



# Normativa sobre refugio: alcances y obligaciones del Estado chileno

## Autor

Juan Pablo Jarufe Bader  
Email: [jjarufe@bcn.cl](mailto:jjarufe@bcn.cl)  
Tel.: (56) 32 226 3173  
(56) 22 270 1850

La consagración universal de la figura jurídica del refugio, aparece consignada en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, así como en su Protocolo de 1967 -de los que Chile es parte-, textos que consideran al refugiado como toda persona que, por fundados temores de persecución, ligados a motivos de raza, religión, nacionalidad o política, se halle fuera de su país de origen o de su residencia habitual.

Esta figura también es reconocida a nivel interamericano por la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, aprobada en 1984; y por el Pacto Mundial sobre los Refugiados, de 17 de diciembre de 2018.

Nº SUP: 121792

La normativa interna sobre refugio, en tanto, se sostiene en el artículo 5º inciso segundo de la Constitución y en la Ley Nº 20.430, de 2010, que establece los lineamientos centrales sobre la materia.

Respecto al nivel de cumplimiento del Estado de Chile, respecto a los compromisos internacionales que ha asumido en materia de refugio, cabe mencionar el respeto al principio de no devolución de quienes entran al país como turistas, para luego formalizar su petición de refugio, si bien se han reportado casos en que el Ministerio Público y la PDI no habrían diferenciado entre la situación de extranjeros formalizados que son refugiados, y aquellos que son migrantes en situación regular o irregular, lo mismo que en el caso de extranjeros que buscan ingresar al país como refugiados en los controles fronterizos.

En tal contexto, especialistas como Claudio Nash, coordinador académico de la cátedra de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, han criticado ciertos aspectos en el actuar del Estado de Chile en materia de refugio, tales como la excesiva burocratización de los trámites que deben seguir los postulantes a este estatus; la invocación de estrategias jurídicas para el no reconocimiento de la condición de refugiado; y la ausencia de compromiso en la garantía de los derechos humanos, al momento de incluir a estas personas en la sociedad chilena o de reasentarlas en su país de origen.

## Introducción

---

El presente informe da cuenta de la regulación interna en materia de refugio, considerando elementos como la forma de establecer dicho estatus y las sanciones a quienes transgreden la normativa vigente.

El documento igualmente releva el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado de Chile en esta materia, a la luz de los tratados internacionales suscritos por el país y de la opinión de actores relevantes sobre esta temática en particular.

El presente trabajo considera aportes del informe BCN "Asilo y refugio en la legislación nacional e internacional", del mismo autor del presente reporte (Jarufe, Juan Pablo. (2014, abril 7). Asilo y refugio en la legislación nacional e internacional).

## I. El refugio en el Derecho Internacional

La consagración universal de la figura jurídica del refugio, aparece consignada en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, así como en su Protocolo de 1967, textos que consideran al refugiado como toda persona que, por fundados temores de persecución -ligados a motivos de raza, religión, nacionalidad o política-, se halle fuera de su país de origen o de su residencia habitual (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951).

Los principios subyacentes a la figura del refugio son la no devolución, confidencialidad, no discriminación, reunificación familiar, no sanción por ingreso irregular, interés superior del niño y la niña, y gratuidad (Olea, Helena *et al.*, 2016).

A nivel interamericano, en tanto, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, aprobada en 1984, recomienda a los países signatarios extender la definición del concepto, conforme a la doctrina aplicada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para el caso de "personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público" (Declaración de Cartagena sobre Refugiados, 1984). De igual manera, refrenda el carácter pacífico, apolítico y exclusivamente humanitario del reconocimiento de esta condición.

A su vez, el 17 de diciembre de 2018, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el Pacto Mundial sobre los Refugiados, luego de dos años de extensas consultas dirigidas por la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con los estados miembros de la ONU, organizaciones internacionales, personas refugiadas, la sociedad civil y el sector privado.

El acuerdo en cuestión busca servir de marco para una solución sostenible del fenómeno del refugio, a través de la cooperación de los actores del sistema internacional, con cuatro metas fundamentales a alcanzar, como son (ACNUR, 2019):

- Suavizar las presiones sobre los estados que reciben refugiados;
- Desarrollar la autosuficiencia de estas personas;
- Facilitar el acceso al reasentamiento en terceros países; y
- Promover factores para que posibiliten el retorno voluntario de los refugiados a sus países de origen, en condiciones seguras y dignas.

## II. Legislación nacional

En cuanto a la normativa interna, el artículo 5° inciso segundo de la Constitución Política de la República, remarca que los órganos estatales tienen el deber de cautelar los derechos esenciales emanados de la naturaleza humana, recogidos por la misma Carta Magna, "así como por los tratados internacionales ratificados por Chile, y que se encuentren vigentes" (Constitución Política de la República, 2005).

Por otra parte, si bien históricamente el principal texto legal que regulaba la situación de los refugiados en Chile, era la Ley de Extranjería (Decreto Ley N° 1.094, del Ministerio del Interior); hoy es la Ley N° 20.430, de 2010, el cuerpo legal que establece los lineamientos centrales sobre esta materia.

En cuanto a la primera fuente, su artículo 34 *bis* considera la categoría de refugiado, en referencia a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, disponiendo que a toda persona en dicha condición, se le conceda una visación de residencia.

Asimismo, en su artículo 38 despenaliza la salida de refugiados hacia otros países, así como su reingreso a territorio nacional, estableciendo el derecho de estas personas a obtener un documento de viaje, cuando no cuenten con otra identificación.

Enseguida, el artículo siguiente establece que los refugiados no pueden ser expulsados hacia el país donde su integridad física corra peligro, en función de motivos políticos, raciales, religiosos o de nacionalidad.

Además, el artículo 40 les faculta a efectuar labores remuneradas, siempre que sean compatibles con su condición, quedando sujetos al control que decida el Ministerio del Interior (Decreto Ley N° 1.094, 1975).

Por su parte, la Ley N° 20.430 busca amparar a quienes ostenten esta calidad, abordando la figura de refugio de forma separada a la de asilo diplomático, que en lo sucesivo sigue rigiéndose por la Ley de Extranjería.

Conforme al artículo 2 de la norma, la condición de refugiado puede aplicarse a toda persona que se halle bajo las siguientes circunstancias (Ley N° 20.430, 2010):

- Viviendo fuera de su país de origen, sintiéndose amenazada por motivos políticos, raciales, religiosos o de nacionalidad;
- Residiendo fuera de su país natal, a causa de amenazas en su contra, o por culpa de la violencia generalizada y violación masiva de los derechos humanos; o
- Sin una nacionalidad y con temor a regresar a su país de origen, por las razones expuestas en los numerales anteriores.

En esta línea, la condición de refugiado es cautelada a partir de una serie de principios enumerados en el artículo 3°, como los de no devolución, prohibición de rechazo en frontera, no sanción por ingreso ilegal, confidencialidad, no discriminación, trato más favorable posible y unidad de la familia.

Respecto al primero de estos, el artículo siguiente descarta por norma general la expulsión de los refugiados que se hallasen en territorio del país, así como la devolución hacia las fronteras de estados en que su seguridad esté en jaque o donde existan motivos fundados para considerar que la persona pueda ser sometida a torturas, o a tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Además, la norma en cuestión suprime cualquier clase de sanción penal o administrativa, a raíz del ingreso o residencia irregular de una persona, siempre que en el plazo de los diez días siguientes a la infracción, se presente ante las autoridades a dar cuenta de su situación, conforme lo dispone el artículo 6°.

Ahora bien, el artículo 9° extiende el estatus de refugiado al núcleo familiar del titular de dicha condición, ya se trate de su cónyuge, conviviente, ascendientes o descendientes, así como de los menores de edad bajo su tutela, todos los cuales tienen derecho a acceder a prestaciones de salud, educación, vivienda y trabajo, en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos foráneos (artículo 13°).

De igual forma, el artículo 45° reconoce el derecho de los refugiados y de sus familias a obtener un permiso de residencia permanente, cuya caducidad o revocación, en ningún caso significa el término del estatuto de refugiado, pues este se mantiene mientras permanezcan inalterables las condiciones que lo originaron.

En cuanto a las exclusiones de este sistema de protección, el artículo 16° rechaza la calidad de refugiado para toda persona que hubiese perpetrado (Ley N° 20.430, 2010):

- Delitos contra la paz, de guerra, o de lesa humanidad, que estén consignados en algún instrumento internacional ratificado por el Estado de Chile;
- Graves delitos comunes, fuera del territorio nacional y antes de ser admitida como refugiada; o
- Actos contrarios a los principios y finalidades de la Carta de Naciones Unidas.

Siguiendo la misma lógica, el artículo siguiente decreta el cese de la condición de refugiado, para cualquier persona que (Ley N° 20.430, 2010):

- Se haya acogido de forma voluntaria a la protección del país del cual es nacional;
- Haya recuperado su nacionalidad, por decisión propia;
- Haya obtenido una nueva nacionalidad; o
- Haya decidido establecerse nuevamente en el país que abandonó o fuera del cual se mantenía, por temor a ser perseguida.

De forma análoga, el artículo 18° precisa la pérdida del estatuto de refugiado para quienes renuncien de forma individual, expresa, voluntaria e informada a tal condición; y para quienes se les cancele dicha calidad, tras acreditarse la falsedad de los fundamentos invocados para solicitar dicho reconocimiento; o ante el surgimiento de nuevos antecedentes, que de haberse conocido antes, se hubiesen traducido en una decisión negativa.

Por otra parte, el artículo 5° considera la posibilidad excepcional de que el Estado de Chile expulse a un refugiado, invocando razones de seguridad nacional u orden público. En tal escenario, el afectado puede apelar, ya sea por la vía administrativa o judicial, al tiempo que el estado tiene que concederle un lapso de treinta días para gestionar su admisión legal en otro país.

Asimismo, el artículo 32 inciso 2 de la Ley N° 20.430, puntualiza que es deber de la autoridad competente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, notificar a los organismos correspondientes, con el fin de que provean al solicitante y su familia la asistencia humanitaria básica que pudieran requerir, en virtud de su situación de vulnerabilidad.

En la misma línea, el artículo 20 del Reglamento de la citada norma, le entrega a la cartera de Interior un rol coordinador con los demás organismos públicos, en el ánimo de velar por la salvaguarda de derechos, así como de las obligaciones y ayuda administrativa, considerando la asistencia humanitaria básica y el respaldo ante la etapa de integración de los refugiados a la sociedad chilena (Decreto N° 837, 2011).

Por último, cabe mencionar la publicación, el 8 de enero de 2016, de la Ley N° 20.888, que modifica los requisitos para obtener la nacionalización. Esta norma fue modificada dos años más tarde, reduciéndose de 21 a 18 años la edad mínima necesaria para que los extranjeros puedan acceder a la nacionalidad chilena, a la vez que suprimiéndose los requisitos etarios para los hijos de refugiados nacionalizados (Ley N° 20.888, 2016).

### **III. Compromisos asumidos por el Estado de Chile**

#### **1. Normas y tratados internacionales**

Desde el 28 de enero de 1972, Chile es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, a la que adhirió con las siguientes reservas (Decreto N° 287, 1972):

- Respecto del artículo 34°, sobre naturalización: “el gobierno no podrá conceder a los refugiados mayores facilidades que a los extranjeros en general, dado el carácter liberal de las leyes chilenas sobre nacionalización”;
- Respecto del artículo 17°, sobre empleo remunerado: “en relación a la aplicación de medidas restrictivas al empleo de extranjeros en condición de refugiados, el gobierno amplía el requisito de residencia en el país por un plazo de tres a diez años; y respecto de la condición familiar, aplica la medida solo a refugiados que sean viudos de cónyuge chileno”; y
- Respecto del artículo 32°, sobre expulsión: “el gobierno no podrá conceder un plazo mayor al que conceden las leyes chilenas a los demás extranjeros, en el caso de dar cumplimiento a la orden de expulsión”.

En tanto, en abril de ese mismo año, el país se hizo parte del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (Decreto N° 293, 1972); mientras que a nivel regional ha ratificado la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros, de la VI Conferencia Internacional Americana (La Habana, 1928) (Decreto N° 941, 1934); la Convención sobre Asilo Político, de la VII Conferencia Internacional Americana (Montevideo, 1933) (Decreto N° 492, 1935); y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Decreto N° 873, 1991).

Por último, en 2018, Chile adhirió a las convenciones internacionales sobre Apatridia, de 1954 y de 1961, respectivamente, las que cautelan y avalan los derechos elementales de las personas en esta condición (ACNUR Chile, 2019).

#### **2. Protección a los refugiados**

En las últimas dos décadas, el Estado de Chile ha asumido una serie de procesos de inserción de refugiados en el país, como en el caso de los 26 ciudadanos de la ex Yugoslavia que arribaron a suelo chileno en 1999; los 117 palestinos que entraron a Chile, tras escapar de la situación bélica en el límite sirio-iraquí, en 2009; y los sesenta refugiados sirios aceptados en territorio nacional en 2015, a causa de la guerra civil que asolaba a ese país árabe.

No obstante, en similar período, ciudadanos peruanos, colombianos, venezolanos y cubanos han enfrentado dificultades para ser reconocidos como refugiados, situación que cobra relevancia en función de las cifras manejadas por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, según las cuales estas tres últimas nacionalidades conforman el 95 por ciento de las solicitudes de refugio cursadas entre enero de 2015 y febrero de 2018.

De hecho, el año pasado el Departamento de Extranjería y Migración (DEM), de la misma cartera, rechazó el estatus de refugiado a 2.449 personas, de un total de 2.620 peticiones ingresadas, aduciendo el incumplimiento de los requisitos consignados en la Ley N° 20.430 (Universidad de Chile, 2019).

Estas situaciones remiten al estado de cumplimiento del Estado de Chile, respecto a los compromisos internacionales que ha asumido en materia de refugio.

Al respecto, ha garantizado el principio de no devolución de quienes entran al país como turistas, para luego formalizar su petición de refugio, garantía que se extiende durante y después del proceso de reconocimiento a la condición de refugiado.

En la práctica, esta realidad se ha materializado con la concesión de una visa temporaria por ocho meses, la que puede ser renovada hasta que concluye el proceso y el peticionario puede acceder a una visa de residencia permanente, de ser acogida su postulación.

Por otra parte, este principio tiene prelación sobre la sanción administrativa asociada a la entrada irregular de una persona o a la solicitud de extradición formulada por un tercer estado, condiciones reconocidas en términos generales, aunque con algunos casos acreditados, en que el Ministerio Público y la PDI no habrían diferenciado entre la situación de extranjeros formalizados que son refugiados, y aquellos que son migrantes en situación regular o irregular.

Asimismo, la máxima de la no devolución se habría visto vulnerada en el caso de algunas personas que buscan ingresar al país como refugiados en los controles fronterizos.

En este contexto, especialistas como Claudio Nash, coordinador académico de la cátedra de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, han criticado ciertos aspectos en el actuar del Estado de Chile en materia de refugio, tales como (Universidad de Chile, 2019):

- La excesiva burocratización de los trámites que deben seguir los postulantes a este estatus, situación que afecta su proceso de integración al país, al retrasar la entrega de su permiso de residencia definitiva;
- La invocación de estrategias jurídicas para el no reconocimiento de la condición de refugiado;
- La dificultad legal y administrativa para distinguir entre un peticionario de refugio y un migrante regular;
- La ausencia de compromiso en la garantía de los derechos humanos, al momento de incluir a estas personas en la sociedad chilena o de reasentarlas en su país de origen; y
- La falta de capacitación de los efectivos de la Policía de Investigaciones (PDI).

Por último, muchos solicitantes de refugio tienen dificultades para acreditar los elementos probatorios que avalarían la concesión de dicho estatus (Olea, Helena *et al.*, 2016).

## Referencias

ACNUR Chile. (2019, agosto 8). Chile. Disponible en: <http://bcn.cl/2b1wx>.

Declaración de Cartagena sobre Refugiados. (1984, noviembre 22). Disponible en: <http://bcn.cl/1g42g>.

Olea, Helena *et al.* (2016, agosto). Refugiados en Chile: Análisis de la Ley N° 20.430 y su Reglamento. Disponible en: <http://bcn.cl/2azq6>.

Universidad de Chile. (2019, junio 20). Los desafíos institucionales, jurídicos y sociales frente a la protección de las y los refugiados en nuestro país. Disponible en: <http://bcn.cl/2az39>.

## Textos normativos

ACNUR. (2019, agosto 8). Pacto Mundial sobre los Refugiados. Disponible en: <http://bcn.cl/2b1wm>.

Constitución Política de la República. (2005, septiembre 22). Disponible en: <http://bcn.cl/24nex>.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. (1951, julio 28). Disponible en: <http://bcn.cl/1g42j>.

Decreto Ley N° 1.094. (1975, julio 19). Disponible en: <http://bcn.cl/29tih>.

Decreto N° 287, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que aprueba la Convención sobre Estatuto de los Refugiados. (1972, julio 19). Disponible en: <http://bcn.cl/21tjd>.

Decreto N° 293, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que aprueba el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. (1972, julio 20). Disponible en: <http://bcn.cl/29yln>.

Decreto N° 492, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica la Convención sobre Asilo Político. (1935, mayo 17). Disponible en: <http://bcn.cl/1ayg3>.

Decreto N° 837, del Ministerio del Interior, que aprueba Reglamento de la Ley N° 20.430. (2011, febrero 17). Disponible en: <http://bcn.cl/29ye7>.

Decreto N° 873, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1991, enero 5). Disponible en: <http://bcn.cl/2572>.

Decreto N° 941, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros. (1934, septiembre 14). Disponible en: <http://bcn.cl/1a99y>.

Ley N° 20.430, que establece disposiciones sobre Protección de Refugiados. (2010, abril 15). Disponible en: <http://bcn.cl/19nof>.

Ley N° 20.888, que modifica los requisitos para obtener la Nacionalización. (2016, enero 8). Disponible en: <http://bcn.cl/2b1wq>.