no correspondieron a más del 10% de los distritos y las circunscripciones, por lo que este mecanismo permite que se concilien los principios de inclusión, en el caso de las mujeres, y el de participación, a través de las elecciones primarias<sup>375</sup>.

Con todo, la letra b) del número 1, con la modificación acordada con la Comisión de Constitución, fue aprobada<sup>376</sup>. La Cámara de Diputados, sin mayor debate, ratificó dicha letra con sus alteraciones por 90 votos afirmativos contra 22 negativos, con 5 abstenciones<sup>377</sup>.

#### **b. La CEDAW como lineamiento legislativo de la letra b) del número 1 del artículo 1° de la Ley N° 20.840**

Las cuotas de género impuestas por esta ley se justifican en la medida que las mujeres constituían, a la fecha, el 50,52% del total de la población del país y tan solo 19 participaron en la Cámara de Diputados, con el 15,83% y 6 mujeres en el Senado, con el

---

<sup>373</sup> Ley N° 20.840. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Discusión en Sala. 13 de enero de 2015. Diario de Sesión en Sesión 84. Legislatura 362. Discusión Particular. Se aprueba en particular con modificaciones. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/3997/>

<sup>374</sup> Ley N° 20.840. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Informe de Comisión de Constitución. 5 de enero de 2015. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 79. Legislatura 362. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/3997/>

<sup>375</sup> Ley N° 20.840. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Discusión en Sala. 13 de enero de 2015. Diario de Sesión en Sesión 84. Legislatura 362. Discusión Particular. Se aprueba en particular con modificaciones. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/3997/>

<sup>376</sup> Ibid.

<sup>377</sup> Ley N° 20.840. Tercer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 20 de enero de 2015. Diario de Sesión en Sesión 116. Legislatura 362. Discusión única. Se aprueban modificaciones. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/3997/>

15,79%<sup>378</sup>. Así, esta subrepresentación de las mujeres es uno de los déficits más evidentes de la democracia en Chile, caracterizando el terreno político en base a la desigualdad de género existente en el país. Esta problemática tiene dos dimensiones: (i) por una parte, la subrepresentación de las mujeres obstaculiza la adecuada representación de los intereses del género en la toma de decisiones y, (ii) por otra, dificulta alcanzar la igualdad de derechos en una serie de ámbitos, lo que se vincula con la esfera de los derechos humanos, pero también con la democracia, puesto que la insuficiente representación de las mujeres demuestra que el sistema político como está formulado es incapaz de representar adecuadamente a la ciudadanía, por lo que no se cumple con el mandato de representación igualitaria propio de un Estado de derecho democrático<sup>379</sup>. Como consignó la Corporación Humanas en el seno de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, la baja participación femenina en espacios de decisión públicos ha dejado en evidencia la discriminación de género que aún existe en nuestro país, pero también un déficit del sistema político que requirió ser abordado<sup>380</sup>.

La participación política de las mujeres y la representación de sus intereses en los espacios de decisión ha sido una materia de interés tanto para las autoridades nacionales como para los organismos internacionales que desde hace más de quince años han reprochado al Estado de Chile los bajos niveles de participación política de la mujer y, especialmente, la falta de medidas especiales para corregir el problema<sup>381</sup>. En esta línea, la CEDAW, con el fin de asegurar alcanzar los objetivos de igualdad, oportunidades y trato, mandata a los Estados, en su artículo 4, a adoptar medidas especiales de carácter temporal que consisten, evidentemente, en un trato diferenciado por un período de tiempo, que no constituyen discriminación, sino, por el contrario, son precisamente medidas que los Estados han convenido para poner fin o corregir la discriminación existente. Además, se ocupó particularmente sobre la vida política y pública de las mujeres a través de su Recomendación General N°23 (1997), reconociendo que los factores más importantes que han impedido la capacidad de la mujer para participar en la vida pública han sido los valores culturales y las creencias religiosas, la falta de

---

<sup>378</sup> Ley N° 20.840. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Informe de Comisión de Constitución. 23 de julio de 2014. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 51. Legislatura 362. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/3997/>

<sup>379</sup> Ley N° 20.840. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Informe de Comisión de Constitución. 23 de julio de 2014. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 51. Legislatura 362. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/3997/>

<sup>380</sup> Ibid.

<sup>381</sup> Ibid.

servicios y el hecho de que el hombre no ha participado en la organización del hogar ni en el cuidado y la crianza de los hijos, por lo que si se liberaran de algunas de las faenas domésticas, las mujeres participarían más plenamente en la vida de su comunidad<sup>382</sup>. Por tanto, reafirma que los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que las medidas especiales temporales se orienten a apoyar el principio de igualdad y, en consecuencia, deben dar cumplimiento al artículo 4 de la Convención para que la mujer reciba el estímulo y apoyo de todos los sectores de la sociedad para participar en la vida pública.

Sin embargo, tanto el mandato constitucional de representación igualitaria como las obligaciones internacionales para eliminar la discriminación que ha suscrito nuestro país, no han sido cumplidas. El mismo Comité de Expertas de la CEDAW se manifestó preocupado en 1999 por la baja participación de la mujer en la política y la administración gubernamental, en particular en los puestos de adopción de decisiones, recomendándole al Estado de Chile que implemente una estrategia amplia, incluyendo medidas especiales<sup>383</sup>. Posteriormente, insistió en esta preocupación el año 2012, al lamentar que “la persistencia de actitudes y estereotipos patriarcales y la falta de medidas especiales de carácter temporal sigan obstaculizando la participación de las mujeres, incluidas las mujeres indígenas, en el Parlamento y los cargos de responsabilidad a nivel estatal y municipal”<sup>384</sup>. Por tanto, exhortó a nuestro país a que adopte, cuando sea necesario, medidas especiales de carácter temporal a fin de acelerar la participación plena e igual de la mujer en la vida pública y política y que adopte todas las medidas necesarias para poner en marcha la reforma del sistema electoral binominal<sup>385</sup>.

Así, las medidas de paridad contenidas en la ley se enmarcan en las recomendaciones formuladas por los organismos internacionales al Estado de Chile en los últimos años, resultando, además imprescindibles para avanzar en garantizar los

---

<sup>382</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General N° 23, 1997, párr. 10 y 11. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

<sup>383</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 20° período de sesiones (19 de enero a 5 de febrero de 1999) – 21° período de sesiones (7 a 25 de junio de 1999). Quincuagésimo cuarto período de sesiones. Suplemento No. 38 (A/54/38/Rev.1). 1999. p. 81.

<sup>384</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53° período de sesiones (1° a 19 de octubre de 2012). 2012. p. 6.

<sup>385</sup> Ibid.

derechos civiles y políticos de las mujeres y mejorar la calidad de la democracia en el país<sup>386</sup>.

No obstante, esta ley merece ciertos reparos en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, la norma dice relación con las mujeres que pertenezcan a partidos políticos, y no incluye a mujeres independientes que sean electas como parlamentarias, lo que se traduce en una desprotección a éstas últimas, dejándolas fuera de las cuotas contempladas por la ley. En segundo lugar, en cuanto a la transitoriedad, está inadecuadamente prevista pues el estándar internacional señala que las medidas de acción afirmativa de carácter temporal cesan cuando se cumplen los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato que se han buscado<sup>387</sup>. Así, nada asegura que, con el solo transcurso del tiempo, tras cuatro elecciones, se modifique el comportamiento cultural y político de los partidos y de la ciudadanía para que más mujeres resulten electas. Por tanto, lo apropiado sería no establecer un límite legal del tiempo tras el cual se cese con esta medida especial, sino que se establezca un mecanismo de revisión que permita incorporar las correcciones que sean necesarias, de manera de cumplir el objetivo por el cual fueron dictadas<sup>388</sup>.

En tercer lugar, es necesario que la paridad, para que realmente funcione y produzca el cambio cultural buscado, sea considerada tanto para la conformación del Gabinete, de autoridades regionales, designación de embajadores y embajadoras y representantes ante organismos internacionales, así como en los directorios de empresas públicas<sup>389</sup>. No basta con tener sólo más diputadas y senadoras, si en todas las restantes estructuras de poder público se perpetúa la subrepresentación de las mujeres.

Cuando llegó el momento de implementarse este mecanismo el año 2017, el estudio realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mostró que, cumpliendo con la ley, las nominaciones de mujeres aumentaron significativamente tanto para la Cámara de Diputados (porcentajes de 17% en 2009, 19,4% en 2013 y 41,4% en 2017) como para el Senado (13,8% en 2009, 17,9% en 2013 y 40,9% en 2017), permitiendo un aumento en la proporción de mujeres electas al Poder

---

<sup>386</sup> Ley N° 20.840. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Informe de Comisión de Constitución. 24 de octubre de 2014. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 61. Legislatura 362. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/3997/>

<sup>387</sup> Ibid.

<sup>388</sup> Ibid.

<sup>389</sup> Ibid.

Legislativo, que pasó de 6 a 10 senadoras y de 19 a 35 diputadas<sup>390</sup>. Así, el mecanismo de cuotas logró revertir en buena medida la desigualdad de género existente en la competencia electoral.

Ahora bien, la tasa de éxito global, considerando a todas y todos los candidatos, independiente del número de escaños que obtuvo la coalición o partido, fue de 21,3% entre los hombres y sólo un 8,8% entre las mujeres<sup>391</sup>. Esto significa que mientras que un 41% de las candidatas eran mujeres, sólo un 22,6% de quienes ganaron un escaño son mujeres. De manera inversa, mientras que un 59% de los candidatos eran hombres, un 77,4% de quienes ganaron un escaño son hombres. Como indican las autoras Lucía Miranda y Julieta Suárez-Cao, “teniendo en cuenta que el voto funciona por la selección de una candidatura individual, no resulta extraño que sean los hombres quienes se beneficien de esta estructura de votación, pues los candidatos más reconocidos en Chile son hombres”<sup>392</sup>. Así, en un contexto de desigualdad y subrepresentación histórica, es difícil esperar un efecto inmediato del cambio institucional, lo que se condice, de hecho, con el carácter transitorio de la ley, que pretende dar el puntapié inicial a un proceso de cambio cultural en el cual la participación de las mujeres en la política electoral se vuelva normalizado<sup>393</sup>.

Por otra parte, los datos analizados por el PNUD relevan que, a pesar de los grandes avances logrados bajo el nuevo mecanismo de cuotas, aún queda por avanzar, ya que existen claras diferencias en cuanto al financiamiento que reciben las candidatas en comparación con sus pares hombres<sup>394</sup>. A mayor abundamiento, la distribución de aportes monetarios privados –aquellos adicionales a los provistos por el Estado– a candidaturas de hombres al Congreso es casi tres veces mayor que para las mujeres (74,2% vs. 25,8%), generando desigualdades en la contienda electoral<sup>395</sup>.

---

<sup>390</sup> “Tras implementación de cuotas de género, equidad en el financiamiento de campañas surge como nuevo desafío”. El Mostrador. 21 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/braga/2018/03/21/tras-implementacion-de-cuotas-de-genero-equidad-en-el-financiamiento-de-campanas-surge-como-nuevo-desafio/>

<sup>391</sup> MIRANDA LEIBE, Lucía y SUÁREZ-CAO, Julieta. La política siempre ha sido cosa de mujeres: Elecciones y Protagonistas en Chile y la Región. Santiago, Chile. Flacso Chile. 2018. p. 105.

<sup>392</sup> Ibid, p. 106.

<sup>393</sup> Ibid.

<sup>394</sup> “Tras implementación de cuotas de género, equidad en el financiamiento de campañas surge como nuevo desafío”. El Mostrador. 21 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/braga/2018/03/21/tras-implementacion-de-cuotas-de-genero-equidad-en-el-financiamiento-de-campanas-surge-como-nuevo-desafio/>

<sup>395</sup> Ibid.

En cuanto a estos aspectos, el Comité hizo notar su preocupación al Estado de Chile por “los obstáculos estructurales y los estereotipos discriminatorios relacionados con la participación de las mujeres en la vida política y pública sigan excluyéndolas de los puestos electivos y de libre designación”<sup>396</sup>. Por tanto, si bien se demostró con las elecciones de 2017 que las cuotas son un paso importante para lograr la igualdad de oportunidades en el acceso a cargos públicos, se deben atender los reparos previamente anunciados y reducir las brechas de género en el financiamiento de campaña para seguir avanzando hacia una mayor equidad, además de seguir las últimas recomendaciones elaboradas por el Comité que consisten, entre otras, en: (i) reiterarle al Estado que aplique cabalmente la Recomendación General N°23 (1997) sobre la vida política y pública, (ii) instarle a que establezca objetivos y plazos específicos para acelerar la participación de la mujer en pie de igualdad en todos los niveles de la vida pública y política nacional e internacional y (iii) solicitarle que incluya en su octavo informe periódico una evaluación de la Ley N° 20.840, junto con datos desglosados sobre las tendencias de participación de las mujeres en la adopción de decisiones, incluida la esfera de la diplomacia<sup>397</sup>. Sólo a través del cumplimiento de estas recomendaciones y de su monitoreo, además de evaluar constantemente cómo se está materializando la ley en la vida práctica y modificándola en lo que sea pertinente, es que avanzaremos efectivamente en garantizar la igualdad de oportunidades para las mujeres para participar en la vida política y pública.

---

<sup>396</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile, sesiones 1574ª y 1575ª (14 de marzo de 2018). 2018. p. 9.

<sup>397</sup> Ibid, p. 10.

## **6. LEY N° 21.030: REGULA LA DESPENALIZACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN TRES CAUSALES (2017)**

### **a. Historia de la Ley N° 21.030**

Esta ley ha sido una de las más polémicas desde el retorno a la democracia, pues su tramitación duró dos años donde la política, el aspecto jurídico, la moral y la religión se mezclaron para entregarnos frases y argumentos controversiales que hicieron eco en la prensa y en la sociedad chilena<sup>398</sup>. Sin lugar a duda, no fue un proyecto fácil de sacar adelante y tanto su dificultosa tramitación como sus modificaciones serán evaluadas a continuación.

El fundamento que entrega el Mensaje Presidencial para justificar la necesidad social de que se apruebe la interrupción del embarazo en tres causales específicas se erige sobre la base de que la vida de toda persona comprende no sólo su condición biológica, sino también los aspectos sociales y culturales que la constituyen, por lo que la normativa vigente a la época sobre interrupción del embarazo, que la prohibía sin excepciones, no respondía al trato digno que el Estado de Chile debe otorgar a sus ciudadanas en situaciones críticas, tales como evitar un peligro para la vida de la mujer cuando el embrión o feto padezca una alteración estructural congénita o genética incompatible con la vida extrauterina, o cuando el embarazo es producto de una violación<sup>399</sup>. Así, los derechos de las mujeres están en el centro de esta propuesta, por lo que las tres causales de interrupción legal del embarazo exigen como presupuesto básico de cada una la expresión de voluntad libre de la mujer<sup>400</sup>.

Además, este proyecto se fundamenta, entre otros aspectos, en las obligaciones internacionales que ha adquirido Chile con el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pues, de conformidad con él, la denegación de la interrupción del embarazo, en determinadas circunstancias, puede constituir vulneraciones a derechos fundamentales pues la prohibición absoluta de interrumpir el embarazo no reconoce que

---

<sup>398</sup> Véase: REYES, Carolina. “Los diputados y sus frases más controvertidas e insólitas sobre el aborto”. 17 de marzo de 2016. Bio Bio Chile. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/2016/03/17/los-diputados-y-sus-frases-mas-controvertidas-e-insolitas-sobre-el-aborto.shtml>

<sup>399</sup> Ley N° 21.030. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Mensaje Presidencial. 31 de enero de 2015. Mensaje en Sesión 123. Legislatura 362. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6701/>

<sup>400</sup> Ibid.

existen circunstancias en las cuales no es exigible a una mujer, por medio de la amenaza de una pena privativa de libertad, que continúe un embarazo<sup>401</sup>. De esta forma, la penalización del aborto sin excepciones en nuestro país constituía un incumplimiento de las obligaciones contraídas por Chile en relación con la garantía que debe existir respecto del pleno goce de los derechos a la vida y a la integridad física y psíquica de las mujeres. Bajo esta misma línea se ha manifestado el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en los exámenes de sus informes de 2006 y 2012.

La iniciativa en comento regulaba, a su vez, otros tres aspectos fundamentales que causaron discrepancia a lo largo de toda la tramitación legislativa. En primer lugar, el proyecto se hacía cargo de la protección de las niñas y adolescentes menores de 14 años mediante el reconocimiento de un espacio de discernimiento, por lo que, si el o los representantes legales denegaran su solicitud de interrupción del embarazo, se estableció una autorización sustitutiva del juez de familia a la podrían acceder si concurren los requisitos establecidos para ello; y, es más, se autorizaba al médico cirujano de prescindir de dicha solicitud de autorización al representante legal cuando existieran antecedentes para afirmar que, al hacerlo, se expondría a las menores a un riesgo de violencia intrafamiliar, coacción amenaza o maltrato, en cuyo caso se podría acudir al juez de familia competente<sup>402</sup>. En segundo lugar, contemplaba la posibilidad de que el médico cirujano pudiera expresar, por escrito y previamente, su objeción de conciencia<sup>403</sup>. En tercer lugar, mediante una indicación formulada posteriormente, el proyecto incorporó un programa de acompañamiento para la mujer tanto en su proceso de discernimiento, como durante el período posterior a la toma de decisión, lo que incluye el tiempo posterior al parto o la interrupción del embarazo, el que debería ser personalizado y respetuoso de su libre decisión<sup>404</sup>.

La Comisión de Salud de la Cámara de Diputados aprobó la idea de legislar por mayoría absoluta de los diputados presentes (8 votos a favor y 5 en contra)<sup>405</sup>, no sin que antes se diera un debate muy prolífero entre diputados que consideraron que el

---

<sup>401</sup> Ibid.

<sup>402</sup> Ibid.

<sup>403</sup> Ibid.

<sup>404</sup> Ley N° 21.030. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Oficio Indicaciones del Ejecutivo. 26 de agosto de 2015. Oficio en Sesión 63. Legislatura 363. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6701/>

<sup>405</sup> Ley N° 21.030. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Informe de Comisión de Salud. 15 de septiembre de 2015. Informe de Comisión de Salud en Sesión 72. Legislatura 363. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6701/>

aborto ya existe en Chile, por lo que, a su entender, lo que pretendía esta iniciativa legal era simplemente regular dicha situación, con la finalidad de contemplarla como una prestación de salud legalizada, a fin de que la interrupción del embarazo se haga de forma segura, con buenas prácticas y en condiciones de higiene que aseguren la salud de la madre, otorgándole, entonces, un derecho de opción a las mujeres<sup>406</sup>; y diputados que sostuvieron que este derecho no es como se ha planteado, pues la libertad de decidir de forma autónoma de las mujeres estaría constreñida por la pareja, por su entorno y por los miedos y que, además, la iniciativa no estaría despenalizando el aborto, sino que lo estaría legalizando en tres causales, lo que, en definitiva, sería la antesala del aborto libre<sup>407</sup>.

Luego, la iniciativa pasó a la Comisión de Constitución, que formuló modificaciones o enmiendas al proyecto que consistieron, entre otras, establecer que, junto con informar a la mujer acerca de los programas sociales y económicos de apoyo, se le debería informar acerca de los programas de adopción; se dispuso que en el caso de violación de una mujer mayor de 18 años que no haya hecho la denuncia, la jefatura del hospital o clínica particular debería ponerlo en conocimiento del Ministerio Público; y, mientras que la Comisión de Salud dispuso que no existiría la obligación de denunciar para la jefatura del hospital o clínica particular cuando se tratara del delito de aborto, manteniendo el deber de confidencialidad, la Comisión de Constitución propuso eliminar dicho deber de confidencialidad<sup>408</sup>.

Mediante las discusiones en sala en el seno de la Cámara de Diputados, se observa que el centro de debate versó sobre si debía despenalizarse o no la interrupción del embarazo en las tres causales indicadas, sin entrar mayormente al fondo del proyecto ni las regulaciones específicas que proponía. En este sentido, existieron posturas en contra de la iniciativa, tales como las del diputado Enrique van Rysselberghe, quien, desde su punto de vista, consideró que “promover el aborto en tres causales es limitar el concepto de persona humana, tal como en el pasado lo hicieron los nacionalsocialistas y los comunistas. (...) El votar a favor de este proyecto es, sin duda, votar en favor del

---

<sup>406</sup> Ley N° 21.030. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 16 de marzo de 2016. Diario de Sesión en Sesión 2. Legislatura 364. Discusión General. Pendiente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6701/>

<sup>407</sup> Ibid.

<sup>408</sup> Ley N° 21.030. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Informe de Comisión de Constitución. 9 de marzo de 2016. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 1. Legislatura 364. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6701/>

exterminio de personas humanas, en favor de eliminar a niños por nacer, en favor de limitar el concepto de ser humano”<sup>409</sup>. En contraposición, otros parlamentarios, tales como Cristina Girardi y Joaquín Godoy, acogieron el proyecto desde la perspectiva de los derechos de las mujeres, al indicar que “cuando a una mujer no se le da la posibilidad de tener su cuerpo, eso la invisibiliza, la elimina, la hace inexistente. El cuerpo de la mujer no solo es posesión del violador, sino que es propiedad de la sociedad toda, y ésta se reduce a un mero receptáculo. Aquí no se trata de imponer a las mujeres el aborto, (...) sino que se le da la posibilidad a la mujer que decida qué hacer con su cuerpo”<sup>410</sup>; y que parecía irracional que “el Estado de Chile tome la decisión por una mujer que está viviendo un calvario, que está sufriendo, porque no es fácil tomar la decisión. (...) La persona que está involucrada en esta tragedia tiene que tomar la decisión”<sup>411</sup>. Finalmente, el proyecto fue acogido en general por 66 votos afirmativos y 44 votos negativos; mientras que cada causal fue acogida en votación separada<sup>412</sup>.

En segundo trámite constitucional, la Comisión de Salud, por mayoría de sus miembros, aprobó en general la iniciativa y recomendó a la Sala del Senado de proceder de igual forma<sup>413</sup>. La Comisión de Constitución, por su parte, también aprobó en general el proyecto por mayoría de 3 votos a favor y 2 en contra<sup>414</sup>. La Sala del Senado, en cuanto a la idea de legislar, fue lugar de debate: mientras algunos senadores consideraron que las premisas de los derechos de las mujeres y su autonomía eran premisas inválidas, pues esta autonomía tendría un límite infranqueable, que sería el respeto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, particularmente

---

<sup>409</sup> Ley N° 21.030. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 16 de marzo de 2016. Diario de Sesión en Sesión 2. Legislatura 364. Discusión General. Pendiente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6701/>

<sup>410</sup> Ibid.

<sup>411</sup> Ibid.

<sup>412</sup> Señor Núñez, don Marco Antonio (Presidente accidental): “Corresponde votar en particular el número 1) del inciso primero del número 1) [riesgo de la vida de la mujer] (...). Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: por la afirmativa, 67 votos; por la negativa, 43 votos. No hubo abstenciones. Corresponde votar en particular el número 2) del inciso primero del número 1) [el embrión o feto padezca una alteración estructural congénita o genética de carácter letal] (...). Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: por la afirmativa, 62 votos; por la negativa, 46 votos. Hubo 2 abstenciones. Corresponde votar en particular el número 3) del inciso primero del número 1) [embarazo sea por resultado de una violación] (...). Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: por la afirmativa, 59 votos; por la negativa, 47 votos. Hubo 3 abstenciones. Despachado el proyecto”. Ley N° 21.030. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 17 de marzo de 2016. Diario de Sesión en Sesión 4. Legislatura 364. Discusión General. Se aprueba en general y particular. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6701/>

<sup>413</sup> Ley N° 21.030. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Discusión en Sala. 24 de enero de 2017. Diario de Sesión en Sesión 83. Legislatura 364. Discusión General. Pendiente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6701/>

<sup>414</sup> Ibid.

el derecho a la vida del que está por nacer como titular de derechos<sup>415</sup>; otros reconocieron la importancia de legislar en esta materia, pues en la sociedad actual existen abortos clandestinos y los recursos económicos de cada mujer llegan a ser determinantes para su vida y su salud –si cuenta con dichos recursos, la joven puede ir a otro país y realizarse un aborto en condiciones de seguridad–, lo que refleja la profunda desigualdad e injusticia que sufren las mujeres, por lo que aprobar el proyecto constituiría hacerse cargo de esa realidad y reconocer de una vez por todas que las mujeres son sujetos de derechos y que ellas son las únicas que pueden decidir sobre su propia vida, sobre todo en circunstancias como las contempladas en el proyecto, donde no es exigible que la ley les imponga cumplir con la obligación de mantener el embarazo<sup>416</sup>. Así las cosas, se aprobó en general el proyecto por 20 votos a favor, 15 en contra y dos abstenciones<sup>417</sup>.

En la discusión en particular, luego de extenuantes y larguísimas discusiones, las causales números 1), 2) y 3) fueron aprobadas por 20 votos a favor y 14 en contra, 19 votos contra 14 y 18 contra 16, respectivamente<sup>418</sup>. En cuanto al resto del proyecto de ley, fueron cuatro grandes materias las que suscitaron discusiones más acaloradas: (i) la objeción de conciencia, (ii) la inexistencia de una obligación de denunciar la violación, (iii) que la autorización de uno solo de los padres de la menor de 14 años baste para que ésta interrumpiera su embarazo y (iv) el fin que deben perseguir los programas de acompañamiento.

En primer lugar, la Comisión de Constitución, en su segundo informe, introdujo una importante modificación en el precepto que consagra la objeción de conciencia, al acordar que podrán manifestar dicha objeción tanto el médico cirujano requerido como los demás profesionales a los que corresponda desarrollar sus funciones durante la intervención, que en ningún caso podrá ser invocada por una institución y que se

---

<sup>415</sup> Ibid.

<sup>416</sup> Ibid.

Ley N° 21.030. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Discusión en Sala. 25 de enero de 2017. Diario de Sesión en Sesión 84. Legislatura 364. Discusión General. Se aprueba en general. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6701/>

<sup>417</sup> Ibid.

<sup>418</sup> Ley N° 21.030. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Discusión en Sala. 18 de julio de 2017. Diario de Sesión en Sesión 32. Legislatura 365. Discusión Particular. Se aprueba en particular con modificaciones. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6701/>

respetará el principio de confidencialidad en la relación entre médico y paciente<sup>419</sup>. El motivo para incluir al personal médico dentro del ámbito de aplicación de la objeción de conciencia consistió en que, de lo ampliarse dicho ámbito, se configuraría una discriminación arbitraria en contra de los demás profesionales que no realizan directamente la intervención quirúrgica, pero que de todas maneras participan en la misma y también tienen igualmente el derecho de abstenerse de participar<sup>420</sup>. Algunos senadores no estuvieron de acuerdo con la ampliación de esta institución, puesto que lo que sucedería en la práctica sería que en muchos casos la mujer no tendría la posibilidad de recibir la prestación médica en disputa pues cualquier profesional podría oponerse a intervenir en ella, lo que conllevaría a que la derivaran si es que no existe personal de reemplazo, que es del todo factible; y que esta situación, asimismo, contraviene algo muy esencial en la práctica de la salud: no se pueden anteponer los principios y valores de quien atiende respecto a segregar a los pacientes<sup>421</sup>. Con todo, esta modificación fue aprobada por mayoría por la sala del Senado.

Relativo al mismo tema, se renovó una indicación para que la objeción abarcara, además, a los establecimientos de salud, pues, de acuerdo con el parecer de un grupo de senadores, resultaba totalitario obligar a instituciones privadas y que tienen determinada misión –como la mencionada en aquella instancia, la Universidad Católica–, cierta línea de funcionamiento, a hacer cosas que van en contra de aquello, pues atentaría contra la autonomía de dichas entidades<sup>422</sup>. En contraposición, otro grupo rechazó la indicación pues en el derecho comparado ya se ha enfatizado bastante que la objeción de conciencia es un atributo de las personas naturales, no de las personas jurídicas<sup>423</sup>. Frente a este escenario, la indicación renovada fue rechazada por 15 votos en contra, 9 a favor y un pareo<sup>424</sup>.

Por último, se estableció una contra excepción a dicha objeción, en cuyo caso esta manifestación de voluntad no sería aplicable: en el evento en que la mujer requiera atención médica impostergable y no existiese otro profesional no objetor.

---

<sup>419</sup> Ley N° 21.030. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Segundo Informe de Comisión de Constitución. 11 de julio de 2017. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 28. Legislatura 365. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6701/>

<sup>420</sup> Ley N° 21.030. Segundo Trámite Constitucional: Senado. Discusión en Sala. 18 de julio de 2017. Diario de Sesión en Sesión 32. Legislatura 365. Discusión Particular. Se aprueba en particular con modificaciones. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6701/>

<sup>421</sup> Ibid.

<sup>422</sup> Ibid.

<sup>423</sup> Ibid.

<sup>424</sup> Ibid.

Un segundo tema que causó polémica fue respecto de la causal número 3), de violación, pues se presentó una indicación renovada para suprimirla pues existía el temor de que, de eliminar la obligación legal de denuncia, se prestaría para abusos y que abriría la puerta al aborto libre, al no consagrar la obligación de denunciar para la mujer<sup>425</sup>, cuestión que, además, contribuiría a mantener la impunidad del violador en el caso efectivo de violaciones<sup>426</sup>.

Dentro de la misma causal, en virtud de un inciso que estableció que “Tratándose de una niña menor de 14 años, además de su voluntad, la interrupción del embarazo deberá contar con la autorización de su representante legal, o de uno de ellos, a elección de la niña”, se suscitó un tercer debate bastante tenso, pues dicho precepto fue interpretado por algunos senadores como una infracción al principio de corresponsabilidad parental y al derecho preferente en la educación de los hijos<sup>427</sup>, y también como la posibilidad de que las niñas menores de 14 años pudieran acceder a un aborto sin haber mediado una

---

<sup>425</sup> Senador señor Quintana: “(...) algunos, maliciosamente, han dicho que las mujeres simularán violaciones para así tener acceso al ‘aborto libre’. ¡Qué argumento más espurio! ¡Como si para las mujeres fuera fácil ‘simular violaciones’! Eso implica simplemente presumir mala fe y no hacer un debate serio en torno a la causal correspondiente. La ley está concebida para regular a las personas en circunstancias normales. Por ello, no es normal exigirles a una mujer y a una niña mejor de edad dar a luz a un hijo fruto de un crimen. Simplemente, ese estándar no es normal: es lo más cercano a la perversión; es francamente perturbador”. Ibid.

<sup>426</sup> Senador señor Espina: “(...) Pero, como no se establece que [la mujer] denuncie y estamos en presencia de un violador habitual, que es el caso mayoritario –el pariente, el cercano–, ¿creen ustedes que una mujer va a denunciar a su violador cuando, después de abortar, deba llegar a vivir a su misma casa? ¿Saben lo que va a hacer? No va a decir nada. (...) Voto en contra del texto propuesto, porque implica, en gran medida, impunidad para el violador, pero respaldo la indicación”. Ibid.

Senador señor Araya: “(...) Sostener que por el hecho de que la mujer no declare se dará lugar a la impunidad me parece un error profundo. Eso significa partir de la base de que nuestro sistema procesal penal se sustenta, para conseguir las condenas, solamente en las declaraciones de las víctimas. Eso no es así. (...) Frente a una mujer que es víctima de violación se mantiene vigente la obligación que les impone el artículo 198 del Código Procesal Penal a los centros asistenciales, sean públicos o privados, cuando toman conocimiento de la existencia de un delito sexual y, en este caso, de una violación. Dicha norma dispone que los centros asistenciales deben recoger todos los medios de pruebas que puedan constar (...). Como consecuencia de ello, quedó resguardado y claramente establecido en la discusión de la Comisión de Constitución que las imposiciones para los centros de salud se mantienen, y el Ministerio Público va a contar con otras herramientas de investigación”. Ibid.

<sup>427</sup> Senador señor Larraín: “(...) es perfectamente posible que el violador sea el padre, quien, en tal hipótesis, por supuesto que no tendrá ninguna posibilidad de participar. Es un caso (...) pero que obviamente queda fuera. Y así lo hemos planteado. Estamos dejando a uno de los padres fuera de la decisión respecto de su hija. (...) esta disposición, que complementa el delito de violación, ataca muy directamente dicho principio [de corresponsabilidad parental]. (...) En mi opinión, estamos frente a un cuadro que agrava el tema de la violación, porque estamos dejando a los padres, que constitucionalmente tienen el derecho preferente en la educación de sus hijos, fuera de esta situación, y estamos rompiendo un principio que queremos incorporar en la legislación, cual es el de la corresponsabilidad parental”. Ibid.

Senador señor Ignacio Walker: “(...) la norma no atenta contra la corresponsabilidad, porque ambos representantes quedan habilitados para entregar su autorización. La corresponsabilidad se viola cuando la ley establece la primacía del padre sobre la madre, o viceversa, como ocurría antiguamente con el derecho de cuidado de los hijos en común”. Ibid.

“violación propia”<sup>428</sup>. No obstante, la Ministra de la Mujer y la Equidad de Género explicó que “lo que se plantea en este punto es dar un marco de respeto a la autonomía progresiva de las niñas, de modo que, efectivamente, lo puedan hacer en caso de estar con sus padres o su representante legal. Se coloca la posibilidad de recurrir a la autorización de solo uno de ellos, primero, por el reconocimiento de los hogares monoparentales; y, segundo, porque en el caso de las menores de 14 años, cuando la violación la realiza un familiar muy cercano, podría haber uno de los dos progenitores tratando de protegerlo”<sup>429</sup>. Finalmente, se aprobó el inciso en disputa por 21 votos a favor contra 11<sup>430</sup>.

En cuarto lugar, los senadores tuvieron problemas para ponerse de acuerdo, en un primer aspecto, sobre el fin que deben perseguir los programas de acompañamiento, los que no se contemplaban en el texto original y que fueron incluidos en la Cámara de Diputados por la bancada de la Democracia Cristiana. Algunos senadores no estuvieron de acuerdo con que el inciso pertinente señalara que “su entrega en ningún caso podrá estar destinada a influir en la voluntad de la mujer” y que el acompañamiento deberá ser “respetuoso de su libre decisión”, pues, en su visión, este apoyo adicional debería ser una política de Estado que cuente con una presencia y de un intento de evitar la lógica de los abortos, pues, “claramente” la principal razón para el aborto en Chile es la soledad de la madre, la sensación de abandono, el temor, y no necesariamente, en general, las posibles causales planteadas para “legalizarlo”<sup>431</sup>. Por su parte, otra bancada insistió en que el programa de acompañamiento sí debe ser neutral y voluntario, pues no busca disuadir ni influir en la decisión de la mujer, y el hecho de que sea voluntario es clave, pues implica que si la mujer desea otro tipo de apoyo o acompañamiento, evidentemente puede obtenerlo<sup>432</sup>. Con todo, el proyecto fue aprobado conservando los principios de voluntariedad y de no disuasión.

En un segundo orden, se estableció que quienes pueden prestar estos programas de acompañamiento solo son organismos estatales –las instituciones sin fines de lucro

---

<sup>428</sup> Senadora van Rysselberghe: “En tercer lugar, tal como lo señalamos, las relaciones sexuales consentidas tratándose de menores de 14 años, desde un punto de vista legal –en esta Sala estamos llenos de abogados– sería una violación. Por ejemplo, una relación sexual consentida de una menor de 13 años con su pololo de 16. Entonces, esa menor podría acceder al aborto sin que haya sufrido una agresión sexual, pues se trata de un acto consentido. Por consiguiente, a través de esta causal, tal como se haya redactada, estamos permitiendo el aborto libre a menores de 14 años”. Ibid.

<sup>429</sup> Ibid.

<sup>430</sup> Ibid.

<sup>431</sup> Ibid.

<sup>432</sup> Ibid.

pueden ofrecer un apoyo adicional—, cuestión que fue objetada por cierta cantidad de senadores al ser considerada como una ruptura de la igualdad ante la ley y un prejuicio ideológico que no compartían, pues era plausible que existieran instituciones privadas que den a conocer su postura, ya sea pidiéndole a la mujer que desista de su decisión o acompañándola en ella<sup>433</sup>. Mientras que otro bloque vio en esta apertura una relativización del proyecto, al permitir que organizaciones fanáticas y sectarias tergiversen esta situación, ya que nos encontramos en un Estado laico que hay que proteger, por lo que les hubiese gustado que se estableciera algún tipo de restricción en ese sentido: que la institución tenga cierto estándar ético y no promueva la intolerancia, la odiosidad o la discriminación, porque significaría que estarían logrando el resultado exactamente contrario al objetivo de los programas de acompañamiento<sup>434</sup>. Sin embargo, aquella propuesta fue rechazada y fue aprobada la incorporación de instituciones sin fines de lucro dentro de los programas.

Ya en el tercer trámite constitucional, gran parte de la discusión en la Cámara de Diputados versó nuevamente sobre la aprobación o rechazo del proyecto en general y de las tres causales, anunciando que se recurrirá al Tribunal Constitucional si el proyecto finalmente se aprueba<sup>435</sup>. Sin embargo, en cuanto a las modificaciones efectuadas por el Senado, éstas fueron acogidas por la mayoría de los diputados<sup>436</sup>, salvo los incisos

---

<sup>433</sup> Ibid.

<sup>434</sup> Ibid.

<sup>435</sup> Diputado Javiera Macaya: “*Muchos de los que estamos de este lado de la vereda votaremos en contra de este proyecto, porque, obviamente, apoyamos el derecho del menor que no se puede defender y la vida de ese menor que está por nacer, que además está defendida por nuestra Constitución, por lo que vamos a recurrir al Tribunal Constitucional si este proyecto es aprobado*”. Ley N° 21.030. Tercer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 19 de julio de 2017. Diario de Sesión en Sesión 48. Legislatura 365. Discusión única. Pendiente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/6701/>

Diputada Cristina Girardi: “*Pero hay una cadena [de dominación] que no hemos logrado romper, que tiene que ver con que todavía no entendemos que los hombres no son superiores a las mujeres; que las mujeres no somos de su propiedad, que no somos una cosa (...) Durante la discusión de este proyecto me ha tocado muchas veces escuchar que las mujeres quieren decidir sobre su cuerpo, como si eso fuera una fatalidad. (...) solo quiero decirles a los parlamentarios que nosotras, como mujeres, sí podemos decidir, que podemos discriminar cuándo queremos tener un embarazo y cuándo no. Eso es parte de un derecho que debe tener una mujer por el solo hecho de existir: el derecho a tener identidad y a reclamar el respeto a nuestra conciencia*”. Ibid.

<sup>436</sup> Señor Espinoza, don Fidel (Presidente): “*Corresponde votar las enmiendas incorporadas por el Senado al proyecto de ley, iniciado en mensaje, que regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales, con la salvedad de los incisos cuarto, quinto y sexto del artículo 119 del Código Sanitario, contenidos en el número 1) del artículo 1º, por tratarse de materias propias de ley orgánica constitucional. En votación. Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: por la afirmativa, 65 votos, por la negativa, 42 votos. No hubo abstenciones. Aprobadas*”. Ley N° 21.030. Tercer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Discusión en Sala. 20 de julio de 2017. Diario de Sesión en Sesión 50. Legislatura 365. Discusión única. Se rechazan modificaciones. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/6701/>

cuarto, quinto y sexto del artículo 119 del Código Sanitario, contenidos en el número 1) del artículo 1°, que versaban sobre la autorización de la interrupción del embarazo de niñas menores de 14 años que hayan manifestado su intención de interrumpir un embarazo producto de una violación, que, siendo materias propias de ley orgánica constitucional, necesitaban alcanzar un quórum especial que no fue logrado<sup>437</sup>. En consecuencia, dichos incisos fueron examinados por la Comisión Mixta formada al efecto<sup>438</sup>, que finalmente fueron aprobados por 6 votos contra 4<sup>439</sup>. Posteriormente, en la Cámara de Diputados aprobó lo resuelto por la Comisión por 70 votos a favor, 45 votos en contra y 1 abstención<sup>440</sup>. Por último, el Senado igualmente aprobó el informe de la Comisión por 22 votos a favor y 13 en contra<sup>441</sup>, por lo que el proyecto quedó finalmente aprobado.

No obstante, los obstáculos para que la ley finalmente viera la luz no terminaron ahí, pues fueron presentados dos requerimientos de inconstitucionalidad ante el Tribunal

---

<sup>437</sup> Señor Espinoza, don Fidel (Presidente): “Corresponde votar los incisos cuarto, quinto y sexto del artículo 119 del Código Sanitario, contenidos en el número 1) del artículo 1°, para cuya aprobación se requiere el voto favorable de 67 señoras y señores diputados. En votación. Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: por la afirmativa, 66 votos; por la negativa, 40 votos. Hubo 1 abstención. Rechazados”. Ibid.

<sup>438</sup> “El honorable Senador señor Chahuán votó en contra, por considerar que vulneran el principio de corresponsabilidad parental, porque contienen visos de inconstitucionalidad y porque existen temas de fondo que no se han discutido, como el acoso de las menores de 14 años, que, de acuerdo a nuestra legislación, no tienen capacidad para dar su pleno consentimiento, pero sí la tendrán para abortar, en un marco legal que permite el aborto libre. Preciso que se está vulnerando el derecho del que está por nacer y anunció que será el Tribunal Constitucional el que deberá resolver si alguna de las normas que ha aprobado el Congreso Nacional vulnera los derechos humanos del que está por nacer.  
(...)

El Honorable Senador señor Araya manifestó su voto a favor de las normas objeto de la discrepancia y expresó que corresponde al legislador establecer el derecho que prevalece cuando hay una colisión. (...) Indicó que siempre va a quedar resguardado el interés de la menor, porque hay que tener presente que este proyecto obliga siempre al director del centro asistencial donde se realiza el aborto, a efectuar la denuncia respectiva conforme al Código Procesal Penal, en el caso de menores de edad, a fin de que el Ministerio Público lleve adelante la investigación y se determine el responsable del delito de violación. concluyó que así queda salvaguardado el interés y la protección de la mujer menor de edad que se encuentra embarazada. (...) Añadió que la convocatoria de esta Convención Mixta tiene que ver con un tema muy puntual: la autorización judicial supletoria, y no con otros temas que legítimamente quieran instalar los señores parlamentarios que la integral; además, recalco que no aprobar esta norma coloca a la niña menor de 14 años en desprotección”. Ley N° 21.030. Trámite Comisión Mixta: Cámara de Diputados – Senado. Informe Comisión Mixta. 2 de agosto de 2017. Informe Comisión Mixta en Sesión 53. Legislatura 365. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6701/>

<sup>439</sup> Ibid.

<sup>440</sup> Ley N° 21.030. Trámite Comisión Mixta: Cámara de Diputados – Senado. Discusión en Sala. 2 de agosto de 2017. Diario de Sesión en Sesión 53. Legislatura 365. Discusión Informe Comisión Mixta. Se aprueba. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6701/>

<sup>441</sup> Ley N° 21.030. Trámite Comisión Mixta: Cámara de Diputados – Senado. Discusión en Sala. 2 de agosto de 2017. Diario de Sesión en Sesión 36. Legislatura 365. Discusión Informe Comisión Mixta. Se aprueba. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6701/>

Constitucional, uno por un grupo de senadores<sup>442</sup> y otro por un grupo de diputados<sup>443</sup>, que fundamentaron su petición en cuatro supuestos conflictos constitucionales: (i) el legislador habría excedido su competencia, vulnerando el mandato del artículo 19 N° 1 inciso segundo, que se refiere a la protección de la vida del que está por nacer; (ii) el proyecto produciría profundas discriminaciones arbitrarias, contraviniendo el principio de igualdad ante la ley; (iii) el articulado vulneraría la libertad de conciencia y el derecho a ejercer la profesión médica, y, desde allí, trasgrediría la garantía esencial de los derechos; y (iv) el proyecto socavaría las bases de la institucionalidad, en cuanto no respeta el derecho de asociación y autonomía de los cuerpos intermedios (objeción de conciencia institucional).

El Tribunal, teniendo presente que ambos requerimientos impugnaron iguales grupos de normas, resolvió disponer su acumulación y resolvió el conflicto en la sentencia Rol N° 3729–17, de fecha 28 de agosto de 2017. En este sentido, el Tribunal no pretendió decidir sobre el aborto, pues esa decisión la tomó el Congreso Nacional, por lo que se limitó a revisar si la decisión del legislador se enmarcó dentro de los márgenes permitidos por la Constitución<sup>444</sup>. En cuanto al artículo 19 N° 1 inciso segundo de la Constitución, expuso que la protección consagrada no puede significar ni desprotección, en el sentido que no existen medidas de todo tipo indispensables en resguardo del no nacido; ni sobreprotección, en el sentido de medidas que vayan más allá de lo razonable y sacrifiquen derechos de otros<sup>445</sup>. En este sentido, no puede significar un mandato para descuidar a la mujer, pues del texto de la Constitución no se desprende ni se infiere que la protección del que está por nacer sea un título que perjudique a la progenitora.

Respecto del concepto de persona en la Constitución, el Tribunal Constitucional manifestó que uno de los efectos más importantes de atribuir a alguien su condición de

---

<sup>442</sup> Ley N° 21.030. Trámite Tribunal Constitucional. Oficio al Tribunal Constitucional. Requerimiento al Tribunal Constitucional. 2 de agosto de 2017. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela Ley/nc/historia-de-la-ley/6701/>

<sup>443</sup> Ley N° 21.030. Trámite Tribunal Constitucional. Oficio al Tribunal Constitucional. Requerimiento al Tribunal Constitucional. 8 de agosto de 2017. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela Ley/nc/historia-de-la-ley/6701/>

<sup>444</sup> TC, Rol N° 3729–17, 28 de agosto de 2017, considerando 4°.

<sup>445</sup> “TC entrega fundamentos de sentencia que rechazó requerimientos que impugnaban proyecto que regula despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales”. 29 de agosto de 2017. Diario Constitucional Disponible en: <https://www.diarioconstitucional.cl/noticias/tribunal-constitucional/2017/08/29/tc-entrega-fundamentos-de-sentencia-que-rechazo-requerimientos-que-impugnaban-proyecto-que-regula-despenalizacion-de-la-interrupcion-voluntaria-del-embarazo-en-tres-causales/>

persona para efectos constitucionales es que sólo éstas tienen derecho<sup>446</sup>. De este modo, el que está por nacer es un bien jurídico, de mucha importancia para la Constitución, pero le encarga al legislador su resguardo y esta protección no puede hacerse sin la debida consideración a los derechos que tiene la mujer<sup>447</sup>.

A continuación, y en relación a las causales del proyecto, el fallo aduce que ninguna de ellas vulnera la Constitución<sup>448</sup>. Por otra parte, en cuanto a los cuestionamientos expuestos por los requirentes, se indica por la Magistratura Constitucional que no se vulnera la igualdad ante la ley.

Sobre la objeción de conciencia, la sentencia expresa que, atendida la naturaleza y peculiaridad del proyecto de ley en revisión, no se divisa razón jurídica para restringir la objeción de conciencia solamente a las personas naturales que revistan la condición de profesionales, por lo que acogió parcialmente los requerimientos parlamentarios, declarando parcialmente inconstitucional el nuevo artículo 119 ter del Código Sanitario<sup>449</sup>.

En virtud de los motivos anteriores, fueron rechazados los requerimientos de autos y acogidos parcialmente, en lo pertinente objetado del ya aludido precepto normativo. La decisión fue acordada con el voto en contra de los Ministros Peña, Aróstica, Romero y Letelier, quienes estuvieron por acoger los requerimientos deducidos por una cuarta de los senadores (Rol N° 3729) así como por una cuarta parte de los diputados (Rol N° 3751).

---

<sup>446</sup> Ibid.

<sup>447</sup> Ibid.

<sup>448</sup>“(…) la primera causal no vulnera la Constitución: no hacer nada frente al riesgo que produce el embarazo en la mujer es una forma de decidir. Requerida por la mujer la interrupción del embarazo y diagnosticado por el cirujano el riesgo vital, no cabe otra solución que la interrupción del embarazo para salvar la vida de la madre.

La segunda causal tampoco vulnera la Constitución. (...) se trata, además, de un embrión o feto que padece una patología letal. Por lo mismo, la decisión es si la muerte se va a producir antes o después de la interrupción, estando fuera de la hipótesis de protección de la vida que está por nacer. No se puede imponer a la mujer una carga de soportar su embarazo a todo evento con este embrión o feto destinado a fallecer. Ella es la que tiene que decidir, con los dos facultativos especialistas.

Finalmente, expone el TC que la tercera causal no vulnera la Constitución. (...) en torno al test de proporcionalidad, aduce la Magistratura Constitucional que el embarazo provoca un compromiso vital de la mujer, que afecta toda su vida. La intensidad de la unión entre ella y el embrión o feto, se establece un vínculo único, diferente a lo que se conoce. Sin embargo, la presencia de las tres causales que el proyecto contempla, obliga a ponderar las cargas excesivas que éstas significan para la mujer. El derecho no puede obligar a las personas a actuar contra sí mismas, y obligarlas a soportar el riesgo vital, la muerte de su hijo por una patología letal o la maternidad como consecuencia de la violación”.

Ibid.

<sup>449</sup> Ibid.

Luego de sortear todos los obstáculos, el proyecto de ley fue publicado el 27 de septiembre de 2017. Podemos observar de manera clara que fue la tramitación más dificultosa de las leyes estudiadas a lo largo de este trabajo, pues tanto al interior de la Cámara de Diputados, como del Senado, de la Comisión Mixta y del Tribunal Constitucional nunca existió consenso sobre esta iniciativa, suscitando acalorados y a veces insólitos debates entre todos los intervinientes, pues, como enunciamos en un principio, se entrelazaron argumentos jurídicos con religiosos, políticos y morales, lo que entorpeció indudablemente la tramitación legislativa. Pese a lo anterior, sin dudas esta ley constituye un avance importante hacia la conquista de los derechos de las mujeres chilenas, pese a problemas que ha tenido su implementación, cuestión que analizaremos en el apartado siguiente.

#### **b. La CEDAW como lineamiento legislativo de la Ley N° 21.030**

Como indicamos anteriormente, y como consigna el Mensaje Presidencial, la penalización del aborto sin excepciones en nuestro país constituía un incumplimiento inequívoco de las obligaciones contraídas por Chile en relación con la garantía que debe existir respecto del pleno goce de los derechos a la vida y a la integridad física y psíquica de las mujeres. Bajo esta misma línea se ha manifestado el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en los exámenes de sus informes de 2006 y 2012 ha manifestado en forma consistente que la actual legislación sobre la interrupción del embarazo es deficitaria y que requiere de una modificación por parte del Estado.

A mayor abundamiento, en las observaciones finales de 2006, expresó “su preocupación por la insuficiencia del reconocimiento y la protección de los derechos relacionados con la salud reproductiva de la mujer en Chile. Le sigue suscitando preocupación el hecho de que el aborto en cualquier circunstancia constituya un delito enjuiciable con arreglo a la legislación chilena, lo que puede llevar a las mujeres a la búsqueda de abortos inseguros e ilegales, con los consiguientes riesgos para su vida y su salud, así como por el hecho de que los abortos clandestinos sean la causa principal de mortalidad materna. (...). El Comité recomienda que el Estado Parte considere la revisión de las leyes relativas al aborto con miras a suprimir las disposiciones punitivas

aplicables a las mujeres que se someten a abortos y les dé acceso a servicios de calidad para tratar las complicaciones derivadas de abortos inseguros y reduzca las tasas de mortalidad materna, de conformidad con la recomendación general 24, relativa a la mujer y la salud, y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing”<sup>450</sup>.

En el examen del informe de 2012, el Comité lamentó profundamente que hayan fracasado iniciativas legislativas, en especial “en los supuestos de riesgo para la salud o la vida de la madre, grave malformación del feto o violación” e instó al Estado que “revise la legislación vigente sobre el aborto con miras a despenalizarlo en los casos de violación, incesto o riesgo para la salud o la vida de la madre”<sup>451</sup>.

A su vez, el Comité emitió la Recomendación General N° 24 el año 1999, relativa a la mujer y a su salud, con motivo del artículo 12 de la Convención, que prescribe que los Estados eliminarán la discriminación contra la mujer en lo que respecta a su acceso a los servicios de atención médica durante todo su ciclo vital, en particular en relación con la planificación de la familia, el embarazo, el parto y el período posterior al parto. En virtud de tal precepto y de la interpretación que le ha dado el Comité, éste le recomendó a los Estados que, en la medida de lo posible, enmienden la legislación que castigue el aborto a fin de abolir las medidas punitivas impuestas a mujeres que se hayan sometido a abortos<sup>452</sup>.

Así, estas recomendaciones integraron parte de los fundamentos para proponer la ley en estudio, como un reconocimiento explícito que ha adquirido el Estado de Chile con sus obligaciones internacionales en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. A su vez, al interior de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados se tuvo en consideración, para aprobar el proyecto, que los organismos de derechos humanos han instado a Chile a avanzar en este debate, para así poder progresar hacia un mayor respeto de los derechos humanos de las mujeres<sup>453</sup>. En este sentido, era

---

<sup>450</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, 36° período de sesiones (7 a 25 de agosto de 2006). 2006. p. 4 y 5.

<sup>451</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53° período de sesiones (1° a 19 de octubre de 2012). 2012. p. 9.

<sup>452</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General N° 24, 1999, párr. 31. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

<sup>453</sup> Ley N° 21.030. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados. Informe de Comisión de Constitución. 9 de marzo de 2016. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 1. Legislatura 364. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6701/>

importante dar una lectura coherente a la Constitución y a considerar también el artículo 5° inciso segundo de la misma, con las bases de la institucionalidad –en relación a los principios de dignidad y realización material y espiritual– y los demás derechos y sujetos de derechos en juego<sup>454</sup>. Lo anterior es fundamental para entender cómo el derecho internacional de los derechos humanos ha jugado un papel fundamental en materias tan relevantes como la que comentamos, pues notamos que este proyecto es una consecuencia directa del cumplimiento de las obligaciones internacionales que adquirió Chile al momento de ratificar los tratados internacionales que versan sobre derechos humanos, particularmente la CEDAW.

Posteriormente, en el informe periódico de 2018, el Estado de Chile informó al Comité de Expertas de la tramitación del proyecto de ley en estudio, reconociendo que su aprobación en primer trámite constitucional constituye un hito histórico para el país, pues desde la recuperación de la democracia los proyectos presentados en esta materia ni siquiera habían podido ser discutidos: nunca se había aprobado la idea de legislar sobre los mismos<sup>455</sup>. En esta línea, nuestro Estado indicó que, con la aprobación de un proyecto como éste, se avanzará el país en el reconocimiento de un derecho fundamental de las mujeres<sup>456</sup>. El Comité, en respuesta, acogió con agrado la aprobación de la Ley N° 21.030, sin embargo, de conformidad con su Recomendación General N° 24 (1999) sobre la mujer y la salud, le continuó recomendando a nuestro país que amplíe el ámbito de aplicación de esta ley para despenalizar el aborto en todos los casos<sup>457</sup>, es decir, que se legisle a favor de lograr un aborto libre, sin expresión de causal, donde sólo la voluntad de la mujer sea suficiente para que pueda acceder a esta prestación médica de manera segura.

Dado que, como consecuencia de la Ley N° 21.030, el derecho de las mujeres y niñas a decidir y acceder a la interrupción voluntaria del embarazo en las tres causales constituye una obligación para el Estado de Chile que debe materializarse en términos de disponibilidad, accesibilidad, no discriminación, accesibilidad física, asequibilidad, acceso a la información, aceptabilidad o pertinencia y calidad de los servicios de

---

<sup>454</sup> Ibid.

<sup>455</sup> Chile, Séptimo Informe Periódico del Estado de Chile ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer – CEDAW. 2018. p. 46.

<sup>456</sup> Ibid.

<sup>457</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile, sesiones 1574ª y 1575ª (14 de marzo de 2018). 2018. p. 13.

salud<sup>458</sup>, es fundamental examinar cómo ha sido la implementación que ha tenido dicha ley. De acuerdo con los datos proporcionados por el Ministerio de Salud, se han reportado un total de 1.117 casos desde septiembre de 2017 a junio de 2019, donde la causal número 1) fue invocada 371 veces, la causal número 2) un total de 558 veces y la causal número 3) amparó 1.096 casos<sup>459</sup>. Sin embargo, resulta relevante analizar aquellos datos teniendo en consideración la objeción de conciencia individual e institucional, pues aquella no puede crear barreras que afecten el ejercicio de derechos por parte de mujeres y niñas al punto de limitarlo o ponerlo en riesgo. Así, de acuerdo con el estudio realizado por la Corporación Humanas en 2018, se aprecia que: (i) las y los médicos obstetras contratados en hospitales públicos aceptan en mayor medida las causales de riesgo vital e inviabilidad que la causal de violación sexual para la interrupción del embarazo, (ii) es considerable la amplitud con que los médicos obstetras de hospitales públicos se acogen a la objeción de conciencia individual, donde únicamente en tres establecimientos no existen médicos que se declaren objetores de conciencia en ninguna causal; y (iii) es excesivamente amplia la manera en que está regulada la objeción de conciencia institucional, pues no exige siquiera requisitos vinculados a la fundamentación de la misma en base a los valores o ideario de la institución que la invoca<sup>460</sup>, de manera tal que, de acuerdo con la información del Ministerio de Salud, actualizada al primer semestre de 2019, son seis los establecimientos privados que se han acogido a la objeción de conciencia institucional. Estas conclusiones resultan preocupantes en tanto se identifican barreras de accesibilidad de la interrupción legal del embarazo en tres causales derivadas de la objeción de conciencia, tanto personal como institucional.

Por otra parte, existe una alta objeción de conciencia en la causal de violación que resulta crítica, especialmente si consideramos que la incorporación de la violación

---

<sup>458</sup> Corporación Humanas – Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género. Implementación de la Ley N° 21.030 que regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales: Objeción de conciencia en hospitales públicos y en instituciones y su impacto en el ejercicio de derechos de las mujeres y niñas. 6 de julio de 2018. Disponible en: <http://www.humanas.cl/wp-content/uploads/2018/08/HUMANAS-Estudio-Objeci%C3%B3n-Conciencia-Ley-IVE-Tres-Causales-Anexo-Julio-2018.pdf>

<sup>459</sup> “Ley N° 21.030 a 2 años de su entrada en vigencia”. Ministerio de Salud. 20 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.minsal.cl/ley-n21-030-a-2-anos-de-su-entrada-en-vigencia-ive/>

<sup>460</sup> Corporación Humanas – Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género. Implementación de la Ley N° 21.030 que regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales: Objeción de conciencia en hospitales públicos y en instituciones y su impacto en el ejercicio de derechos de las mujeres y niñas. 6 de julio de 2018. Disponible en: <http://www.humanas.cl/wp-content/uploads/2018/08/HUMANAS-Estudio-Objeci%C3%B3n-Conciencia-Ley-IVE-Tres-Causales-Anexo-Julio-2018.pdf>

sexual entre las causales de aborto legal se sustenta en la necesidad de proteger a mujeres y niñas de las gravísimas consecuencias que derivan de un embarazo forzado<sup>461</sup>. A junio de 2019, la mitad de los y las obstetras que se desempeñan en hospitales públicos no están dispuestos a realizar un aborto a una mujer o niña que ha sufrido una violación sexual (51%)<sup>462</sup>, lo que indica la precariedad con que el sistema público enfrenta el aborto en la tercera causal. De acuerdo con CIPER, a este escenario se le agrega un nuevo problema: no todos los centros hospitalarios tienen una unidad de alto riesgo obstétrico, un requisito para aplicar la ley según la norma técnica publicada por el Ministerio de Salud en febrero de 2018<sup>463</sup>. Esto significa que, ya sea por carencia de médicos que no sean objetores o por no contar con la infraestructura necesaria, las mujeres que soliciten el aborto después de una violación deben ser trasladadas. Si estas situaciones se presentan fuera de la Región Metropolitana, se genera una afectación mayor pues la distancia entre los hospitales agrava el problema.

Sumado a lo anterior, CIPER reporta la existencia del desconocimiento de la normativa por parte de los equipos médicos y la poca información que disponen las mujeres para que puedan exigir su derecho y, al mismo tiempo, saber a qué hospital pueden recurrir<sup>464</sup>, a través de los datos obtenidos por organizaciones de la sociedad civil, tales como Corporación Humanas, Miles Chile y la Asociación Chilena de Protección de la Familia (Aprofa).

Frente a estos problemas, se da cuenta de una falta de reacción de las autoridades del Ministerio de Salud pues no hay ningún *feedback* con los recintos hospitalarios, lo que se refleja en cinco casos donde las mujeres finalmente fallecieron por no haberse amparado en la primera causal, siendo que sus casos sí aplicaban y hasta el día de hoy se desconoce si fueron informadas de ello<sup>465</sup>.

Por tanto, notamos que, si bien la CEDAW sí influyó positiva y significativamente en la elaboración de la Ley N° 21.030, existen ciertos vacíos legislativos y problemas en su implementación que coartan el efecto que quiere lograr la ley, generando una

---

<sup>461</sup> Ibid.

<sup>462</sup> “Ley N° 21.030 a 2 años de su entrada en vigencia”. Ministerio de Salud. 20 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.minsal.cl/ley-n21-030-a-2-anos-de-su-entrada-en-vigencia-ive/>

<sup>463</sup> PIZARRO, Gabriela. Todos los obstáculos y presiones que impiden a las mujeres acceder al aborto por tres causales. 4 de septiembre de 2018. CIPER. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2018/09/04/todos-los-obstaculos-y-presiones-que-impiden-a-las-mujeres-acceder-al-aborto-por-tres-causales/>

<sup>464</sup> Ibid.

<sup>465</sup> Ibid.

desprotección del derecho de las mujeres y niñas de decidir interrumpir su embarazo o no dentro de las causales contempladas. Es sumamente importante que exista un monitoreo constante sobre cada hospital y clínica que preste este servicio, así como también que generen las reformas legales y administrativas pertinentes para asegurar el acceso efectivo, oportuno, de calidad y sin discriminación alguna a la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales, pues ésta es una obligación del Estado de Chile para con las mujeres y, en consecuencia, es deber de éste tomar todas las medidas posibles para asegurar el ejercicio de ese derecho.

## V. CONCLUSIONES

El objeto a lo largo de este trabajo ha sido evaluar si la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, luego de ser ratificada por el Estado de Chile en 1989 y habiendo entrado en vigor para nuestro país, ha tenido un impacto significativo en el ámbito legislativo de nuestro ordenamiento jurídico, para lo cual, en primer lugar, estudiamos la elaboración de la CEDAW considerando el contexto internacional de la época, la orgánica que establece, sus funciones y los mecanismos que entrega. En segundo lugar, reseñamos la recepción que ha tenido este instrumento internacional en nuestro país y cómo se ha desenvuelto con el pasar de los años, teniendo presente el contexto político imperante al momento de su ratificación. En tercer lugar, examinamos el cumplimiento de las recomendaciones generales y de las observaciones a los informes periódicos elaborados por nuestro país, por parte del Comité de Expertas de la CEDAW. En cuarto lugar, nos referimos a la inconcebible demora en la tramitación del Protocolo Facultativo de la Convención y las dificultades que tuvo que sortear para avanzar en su aprobación. Por último, identificamos y analizamos las leyes que han tenido entre sus lineamientos la CEDAW y sus principios rectores, evaluando si esta aplicación constituye un avance hacia la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres desde una perspectiva feminista o si, por el contrario, incurre en el esencialismo de las mujeres.

En este sentido, estudiamos seis leyes que significaron hitos legislativos en la lucha feminista, a saber: (i) la Ley N° 19.023, que crea el Servicio Nacional de la Mujer (1991); (ii) la Ley N° 19.335, que establece el régimen de participación en los gananciales (1994); (iii) la Ley N° 19.611, que establece la igualdad jurídica entre hombres y mujeres (1999); (iv) el numeral 6 del artículo 1° de la Ley N° 20.480, que establece el delito de femicidio (2010); (v) la letra b) del número 1 del artículo 1° de la Ley N° 20.840, que sustituye el sistema electoral binominal por uno proporcional y establece las cuotas de género; y, finalmente, (vi) la Ley N° 21.030, que regula la despenalización de la intervención voluntaria del embarazo en tres causales (2017). Cada una de ellas fue estudiada a la luz de su tramitación legislativa, considerando las discusiones políticas que modificaron el proyecto original y los consensos que tuvieron que hacerse, y de la CEDAW como lineamiento para su propuesta y desarrollo.

A raíz de aquel estudio, es posible concluir que, en primer lugar, es apresurado calificar a la CEDAW de meramente igualitarista al estándar masculino por su simple lectura. Más bien debemos interpretarla desde una mirada abstracta, lo que permite abarcar distintas temáticas que nos ayudan a proteger a todas las mujeres. Esta labor debe complementarse con el trabajo que ha realizado el Comité de Expertas a lo largo de los años, interpretando el alcance del texto literal a través de las sugerencias que le ha elaborado a cada Estado Parte<sup>466</sup> como de sus Recomendaciones Generales<sup>467</sup>, que dan cuenta de la visión integral e interseccional<sup>468</sup> que tiene el tratado. Así, las disposiciones de la CEDAW y su interpretación por el Comité claramente desmienten las afirmaciones de que la CEDAW es asimilacionista, homogénea o esencialista<sup>469</sup>.

---

<sup>466</sup> El Comité ha mantenido una visión interseccional a la hora de expresarle al Estado de Chile los reparos que le han suscitado sus informes. A modo de ejemplo, el año 2018 indicó su preocupación por “*los obstáculos institucionales, procedimentales y prácticos que afrontan las mujeres para acceder a la justicia, tales como: (...) b) los numerosos obstáculos, en particular económicos, lingüísticos y geográficos, que afrontan las mujeres de bajos ingresos, rurales, indígenas y discapacitadas para acceder a la justicia; c) las denuncias de amenazas contra mujeres indígenas por agentes del orden y representantes del poder judicial y los casos de represalias en respuesta a los intentos de esas mujeres de reclamar colectivamente el acceso a sus tierras; (...)*”. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile, sesiones 1574ª y 1575ª (14 de marzo de 2018). 2018. p. 4 y 5.

<sup>467</sup> El Comité formula constantemente recomendaciones sobre cualquier cuestión que afecte a las mujeres, a la que considere que los Estados Partes deberían dedicar más atención. En este sentido, ha formulado recomendaciones que dicen relación con la circuncisión femenina (Recomendación General N° 14 de 1990), las trabajadoras no remuneradas en las empresas familiares rurales y urbanas (Recomendación General N° 16 de 1991), mujeres trabajadoras migrantes (Recomendación General N° 26 de 2008) y las dimensiones relacionadas con el género del estatuto de refugiado, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres (Recomendación General N° 32 de 2014), entre otras. Disponibles en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

<sup>468</sup> “*El concepto de interseccionalidad fue acuñado por la jurista Kimberlé Crenshaw, quien lo definió como la expresión de un sistema complejo de estructuras de opresión que son múltiples y simultáneas, con el fin de mostrar las diversas formas en que la raza y el género interactúan para dar forma a complejas discriminaciones de mujeres negras en Estados Unidos. Para ejemplificarlo, la autora recurre a la metáfora de cruce de caminos y habla de dobles, triples, y múltiples discriminaciones. Asimismo, Crenshaw indaga en dos modos en que opera la interseccionalidad: a nivel estructural y político. La interseccionalidad estructural alude a la imbricación de sistemas de discriminación (de género, raza y clase social) que tiene repercusiones específicas en la vida de las personas y los grupos sociales. (...). Por su parte, la interseccionalidad política permite entender cómo las estrategias políticas que sólo se centran en una dimensión de desigualdad marginan de sus agendas a aquellos sujetos y/o grupos cuya situación de exclusión responde a la imbricación de diversos sistemas de opresión*”. CUBILLOS, Javiera. La importancia de la interseccionalidad para la investigación feminista. Oxímora, *Revista Internacional de Ética y Política*, 7, 2015. p. 119 – 137. Disponible en: [https://www.researchgate.net/profile/Javiera\\_Cubillos\\_Almendra/publication/306275336\\_La\\_importancia\\_de\\_la\\_interseccionalidad\\_para\\_la\\_investigacion\\_feminista/links/57b5d90108aeaab2a104f1e2/La-importancia-de-la-interseccionalidad-para-la-investigacion-feminista.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Javiera_Cubillos_Almendra/publication/306275336_La_importancia_de_la_interseccionalidad_para_la_investigacion_feminista/links/57b5d90108aeaab2a104f1e2/La-importancia-de-la-interseccionalidad-para-la-investigacion-feminista.pdf)

<sup>469</sup> RADAY, Frances. op. cit.

La Convención se compromete a eliminar todas las formas de discriminación y lograr la igualdad de género para que todas las mujeres puedan ejercer y disfrutar de sus derechos humanos<sup>470</sup>. Esto incluye implícitamente el compromiso de comprender y abordar la discriminación interseccional. Las mujeres experimentan desventajas y discriminación basadas en su sexo y género y que están inextricablemente vinculadas a otras identidades, factores y experiencias<sup>471</sup>.

De esta forma, la CEDAW corrige el silenciamiento histórico de las voces de las mujeres documentadas y analizadas en la literatura feminista durante muchas décadas. Así, la Convención prevé la interseccionalidad mientras no pierde el núcleo de la teoría feminista aplicable a todas las mujeres, se le puede considerar el árbol del feminismo con sus distintas ramas y corrientes feministas<sup>472</sup>. Sin la concentración que hace la CEDAW en la discriminación contra las mujeres, existe una gran probabilidad de que sus voces serían marginadas incluso en el contexto de los derechos humanos<sup>473</sup>. Así, existe una necesidad esencial de eliminar cualquier discriminación en contra de las mujeres y garantizarles el libre ejercicio de aquellos derechos.

Ahora bien, dado que esta necesidad ha sido reconocida por el Estado de Chile al ratificar la Convención y al impulsar leyes como las que han sido objeto de estudio, no podemos obviar el rol que juega la política al momento de concretar estas meras iniciativas que terminan convirtiéndose en legislación interna. En este sentido, es observable que los sectores políticos más conservadores, en cada una de las leyes analizadas, terminaron por “entibiar” los proyectos originales, restándole la fuerza transformadora que pretendían en una primera instancia las iniciativas en cuestión. Así, relativo a la ley del SERNAM, la política, más que los argumentos jurídicos de fondo, fue la que desmanteló el incipiente rol activo del Servicio de una forma considerable, al eliminar ciertas atribuciones de carácter ejecutorio a al modificar el inciso primero del artículo 2° para subrayar la diferencia *natural* entre sexos, entre otras reformas. Todo esto en virtud de cierto temor por la imposición de una “ideología feminista” que irrumpiría en la sociedad chilena y que pondrían en peligro la concepción tradicional de la mujer y de su rol en la familia y en la sociedad.

---

<sup>470</sup> Ibid.

<sup>471</sup> Ibid.

<sup>472</sup> Ibid.

<sup>473</sup> Ibid.

En segundo lugar, en cuanto al establecimiento de régimen de participación de gananciales, el proyecto original contemplaba que éste sustituyera la sociedad conyugal como régimen supletorio, pero no contó con las mayorías constitucionalmente requeridas pues los parlamentarios prefirieron mantener un régimen donde el marido continúa administrando los bienes comunes y pertenecientes a la esposa, entre otras atribuciones, lo que es absolutamente discriminatorio contra la mujer. Esto, sin dudas, le quitó la fuerza transformadora que pretendía la iniciativa original, pero se tuvieron que hacer concesiones para que, al menos, el nuevo régimen pudiese ver la luz, aunque haya sido sólo como una modalidad alternativa a la sociedad conyugal.

Si nos fijamos en la ley que reformó la Constitución Política para incorporar expresamente la igualdad entre hombres y mujeres, el proyecto contemplaba que el inciso primero del artículo 1° mencionara expresamente a ambos grupos, pero finalmente se aprobó la ley reemplazando “los hombres” por “las personas”, debilitando a todas luces la reforma. Pareciera ser que el Senado, donde fue efectuada la modificación, no quería mencionar a las mujeres como tales, como acusó la diputada Saa en el tercer trámite constitucional.

En cuarto lugar, relativo a la ley que tipificó el femicidio, existió un profundo desconocimiento entre los parlamentarios para entender por qué era significativo incorporar dicho tipo penal a nuestra legislación, pues no tuvieron a la vista consideraciones de perspectiva de género que permiten entender que el homicidio de una mujer por el solo hecho de ser una, no es lo mismo que un homicidio común y corriente, donde no se le mata a otro debido a su género. Esto da cuenta de que necesitamos elevar el nivel de exigencia al interior del debate legislativo, donde los distintos diputados y senadores puedan argumentar en base a una visión integral y actualizada de las problemáticas sociales.

Respecto a las cuotas de género, como quinto orden de ideas, incorporadas a través de la ley que sustituyó el sistema binominal por uno proporcional y representativo, dichas cuotas fueron enormemente cuestionadas tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, pues ciertos parlamentarios no entendían las barreras de entrada a la política que las mujeres deben sortear para acceder a ella, y luego mantenerse, dadas por la estructura patriarcal de la sociedad, que no considera la doble jornada laboral que se les impone a las mujeres y que les dificulta compatibilizar el trabajo con el

mantenimiento del hogar, pues toda la carga –tanto física como mental– del segundo aspecto recae en ellas; y tampoco los prejuicios y estereotipos contra los que deben luchar para poder hacerse un lugar en un espacio que históricamente ha sido dominado por hombres.

Finalmente, en cuanto a la despenalización de la interrupción del embarazo en tres causales, al interior del debate legislativo es donde en mayor medida, en comparación con las demás leyes estudiadas, se pudo palpar el patriarcado y la baja calidad de discusión jurídica, ya que gran parte de los diputados y senadores fueron incapaces de distinguir dicho tipo de argumento con los de orden religioso, moral y meramente político, siendo que las leyes deben abstenerse de realizar juicios morales y de imponer determinada visión religiosa, al encontrarnos en un Estado laico. Así, justificaron el rechazo por despenalizar el aborto en tres causales por considerar que el feto es una persona humana y, por ende, un sujeto de derechos, por tener una visión religiosa del asunto, lo que contraviene la legislación comparada y la propia Constitución Política que, si bien reconoce que la vida del que está por nacer es un bien jurídico que merece protección, no le otorga el estatus de persona y le delega al legislador el mecanismo para proteger dicha vida, no pudiendo deducirse válidamente que esa protección sea absoluta. El argumento de que la vida del que está por nacer debe preservarse a toda costa no se hace cargo del argumento de la ponderación de derechos cuando la mujer, sin poder explicar por qué le sería exigible y proporcional a la mujer que deba llevar a término un embarazo en condiciones tan críticas como las que contempla la ley. Es más, en vista de que las causales ya estaban aprobadas, el mismo sector conservador debilitó el proyecto de ley al ampliar la objeción de conciencia a todo aquel personal médico que intervenga en el procedimiento y a las instituciones, lo que sin dudas crea barreras de acceso importantes para que las mujeres y niñas puedan ejercer su legítimo derecho de interrumpir su embarazo si se encuentran dentro de alguna de las causales.

Por último, una tercera conclusión, igualmente valiosa que las anteriores, consiste en reconocer que la CEDAW efectivamente ha influido en todas estas leyes y, por ende, al interior del ámbito legislativo del ordenamiento jurídico chileno, en algunas leyes en mayor medida que en otras, pero su consideración tanto en las iniciativas como a lo largo de los debates parlamentarios es evidente. Esto nos lleva a afirmar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos funciona en este aspecto de ejercer su

influencia en la legislatura interna, no a la velocidad ni con la fuerza e ímpetu que nos gustaría para concretar cambios tan necesarios e importantes al interior del Estado, pero ello radica en que este derecho funciona sobre la base del respeto de la soberanía de los Estados Partes, por lo que los organismos internacionales encargados de velar por el cumplimiento de los tratados, en este caso el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, sólo pueden expresar sus preocupaciones e instar y recomendarle a los Estados los cambios que dichos organismos consideran adecuados para que se dé cumplimiento a las obligaciones internacionales contraídas.

En el caso particular, las recomendaciones elaboradas por el Comité de Expertas necesitan de dos fuerzas interrelacionadas para que puedan cumplirse al interior del ordenamiento jurídico interno: (i) la voluntad política y (ii) la presión de la sociedad civil. Si bien es cierto que es la voluntad política la que propone leyes y es dicha voluntad la que decide finalmente si legisla o no, y en qué medida, dicha voluntad no se materializaría si no fuese por el trabajo y las denuncias constantes ante el Comité que han llevado adelante las distintas organizaciones civiles, tales como Corporación Humanas, Corporación Miles, el Observatorio Contra el Acoso Callejero (OCAC), el Sindicato Nacional Independiente de Trabajadoras Sexuales Amanda Jofré, entre otras. Es la visibilización constante de las problemáticas, la denuncia de éstas y la exigencia por soluciones, lo que permite que el organismo protector de la Convención pueda conocer de la implementación real de dicho instrumento al interior de nuestro país, si es que se está llevando a cabo o no y qué aspectos deben mejorarse. Así, a partir de esta visión global que logra el Comité, a partir de los informes sombra e informes alternativos de la sociedad civil, es que los reproches y exhortaciones que elabora al Estado de Chile tienen un mayor sustento y destacan aspectos que el oficialismo omite. Ante este escenario, generalmente, es que se genera esta “voluntad” política para impulsar los cambios legislativos necesarios para adecuar nuestro ordenamiento al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, especialmente respecto de los derechos humanos de las mujeres, como es del caso.

Sin lugar a duda, la aplicación de la CEDAW en Chile es un aporte a nuestro ámbito legislativo y constituye un avance para nuestro país hacia la erradicación de la discriminación contra la mujer, pero, en virtud de lo anteriormente dicho, debemos mantener una sociedad civil organizada que esté en constante revisión de la

implementación de estas leyes y que impulse otras. En este sentido, la mera dictación de leyes no es suficiente para erradicar la discriminación en contra de las mujeres, pues necesitamos de políticas públicas que vayan de la mano con ellas, junto con cambios culturales que nos ayuden a eliminar la estructura patriarcal que nos dicta la sociedad. Por tanto, es fundamental que el Estado de Chile cumpla efectivamente y a cabalidad con las obligaciones internacionales que nacen a raíz de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, desde una perspectiva integral, y que permanentemente se estén actualizando sobre la base de la perspectiva de género.

## BIBLIOGRAFÍA

### 1. DOCTRINA

- *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente*, sesión 11, 30 de octubre de 1973, p. 4; sesión 17, 15 de noviembre de 1973, pp. 6-11; sesión 24, 19 de marzo de 1974, pp. 2-5; sesión 26, pp. 11-12; sesión 46, 18 de junio de 1974, pp. 3-4.
- Acuerdo de Solución Amistosa, Caso N° 12.433, Sonia Arce Esparza v. Diario de Chile. Diario Oficial, 3 de mayo de 2008. Santiago, Chile.
- ALDUNATE, Eduardo. La posición de los tratados internacionales en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico chileno a la luz del derecho positivo. *Ius et Praxis*, 16(2), 2010, pp. 185 – 210.
- ANGELL, Alan. Las Dimensiones Internacionales del Golpe de Estado Chileno. *Revista de Ciencia Política*, 51(2), 2013. pp. 57 – 78.
- BERTELSEN, Raúl. Rango jurídico de los tratados internacionales en el derecho chileno. *Revista Chilena de Derecho*, 23(2 y 3), Tomo I, 1996, pp. 211 – 222.
- COOK, Rebecca. Reservations to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. *Virginia Journal of International Law*, Vol. 30, 1990, pp. 643 – 716.
- CORN, Emanuele. La revolución tímida: el tipo de femicidio introducido en Chile por la Ley N° 20.480 desde una perspectiva comparada. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, 21(2), julio 2014.
- CUBILLOS, Javiera. La importancia de la interseccionalidad para la investigación feminista. Oxímora, *Revista Internacional de Ética y Política*, 7, 2015. p. 119 – 137.

- CUMPLIDO, Francisco. La reforma constitucional de 1989 al inciso 2° del artículo 5° de la Constitución: sentido y alcance de la reforma. Doctrina y jurisprudencia. *Ius et Praxis*, 9(1), Talca, 2003.
- GONZÁLEZ M., María Cristina; DELGADO DE SMITH, Yamile. Lenguaje no sexista. Una apuesta por la visibilización de las mujeres. *Comunidad y Salud*, 14(2), julio – diciembre, 2016, pp. 86 – 95.
- KIRKWOOD, Julieta. *Feminarios*. Santiago, Chile. Ediciones Documentas. 1987.
- KIRKWOOD, Julieta. *Feminismo y Participación Política en Chile*. Documento de Trabajo, Programa FLACSO, Santiago de Chile. N° 159, octubre 1982.
- *Manifiesto Feminista, Demandas Feministas a la Democracia*. Santiago, Chile. 1983.
- MARTÍNEZ, Juan Ramón y VEGA, Giovanni. La obligación estatal de prevención a la luz del corpus iuris internacional de protección de la mujer contra la violencia de género. *Ius et Praxis*, 19(2), Talca, junio 2013.
- MEDINA, Cecilia. *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el ordenamiento jurídico chileno*. En: Constitución, Tratados y derechos esenciales. Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación.
- Ministerio de Justicia y Ministerio de Planificación y Cooperación, *Derechos*. 1994. ANDROS.
- MIRANDA LEIBE, Lucía y SUÁREZ-CAO, Julieta. *La política siempre ha sido cosa de mujeres: Elecciones y Protagonistas en Chile y la Región*. Santiago, Chile. Flacso Chile. 2018.

- NASH, Claudio. La protección internacional de los Derechos Humanos. En: Seminario Internacional “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y su repercusión en los órdenes jurídicos nacionales”. 2006. México D.F., México.
  
- NOGUEIRA, Humberto. Los derechos esenciales o humanos contenidos en los tratados internacionales y su ubicación en el ordenamiento jurídico nacional: doctrina y jurisprudencia. *Ius et Praxis*, 9(1), Talca, 2003.
  
- NOGUEIRA, Humberto. Valor jurídico asignado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al derecho convencional internacional de los derechos humanos y su fuerza normativa en el período 2006–2013. *Revista Chilena de Derecho*, 41(2), 2014, pp. 409 – 435.
  
- PEÑA, Marisol. La reforma constitucional de 2005 en materia de tratados internacionales. *Estudios Internacionales*, 38(151), pp. 41 – 56.
  
- RADAY, Frances. Gender and democratic citizenship: the impact of CEDAW. 2012. *International Journal of Constitutional Law*, 10(2), pp. 512 – 530.
  
- RÍOS, Lautaro. Jerarquía normativa de los tratados internacionales sobre derechos humanos. *Ius et Praxis*, 2(2), Talca, 1997, pp. 101 – 112.
  
- ROZAS, Fernando. Consideraciones sobre las modificaciones que la Ley N° 18.802 introduce al Código Civil. *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 16, 1989. pp. 99 – 110.
  
- STUVEN, Ana María; CABELLO, Tania; CRISÓSTOMO, Bernardita y LOZIER, Maureen. La mujer ayer y hoy: un recorrido de incorporación social y política. Centro de Políticas Públicas UC, año 8, N°61, julio 2013.
  
- TÉLLEZ, Claudia. Valor jurídico de los tratados internacionales en el derecho interno. *Revista de Derecho*, 9(1), Valdivia, 1998, pp. 179 – 190.

- VALDÉS ECHENIQUE, Teresa. La CEDAW y el Estado de Chile: viejas y nuevas deudas con la igualdad de género. *Anuario de Derechos Humanos*, No. 9, 2013; pp. 171-181.

## 2. JURISPRUDENCIA

- TC, Rol N° 3729–17, 28 de agosto de 2017.

## 3. LEGISLACIÓN

- Boletín N° 2.667-10, Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana acerca del proyecto de acuerdo que aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999. 12 de julio 2001.
- Decreto N° 11, Fija atribuciones de la Secretaría General de Gobierno. Ministerio de Secretaría General de Gobierno. 31 de diciembre de 1976.
- Decreto N° 789, Promulga la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979. Ministerio de Relaciones Exteriores. 9 de diciembre de 1989.
- Ley N° 18.802, Modifica el Código Civil, el Código de Comercio y la Ley N° 16.618. Ministerio de Justicia. 9 de junio de 1989.
- Ley N° 19.023, Crea el Servicio Nacional de la Mujer. Ministerio del Interior. 3 de enero de 1991.

- Ley N° 19.335, Establece régimen de participación en los gananciales, y modifica el Código Civil, la Ley de Matrimonio Civil, el Código Penal, el Código de Procedimiento Civil y otros cuerpos legales que indica. Ministerio de Justicia. 23 de septiembre de 1994.
- Ley N° 19.611, Establece igualdad jurídica entre hombres y mujeres. Ministerio de Justicia. 16 de junio de 1999.
- Ley N° 20.480, Modifica el Código Penal y la Ley N° 20.066 sobre violencia intrafamiliar, estableciendo el “femicidio”, aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre parricidio. Ministerio de Justicia. 18 de diciembre de 2010.
- Ley N° 20.530, Crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y modifica cuerpos legales que indica. Ministerio de Planificación. 6 de octubre de 2011.
- Ley N° 20.820, Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, y modifica normas legales que indica. Ministerio de Desarrollo Social. 20 de marzo de 2015.
- Ley N° 20.840, Sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. 5 de mayo de 2015.
- Ley N° 21.030, Regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales. Ministerio de Salud. 23 de septiembre de 2017.

#### 4. TRATADOS INTERNACIONALES

- OEA. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”. Adoptada el 9 de junio de 1994.
- ONU. Carta de las Naciones Unidas. Adoptada el 26 de junio de 1945.

- ONU. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer. Adoptada el 8 de diciembre de 1979.
- ONU. Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada el 10 de diciembre de 1948.
- ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado el 16 de diciembre de 1966.
- ONU. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado el 16 de diciembre de 1966.
- Reglamento del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Parte del documento HRI/GEN/3/Rev.3. Disponible en: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1\\_Global/Part%20of%20HRI\\_GEN\\_3\\_Rev-3\\_7080\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/Part%20of%20HRI_GEN_3_Rev-3_7080_S.pdf)

5. CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

a. Informes periódicos de los Estados Partes

- Chile, Informes iniciales de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1991.
- Chile, Segundo Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1995.
- Chile, Tercer Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1999.
- Chile, Cuarto Informe Periódico de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 2004.

- Chile, Quinto y Sexto Informe Periódico Combinado de los Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 2011.
- Chile, Séptimo Informe Periódico del Estado de Chile ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer – CEDAW. 2018.

b. Informes sombra e informes alternativos

- Centro de Estudios de la Mujer (CEM), Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), Comité de América Latina y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), entre otros. Informe Sombra CEDAW, Chile 2003-2006.
- Corporación Humanas – Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual, entre otros. Comentarios y aportes de la sociedad civil para la lista de cuestiones y preguntas relacionadas con el examen de los informes periódicos quinto y sexto del Estado de Chile ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (30 de enero de 2012). 2012.
- Corporación Humanas – Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, Agrupación Lésbica Rompiendo el Silencio, Casa Memoria José Domingo Cañas, Fundación 1367, entre otros. Informe Alternativo para el examen del Estado de Chile ante el Comité CEDAW en su 69° sesión (Séptimo Informe Periódico). Febrero, 2018.
- Corporación Humanas y otras, Informe Alternativo para el examen del Estado de Chile ante el Comité CEDAW en su 53° sesión (Quinto y Sexto informe periódico combinado). Chile. Septiembre, 2012. p. 34. [Nota: el nombre oficial se denomina “Informe Alternativo”, pero, dado que es de octubre de 2012 y el informe oficial del Estado de Chile es del 2011, por un criterio de temporalidad, este informe en realidad debería ser sombra, ya que fue emitido con

posterioridad al informe oficial del Estado, por lo que habrían tenido acceso al mismo].

- Instituto Nacional de Derechos Humanos, Quinto y Sexto Informe Periódico Combinado del Estado de Chile ante el Comité CEDAW. 2012.
- MOVILH, Corporación Mises y Sindicato Nacional Independiente de Trabajadoras Sexuales Amanda Jofré. Informe Sombra CEDAW – Chile, 2017 – 2018.
- Organización de Transexuales por la Dignidad de la Diversidad (OTD) e International Gay and Lesbian Human Rights Commission (IGLHRC). Informe sombra Violaciones de Derechos Humanos de las personas lesbianas, bisexuales y transexuales (LBT): Presentado a la Sesión N°53 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Chile. Septiembre, 2012.

c. Examen de informes periódicos

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 20° período de sesiones (19 de enero a 5 de febrero de 1999) – 21° período de sesiones (7 a 25 de junio de 1999). Quincuagésimo cuarto período de sesiones. Suplemento No. 38 (A/54/38/Rev.1). 1999.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, 36° período de sesiones (7 a 25 de agosto de 2006). 2006.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53° período de sesiones (1° a 19 de octubre de 2012). 2012.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile, sesiones 1574<sup>a</sup> y 1575<sup>a</sup> (14 de marzo de 2018). 2018.

d. Recomendaciones Generales

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.  
Recomendación General N° 14, 1990.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.  
Recomendación General N° 16, 1991.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.  
Recomendación General N° 19, 1992.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.  
Recomendación General N° 21, 1994.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.  
Recomendación General N° 23, 1997.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.  
Recomendación General N° 24, 1999.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.  
Recomendación General N° 26, 2008.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.  
Recomendación General N° 28, 2010.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.  
Recomendación General N° 29, 2013.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.  
Recomendación General N° 32, 2014.

## 6. PÁGINAS WEB

- “Aprueban protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”. Senado. 3 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.senado.cl/aprueban-protocolo-facultativo-de-la-convencion-sobre-la-eliminacion-de/senado/2019-12-03/191806.html>
- BARRERA, Bárbara. Las precursoras invisibles del feminismo en Chile. 4 de octubre de 2018. Disponible en: <http://palabrapublica.uchile.cl/2018/10/04/las-precursoras-invisibles-del-feminismo-en-chile/>
- Cámara de Diputados, Legislatura 343ª, Extraordinaria, Sesión 39ª, 6 de marzo de 2001, p. 73. Disponible en: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=4810%20&prmTIPO=TEXTOSESION>
- Cámara de Diputados, Legislatura 344ª, Ordinaria, Sesión 19ª, 19 de julio de 2001. p. 19. Disponible en: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=4851%20&prmTIPO=TEXTOSESION>
- Cámara de Diputados, Legislatura 344ª, Ordinaria, Sesión 19ª, 14 de agosto de 2001. p. 23. Disponible en: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=10039%20&prmTIPO=TEXTOSESION>
- Chile deposita ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas. Disponible en: <https://chile.gob.cl/onu/en/noticias/chile-deposita-ratificacion-del-protocolo-facultativo-de-la-convencion>. Consultado el 22 de agosto de 2020.
- “Cinco claves para entender los cambios que traerá la ley que reemplaza el binominal”. 27 de abril de 2015. La Tercera. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/cinco-claves-para-entender-los-cambios-que-traera-la-ley-que-reemplaza-el-binominal/>

- “Comisión de la Mujer y Equidad de Género analizará protocolo de la CEDAW”. Senado. 7 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.senado.cl/comision-de-la-mujer-y-equidad-de-genero-analizara-protocolo-de-la-cedaw/senado/2019-08-07/111840.html>
- Corporación Humanas – Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género. Implementación de la Ley N° 21.030 que regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales: Objeción de conciencia en hospitales públicos y en instituciones y su impacto en el ejercicio de derechos de las mujeres y niñas. 6 de julio de 2018. Disponible en: <http://www.humanas.cl/wp-content/uploads/2018/08/HUMANAS-Estudio-Objeci%C3%B3n-Conciencia-Ley-IVE-Tres-Causales-Anexo-Julio-2018.pdf>
- Estado de tramitación del Boletín N° 2.667-10. Disponible en: [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=1748&prmBoletin=2667-10](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=1748&prmBoletin=2667-10).
- Estado de tramitación del Boletín N° 2.667-10. Disponible en: <https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php#>
- Femicidios, Servicio Nacional de la Mujer y de la Equidad de Género. Disponible en: [https://www.sernameg.gob.cl/?page\\_id=27084](https://www.sernameg.gob.cl/?page_id=27084)
- Feminismo en Chile: Una lucha centenaria y vigente en la voz de sus protagonistas. Disponible en: <http://www.humanas.cl/?p=16196>
- GARCÉS, Bastián. Los resguardos del gobierno para adherir al protocolo de la ONU contra la discriminación a la mujer. 18 de agosto de 2019. Disponible en: <https://ellibero.cl/actualidad/los-resguardos-del-gobierno-para-adherir-al-protocolo-de-la-onu-contra-la-discriminacion-a-la-mujer/>
- “Las cifras del INDH a un mes del inicio del estallido social: 345 querellas contra agentes del Estado y 217 personas con traumas oculares”. 15 de noviembre de 2019. El Mostrador. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/11/15/las-cifras-del-indh-a-un->

[mes-del-inicio-del-estallido-social-345-querellas-contra-agentes-del-estado-y-217-personas-con-traumas-oculares/](#)

- Las mujeres en la década de 1960: Revista Paula y Feminismo (1967-1977). Disponible en: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-100797.html>
- “Ley N° 21.030 a 2 años de su entrada en vigencia”. Ministerio de Salud. 20 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.minsal.cl/ley-n21-030-a-2-anos-de-su-entrada-en-vigencia-ive/>
- Los orígenes, MEMCH Movimiento Pro Emancipación de la Mujer Chilena, sitio web oficial. Disponible en: <https://memch.cl/index.php/los-origenes/>
- Movimiento Feminista durante la dictadura (1973 – 1989). Memoria Chilena, Biblioteca Nacional de Chile. Disponible en: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-100703.html>
- NASH, Claudio. La violencia estatal y sus responsables en los informes sobre derechos humanos. 2 de diciembre de 2019. CIPER. disponible en: <https://ciperchile.cl/2019/12/02/la-violencia-estatal-y-sus-responsables-en-los-informes-sobre-derechos-humanos/>
- O’Neil Institute for National and Global Health Law at Georgetown University; Fundación InterAmericana del Corazón – Argentina (FIC Argentina). Guía para la elaboración y presentación de reportes sombra sobre tabaco ante organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Disponible en: [https://oneill.law.georgetown.edu/media/FIC-ONEill-guia\\_reportes\\_sombra\\_ESP.pdf](https://oneill.law.georgetown.edu/media/FIC-ONEill-guia_reportes_sombra_ESP.pdf)
- PIZARRO, Gabriela. Todos los obstáculos y presiones que impiden a las mujeres acceder al aborto por tres causales. 4 de septiembre de 2018. CIPER. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2018/09/04/todos-los-obstaculos-y-presiones-que-impiden-a-las-mujeres-acceder-al-aborto-por-tres-causales/>
- Programa Hombres por una vida sin violencia. Servicio Nacional de la Mujer. Disponible en: <https://www.minmujeryeg.gob.cl/hepva/>

- “Protocolo es paso hacia el aborto”. El Mercurio de Valparaíso, año 175, N° 59616. 9 de enero de 2002. Disponible en: <http://www.mercuriovalpo.cl/site/edic/20020108203325/pags/20020109000432.html>
- “Protocolo Facultativo de la Convención contra la discriminación femenina: ¿es pertinente ratificarlo o se debe mirar con distancia mirando efectos prácticos?”. Senado. 7 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.senado.cl/protocolo-facultativo-de-la-convencion-contra-la-discriminacion/senado/2019-10-07/150403.html>
- “Récord mundial de lesiones oculares durante protestas en Chile”. 6 de noviembre de 2019. Cooperativa.cl. Disponible en: <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/manifestaciones/record-mundial-de-lesiones-oculares-durante-protestas-en-chile/2019-11-06/124519.html>
- REYES, Carolina. “Los diputados y sus frases más controvertidas e insólitas sobre el aborto”. 17 de marzo de 2016. Bio Bio Chile. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/2016/03/17/los-diputados-y-sus-frases-mas-controvertidas-e-insolitas-sobre-el-aborto.shtml>
- SAEZ, Javier. El largo camino que derivó en la creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. 3 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.t13.cl/noticia/politica/el-camino-institucional-derivo-creacion-del-ministerio-mujer-y-equidad-genero>
- “TC entrega fundamentos de sentencia que rechazó requerimientos que impugnaban proyecto que regula despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales”. 29 de agosto de 2017. Diario Constitucional Disponible en: <https://www.diarioconstitucional.cl/noticias/tribunal-constitucional/2017/08/29/tc-entrega-fundamentos-de-sentencia-que-rechazo-requerimientos-que-impugnaban-proyecto-que-regula-despenalizacion-de-la-interrupcion-voluntaria-del-embarazo-en-tres-causales/>

- “Tras implementación de cuotas de género, equidad en el financiamiento de campañas surge como nuevo desafío”. El Mostrador. 21 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/braga/2018/03/21/tras-implementacion-de-cuotas-de-genero-equidad-en-el-financiamiento-de-campanas-surge-como-nuevo-desafio/>
- TV Senado, Comisión de la Mujer y la Igualdad de Género, “1. (Bol. N° 2667-10) Para continuar con el estudio del proyecto de acuerdo que aprueba el ‘Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer’, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999”. 9 de octubre de 2019. Disponible en: <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/especiales/mujer-e-igualdad-de-genero/comision-de-la-mujer-y-la-igualdad-de-genero/2019-10-09/144042.html>
- TV Senado, Comisión de la Mujer y la Igualdad de Género. “1. (Bol. N° 2667-10) Para votar el proyecto de acuerdo que aprueba el ‘Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer’, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999”. 13 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/especiales/mujer-e-igualdad-de-genero/comision-de-la-mujer-y-la-igualdad-de-genero/2019-11-13/143449.html>
- TV Senado, Comisión de Relaciones Exteriores, “1. Aprueba acuerdo entre Chile y Reino Unido en materia de comercio de productos orgánicos. 2. Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico. 3. Aprueba protocolo sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”. 6 de agosto de 2019. Disponible en: <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/relaciones-exteriores/comision-de-relaciones-exteriores/2019-08-05/213031.html>
- “Un violador en tu camino”: Himno feminista de Lastesis es interpretado en todo Chile, América Latina y Europa. 29 de noviembre de 2019. CNN Chile. Disponible en: [https://www.cnnchile.com/mundo/un-violador-en-tu-camino-lastesis-videos-mundo\\_20191129/](https://www.cnnchile.com/mundo/un-violador-en-tu-camino-lastesis-videos-mundo_20191129/)

- United Nations, Human Rights Office of the High Commissioner. El derecho internacional de los derechos humanos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>
- United Nations Treaty Collection, Chapter IV, Human Rights, 8.b Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Disponible en: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8-b&chapter=4&clang=en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&clang=en#EndDec)
- URREJOLA, José. La cronología del estallido social de Chile. 25 de noviembre de 2019. DW.com. Disponible en: <https://p.dw.com/p/3ThUs>
- Using CEDAW for NGOS. International Women's Rights Action Watch Asia Pacific (IWRAP Asia Pacific). Disponible en: <https://cedaw.iwraw-ap.org/for-ngos/>
- VILLANUEVA, Enrique. La lucha por los derechos de la mujer. Le Monde Diplomatique, edición chilena. 1 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.lemondediplomatique.cl/la-lucha-por-los-derechos-de-la-mujer-por-enrique-villanueva>
- World Conference on Women (4', 1995, Beijing, China). Progress achieved in the implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. Report by the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women. 1995. Disponible en: <https://www.un.org/documents/ga/conf177/aconf177-7en.htm>