

## **Estado de situación de la Migración en Chile**

Serie Minuta N° 57-22, 30/08/2022

Felipe Rivera Polo

### **Resumen**

*Esta minuta fue realizada dentro del contexto de la Diplomacia Parlamentaria para un encuentro parlamentario en Rumania y Hungría.*

*La minuta versa sobre las principales tendencias migratorias en Chile, tanto en lo relativo a los stock migratorios, como por otro lado, a la arquitectura legal para el tratamiento de este fenómeno.*

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

## 1. Introducción

La migración ha dejado de ser un tema emergente en Chile, y ha comenzado a transformarse en una de las principales preocupaciones de las políticas públicas. El creciente aumento de la población inmigrante, sumado al fenómeno nuevo de un incremento sustantivo de la migración irregular que ingresa por pasos no habilitados, ha llevado a una profunda discusión sobre este fenómeno, que se ha decantado en la promulgación de una Nueva ley de migración y extranjería. Este hito legislativo no ha estado exento de polémica y críticas, pero no obstante éstas, representa un avance respecto al marco regulatorio anterior de 1975, promulgado durante el régimen militar, que criminalizaba a la migración.

En la presenta minuta, se describirán los cambios en el stock migratorios, que han mostrado un aumento significativo, dejando en evidencia las transformaciones en los volúmenes de población inmigrante, la composición por nacionalidades y ciertos fenómenos emergentes de enorme preocupación, como es la migración irregular.

Un segundo elemento que recoge esta minuta, es el principal hito legislativo en la materia, que es la promulgación de la Ley N° 21.325 de Migración y Extranjería, como de los decretos que dan vida a los reglamentos para la aplicabilidad de ley. Este nuevo marco entrega nuevas herramientas para el tratamiento del fenómeno, y se destacarán aquellos elementos que la discusión ha destacado como positivos, así como de aquello que han sido objeto de críticas.

## 2. Stocks Migratorios en el caso de Chile

Chile viene experimentando un crecimiento sostenido de la migración internacional desde hace 30 años, que ha llevado a que Chile se transformara en el país de mayor crecimiento de la tasa de inmigración para el período 2010-2015 (4,9%) en América Latina, según la CEPAL/OIT. Esta constatación de este estudio internacional, no alcanzó a registrar el período de mayor crecimiento de la inmigración hacia Chile, la cual comienza a acelerarse a partir de mediados del año 2017, en el contexto de la agudización de la crisis venezolana y haitiana. Las cifras son elocuentes: al momento de la aplicación del censo de población, el 19 de abril de 2017, la población migrante registrada fue de 746.465 personas, un año y ocho meses después, en diciembre de 2018, según los cálculos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Departamento de Extranjería y Migración (DEM)<sup>1</sup>, la población migrante en Chile fue estimada en 1.251.225 personas (que posteriormente, el año 2021, fue ajustada a 1.301.381). Así, al momento de comparar el fuerte incremento de migrantes que experimentaba Chile en el año 2018, según los cálculos del Banco Central, este señalaba que *“entre diciembre del 2014 y diciembre del 2018, la población extranjera en Chile pasó de 490 mil personas a más de un millón 250 mil personas. Esto implicó un aumento de la población de 4,3% y de 6,4% de la fuerza de trabajo”*<sup>2</sup>. A fines del año 2018 esta

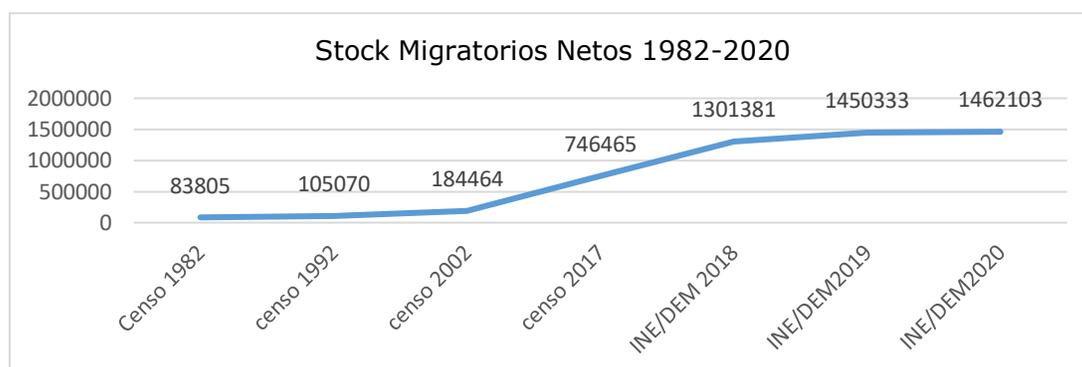
---

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadísticas (INE) / Departamento de Extranjería y Migración (DEM) (2019). *Estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre 2018*. INE/DEM, Santiago de Chile.

<sup>2</sup> Banco Central de Chile (2019). *Informe de Política Monetaria de junio de 2019*. Banco Central de Chile, Santiago de Chile, p. 50. Disponible en línea en:

cifra ha comenzado a mostrar una tendencia a estabilizarse, evidenciando un crecimiento muy moderado e incluso casi nulo para el año 2020 (0,8%), como se aprecia en último informe oficial del INE/DEM para el año 2020<sup>3</sup> (ver gráfico 1). De esta forma, hasta el 31 de diciembre de 2020, se estimaba que había en el país 1.462.103 personas inmigrantes<sup>4</sup>. Hay que considerar también, que mucho del crecimiento de la inmigración, no obstante estar en un con texto de aumento de la movilidad intrarregional, incluye a la población inmigrante que regularizó su situación migratoria en el proceso especial que se implementó a mediados de 2018 y concluyó en octubre de 2019.

**Gráfico 1.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos censales (censos 1982, 1992, 2002 y 2017) e INE/DEM (2022).

Un elemento que puede ayudar a dar cuenta de la magnitud y aceleración del fenómeno migratorio en Chile, es la comparación entre la cifra de migrantes en el Censo de 2017 y la cifra ajustada para el año 2020. Así, tenemos que el Censo de abril de 2017 reconocía a 746.465 como personas inmigrantes, experimentando un crecimiento en dos años y ocho meses, hasta diciembre de 2019, de un 94%, con 1.450.333 personas migrantes. El peso de la población migrante pasó, de esta forma, de ser menos de un 1% de la población total del país en la década de los noventa, a un 6,7% aproximado en el año 2020<sup>5</sup>, y algunos autores ya lo cifran en casi un 8% para este año 2022<sup>6</sup>. Si lo comparamos con los países de la OCDE, encontramos que Chile es el noveno país que recibió a mayor cantidad de inmigrantes durante 2019 (ver gráfico 2), pero si lo ordenamos respecto del impacto de estos respecto de la población total, ocupa el tercer lugar, superado por países muy pequeños, como Luxemburgo e Islandia, con un impacto del 1,8% de su población total en un año (ver gráfico 2).

<https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/informe-de-politica-monetaria-junio-2019-4>

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadísticas (INE) / Departamento de Extranjería y Migración (DEM) (2021). *Estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre 2020*. INE/DEM, Santiago de Chile.

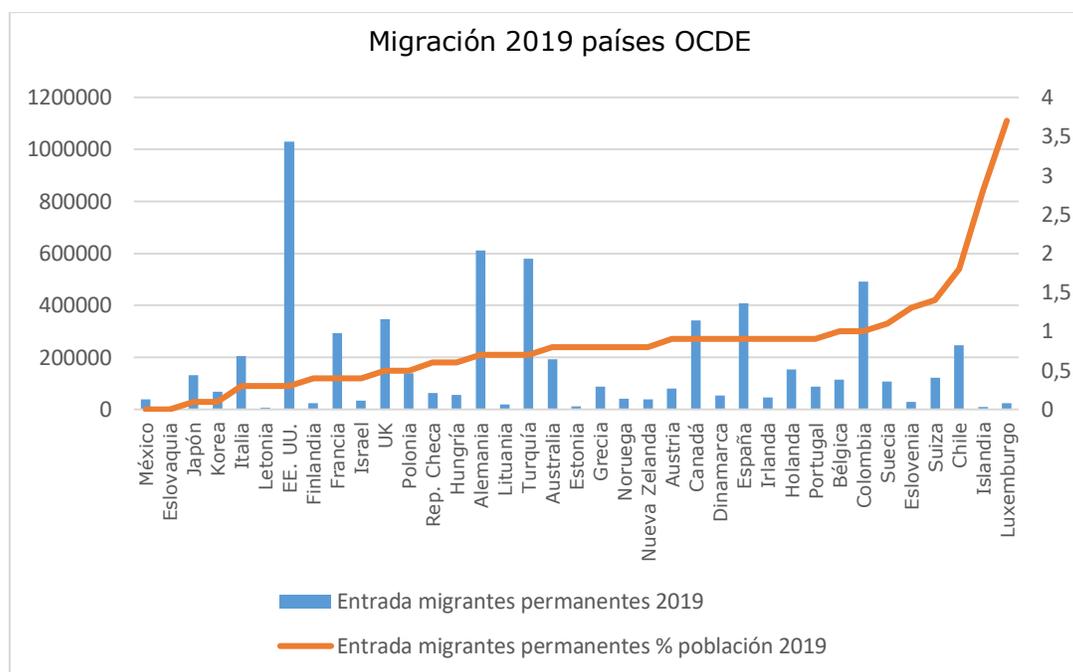
<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Finn, V. & Umpierrez de Reguero, S. (2018). Inclusive Language for Exclusive Policies: Restrictive Migration Governance in Chile. En *Latin American Policy* 11(1). Pp. 42–61.

<sup>6</sup> Doña, C. (2021). *La reforma de la ley migratoria de Chile ofrece más restricciones, menos bienvenida*. Disponible en línea en: <https://www.migrationportal.org/es/insight/reforma-ley-migratoria-chile-ofrece-mas-restricciones-menos-bienvenida/>

Respecto a los stocks migratorios para el año 2020 en el caso chileno, según cifras y análisis hechos por Extranjería<sup>7</sup> (basados en una nueva metodología que integra información censal y datos administrativos), la población extranjera residente en Chile está compuesta por 744.815 hombres, correspondiendo a un 50,9%; y por 717.288 mujeres, que representan un 49,1%<sup>8</sup>.

**Gráfico 2.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de OCDE (2019).

<https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>

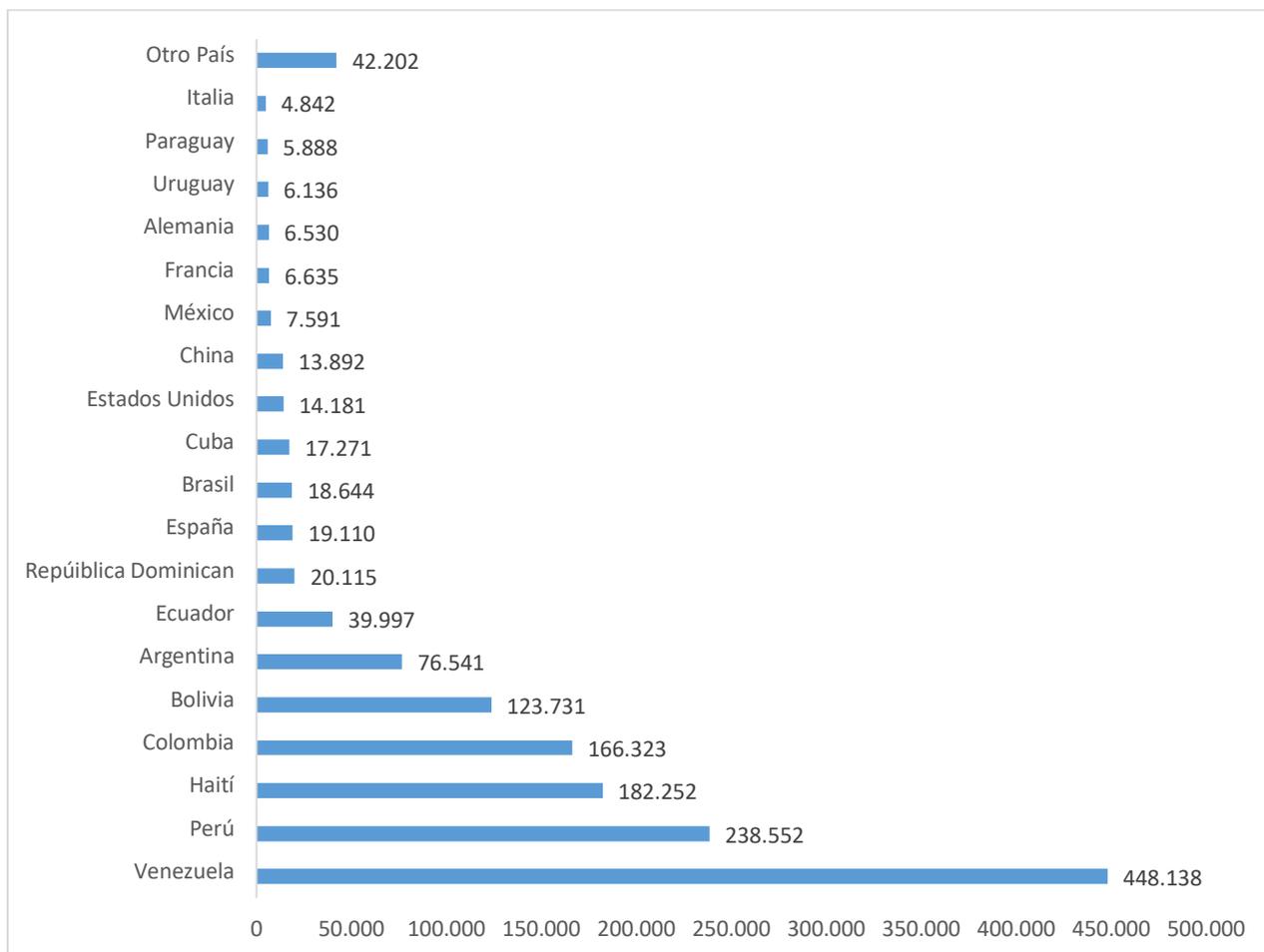
Otros dos hechos destacables de la nueva composición del stock de migrantes, es el cambio en la composición nacional del origen de los inmigrantes. Tenemos que en todos los censos desde el año 1992 hasta el del año 2017, la principal nacionalidad de origen de la población inmigrante residente en Chile era Perú, país fronterizo. A partir de las cifras de extranjería publicadas en el año 2018, es cuando Venezuela pasa a ser la nacionalidad más prevalente con 288.940 inmigrantes, que aumenta en 2020 a 448.138 personas de dicha nacionalidad (ver gráfico 3), creciendo un 55% en dos años<sup>9</sup>. En el caso de Perú, continúa en el segundo lugar, con 238.552 inmigrantes, tratándose de una migración "histórica", creciendo solo un 6% en este mismo período.

<sup>7</sup> INE/DEM (2021). Op. Cit.

<sup>8</sup> Ibídem.

<sup>9</sup> Ibídem.

**Gráfico 3.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de INE/DEM (2020).

Otro hecho relevante dentro de las estadísticas del año 2020, es que la comunidad de Haití se consolida en el tercer lugar, con 182.252 inmigrantes; seguido de Colombia, con 166.323 personas. Solo en el quinto y sexto lugar aparecen el resto de los países fronterizos con Chile, como son Bolivia y Argentina, con 123.731 inmigrantes y 76.541 respectivamente<sup>10</sup>.

Antes de entrar, propiamente tal, al marco regulatorio de la migración en Chile, es importante tener en cuenta, como ya se señaló, que hubo un endurecimiento de las políticas de ingreso y permanencia en el país a partir del año 2018, con el arribo a la presidencia de la República de Sebastián Piñera. Esto trajo aparejado dos fenómenos relevantes en materia de stock migratorio. El primero, dice relación con el proceso masivo de regulación excepcional de la migración irregular, que se extendió por un año, entre julio de 2018 y julio de 2019, que se prolongó posteriormente hasta el 22 de octubre de 2019. La cifra de migrantes irregulares se calculaba entre los 300.000 y los 500.000 migrantes<sup>11</sup>. En este proceso se inscribieron un total de 155.483 solicitantes de residencia definitiva, de los cuales

<sup>10</sup> *Ibíd.*

<sup>11</sup> Finn & Umpierrez de Reguero (2018). Op. Cit.

fue acogida favorablemente su solicitud 131.399<sup>12</sup>, que representa un 88,5% de los solicitantes, un 5% fue rechazado por temas penales en sus países de procedencia, y el resto no cumplía con los requisitos. A este número de regularizaciones extraordinarias se adicionan los solicitantes de visas de trabajo, que corresponde a "109.974 extranjeros que solicitaron visa en el mismo periodo para regularizar su situación, se llega a que 209.357 extranjeros tienen su visa otorgada y estampada"<sup>13</sup>.

El segundo elemento, donde existe relativo consenso en la literatura internacional especializada, es respecto del impacto de políticas más restrictivas a la inmigración, los cuales señalan que la evidencia muestra un aumento de la migración irregular por pasos no habilitados, fenómeno que se puede constatar también en Chile. En este sentido, el resultado de la implementación de las primeras políticas de restricciones al ingreso al país de inmigrantes provenientes de República Dominicana, aumentaron de manera importante los casos de ingresos por pasos no habilitados de personas de esta nacionalidad, con el consecuente surgimiento de mafias y coyotaje en la frontera norte<sup>14</sup>. Este fenómeno entraña enormes riesgos, pues expone a los migrantes a organizaciones criminales transnacionales, con enormes riesgos para la integridad física y psíquica de las personas migrantes, expresado en los riesgos de explotación sexual, trabajos forzados y otros flagelos asociados al tráfico y trata de personas.

Como cabría esperar, efectivamente se aprecia un aumento significativo en las cifras de ingresos irregulares, como deja testimonio el estudio realizado por Servicio Jesuita a Migraciones<sup>15</sup> (SJM), quienes señalan que durante el primer semestre del año 2020 (enero a julio), basado en la información entregada por la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), se registraron 23.673 ingresos irregulares por pasos no habilitados, que es aproximadamente un 41% superior a toda la cifra registrada durante el año anterior (2020), donde se detectaron 16.848 casos, la cual ya era el doble de la registrada el año anterior (2019), con 8.048 casos (ver gráfico 4). Se puede constatar, de esta forma, que desde que se sancionan decretos más restrictivos respecto, ha bajado la migración regular y segura, aumentando la migración irregular y de alto riesgo, en especial para mujeres, niños, niñas y adolescentes.

---

<sup>12</sup> DEM (2020). *Baja de migrantes que ingresan a nuestro país comenzó desde mayo de 2019*. DEM, 23/01/2020. Disponible en línea en:

<https://www.extranjeria.gob.cl/noticias/baja-de-migrantes-que-ingresan-a-nuestro-pais-comenzo-desde-mayo-de-2019/>

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> Thayer, L. (2019). Causas y consecuencias de la migración irregular en Chile. En N. Rojas y J. Vicuña (Eds.) *Migración en Chile: Evidencias y Mitos de una nueva realidad*. LOM Ediciones: Santiago, Chile. pp. 297-334

<sup>15</sup> Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) (2022). *Migración en Chile. Lecciones y desafíos para los próximos años: Balance de la Movilidad Humana en Chile 2018 - 2022*. SJM: Santiago, Chile.

#### Gráfico 4.



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de Servicio Jesuita de Migrantes (2022).

Respecto al gráfico anterior, la mayoría de migrantes irregulares en el año 2020 son de nacionalidad venezolana (17.914), que son justamente a quienes las nuevas disposiciones reglamentarias exigen una visa previa antes de entrar al país, que se suma a la restricción general de no poder gestionar la permanencia en territorio nacional, sino que a través de los consulados en sus países de origen o tránsito. Les siguen en segundo lugar en número bolivianos (3.043), luego colombianos (949) y haitianos, que han mostrado un baja significativa (que también tienen imposibilidad de ingreso sin visa previa), pasando de 1.089 en el año 2020 a 800 en el primer semestre del año 2021.

Lo relevante de estas cifras, es que de acuerdo al SJM, dichos ingresos por pasos no habilitados, muestran un aumento progresivo desde el año 2010, pero se disparan de forma exponencial a partir del año 2018, cuando comienzan a operar las restricciones antes descritas. Ello da cuenta que del total de migrantes detectados por pasos no habilitados, un 80% de ellos lo hicieron en el período 2018-2021.

Como señala el Servicio Jesuita para las Migraciones (SJM)<sup>16</sup>, a esta situación de crisis migratoria, se suma que una vez finalizada en 2018-2019 la regularización extraordinaria, la obtención de un visado o de la residencia definitiva se ha visto relentecido. De igual manera, el SJM señala que donde hay mayores trabas es en las solicitudes de refugio: *“si entre 2012 y 2021 de cada 100 solicitudes realizadas, se reconoció a solamente 2,9 personas como refugiadas, en el período 2018-2021 esto fue aún más bajo, llegando a 1,9”*<sup>17</sup>.

En sentido contrario a lo expuesto como explicación al aumento de la migración irregular, por efecto de endurecimiento de las políticas de ingreso y permanencia, el ex Director del Departamento de Extranjería y Migración durante la presidencia de Sebastián Piñera, Álvaro Bellolio, señala que el aumento se debería a las señales equívocas que provendrían desde el parlamento: *“comparado con el año anterior, los ingresos clandestinos habían disminuido considerablemente este año hasta el momento en que el Senado, en la Comisión de Hacienda, propone y aprueba una*

<sup>16</sup> SJM (2022). Op. Cit.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

*indicación donde les promete una visa a todos los ingresos clandestinos de aquí a que se promulgue la ley y 90 días después”<sup>18</sup>.*

Posteriormente, una vez ya aprobada la nueva Ley de Migración, argumenta que la sostenida alza durante el año 2022 se explicaría “*por la ratificación de las nuevas autoridades en materia migratoria y los asesores en distintos ministerios, quienes fueron grandes activistas en la defensa de los ingresos clandestinos. Esto se suma al término del Estado de Excepción en la Macrozona norte, junto con la renuncia a la reconducción y devoluciones, lo que rápidamente fue compartido por extranjeros para entender las facilidades que existen para entrar a nuestro país*”<sup>19</sup>. Aseveraciones difíciles de contrastar, pues se basan en apreciaciones políticas y no datos empíricos.

### **3. Regulación Migratoria en el caso de Chile**

El 11 de abril de 2021, fue promulgada en Chile la Ley N° 21.325 o Ley de Migraciones y Extranjería, que puso término a más de 46 años de vigencia del Decreto Ley N° 1.094 de 1975 —Ley de Extranjería—, que concebía al migrante como un peligro para la seguridad nacional. El antiguo Decreto, presentaba una concepción criminalizadora de la migración, que se manifiesta en su articulado en una serie de trabas que impiden el ingreso a extranjeros al territorio nacional. Concretamente, se establecieron una serie de procedimientos burocráticos para entorpecer la obtención de residencia temporal y definitiva, que desincentiven la permanencia en el país. Es por ello que los migrantes en Chile se veían desprovistos de una estructura normativa general que los proteja, y como resulta del todo obvio, adolecía de un enfoque que integre explícitamente la protección de los Derechos Humanos de los migrantes.

Existía consenso que este marco legal no estaba acorde con los desafíos que enfrentaba el país en materia migratoria, pero no había existido la capacidad de encontrar un acuerdo político amplio para modificarlo, lo que redundaba en la permanencia de dicho marco legal. Esta dificultad para avanzar, se debía al choque entre paradigmas, por un lado, aquel centrado en la protección de los Derechos Humanos como el de Bachelet, que resulta incompatible con visiones centradas en el crecimiento económico, la selectividad migratoria (seguridad) y orientación instrumental, llevó a un punto muerto la discusión hasta el año 2021.

Los primeros pasos antes de la promulgación de la Ley N° 21.325, que buscaban moderar el carácter de seguridad nacional del Decreto Ley N° 1.094, fueron una serie de modificaciones para hacer la legislación migratoria un poco más congruente con la política exterior de Chile. Dentro de estos esfuerzos “adaptativos” cabe mencionar la Ley N° 19.476 de 1996, que modificó la Ley de Extranjería en materia de asilo y refugio; la promulgación de la Ley 20.430 de

---

<sup>18</sup> La Tercera 01/09/2020. *Ingresos por pasos no habilitados suman casi 4 mil durante este primer semestre*. Disponible en línea en:

<https://www.latercera.com/nacional/noticia/ingresos-por-pasos-no-habilitados-suman-casi-4-mil-durante-este-primer-semestre/DX5CIEQ5WFCQJKJHH4TGlyTRSU/>

<sup>19</sup> Ex-Ante 30/06/2022. *Crisis migratoria: El explosivo ingreso de extranjeros irregulares a Chile en el trimestre marzo-mayo*. Disponible en línea en:

<https://www.ex-ante.cl/crisis-migratoria-el-explosivo-ingreso-de-extranjeros-irregulares-a-chile-en-el-trimestre-marzo-mayo/>

2010 sobre refugio y la Ley 20.507 de 2011, que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal. En resumen, “*la ley chilena así, más que una ley de migración es una ley propiamente de extranjería. Se preocupa de la entrada y salida, pero no de la estadía de las personas*”<sup>20</sup>. Expresión de este desacople, es que la principal fuente de regularización migratoria en Chile, han sido masivos procesos de regularización mediante edicto presidencial, siendo la última la aplicada en el año 2018, que esta es tercera regularización, pues ya hubo dos procesos anteriores durante los mandatos de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Michelle Bachelet, en 1998 y 2007 respectivamente, y Sebastián Piñera en el año 2018-2019.

De esta forma, la promulgación de la Ley N° 21.325 marcó un hito normativo, pues se logró una modernización de la legislación que se arrastraba por décadas, logrando destrabar una discusión que se encontraba empantanada legislativamente, permitiendo un marco legal que pudiera hacer frente a las crecientes demandas que imponía la realidad migratoria que enfrentaba el país, como se evidencia en el aumento sustantivo de los stock de migrantes, no obstante, también, recibir importantes críticas por partes de organizaciones migrantes y de planteamientos centrados en la protección de los Derechos Humanos.

### **3.1. Primeras Medidas Administrativas mediante Decretos del año 2018**

Una vez asumido el gobierno de Sebastián Piñera en marzo de 2018, mediante dos decretos ejecutivos el gobierno se endureció las políticas de ingreso y permanencia de población migrante, mediante el establecimiento de barreras legales adicionales, como la obligación de trámites burocráticos previos y posteriores a la migración<sup>21</sup>. Estas medidas se inscribían en la tendencia de endurecimiento de las políticas migratorias en América Latina, que fue inaugurada el año 2016 por Mauricio Macri<sup>22</sup>, cuando era presidente de la Argentina, quien llevó adelante una serie de medidas legales que ponen mayores restricciones al ingreso y permanencia en el país a través de la promulgación de un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU).

Al hacer efectiva estas medidas más restrictivas, se llevó a cabo un proceso de regulación migratoria masiva. Para tal efecto, se sancionaron dos tipos de medidas administrativas. La primera medida del gobierno fue el cierre a toda posibilidad de gestionar el cambio en el estatus migratorio en territorio chileno, pasando a una visa de residencia temporal obtenida por vía administrativa. Hasta el año 2017, el 71% de los visados de residencia concedidos durante ese año, correspondían a aquellos solicitados en territorio nacional; de los cuales, un 74% eran visados temporarios por motivos laborales. De esta forma, se toman dos medidas administrativas. La primera, es la eliminación de solicitar la visa de residencia temporal por motivos laborales en territorio nacional; y segundo, la creación de

---

<sup>20</sup> Espacio Público (2018). *Estudio de análisis comparativo regional de las regulaciones migratorias en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Perú*. Espacio Público, Documento de Referencia n° 39.

<sup>21</sup> Finn, V. (2019). Entre el individuo y el Estado: Burocracia pre- y post-migratoria. *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 26(56), 159-178.

<sup>22</sup> Finn & Umpierrez de Reguero (2018). Op. Cit.

nuevos tipos de visados: la *temporal de oportunidades*, solicitada en los consulados chilenos y obligatoria para todo extranjero que quiera desarrollar oportunidades de negocio y trabajo en Chile otorgable por 12 meses y prorrogable una vez; la *temporal de orientación internacional*, solicitada en los consulados chilenos y otorgada de manera automática por 12 meses prorrogables una vez, para todo extranjero con postgrado en las mejores universidades del mundo según ranking internacionales; y finalmente, la *temporal de orientación nacional*, solicitada en Chile con una duración de 12 meses prorrogables una vez, para aquellos extranjeros que hayan cursado postgrados en el país.

El segundo tipo de medidas administrativas implementadas, fue establecer normas de ingreso más duras para aquellos inmigrantes provenientes de los dos países que más han aumentado en los stocks migratorios en Chile: los inmigrantes provenientes de Venezuela y Haití. En el caso de los venezolanos, se les exige que gestionen la visa consular en su país o un tercero, pero las dificultades para acceder a documentos y su alto costo (pasaporte, títulos, certificados de antecedentes, entre otros), se ha transformado en una traba que ha dificultado la emigración, y no cumpliendo, tampoco, con las obligaciones asumidas por el país en materia de refugio. Por su parte, la población haitiana que quiera visitar Chile también se le ha comenzado a exigir una visa de turista, que conlleva la comprobación de medios, reservas de hotel, cartas de invitación y de responsabilidad por la persona invitada, que ha puesto serias trabas a la reunificación familiar, pues el gobierno accedió a dar solo 10.000 visas de reunificación familiar de un año de duración. Estas medidas han concitado diversas críticas de organizaciones migrantes y de Derechos Humanos, pues han implicado un aumento, como ya se describió, de las redes de tráfico y trata de personas y el ingreso irregular.

### **3.2. Promulgación de la Ley de Migración y Extranjería de 2021**

La Ley N° 21.325 tiene su origen en el Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín N° 8970- 06), que fue presentado a tramitación en la Cámara de Diputados el 4 de junio de 2013, en el primer gobierno de Sebastián Piñera, el cual no logró aglutinar los consensos necesarios para avanzar legislativamente. El proyecto fue reactivado en abril de 2018, luego de la elección para un segundo mandato presidencial del ex presidente Piñera, que, tras una serie de indicaciones sustitutivas, comenzó a avanzar legislativamente por diferentes comisiones de la Cámara de Diputados, hasta ser aprobado en la Sala de la corporación el 16 de enero de 2019.

Esta aprobación llevó al proyecto de migración a su segundo trámite legislativo en el Senado de la República, ingresando a discusión, pasando por diferentes comisiones de la corporación, siendo finalmente aprobado el proyecto en general el 3 de septiembre de 2020. Debido al que el proyecto de ley sufrió enmiendas en este segundo trámite constitucional, pasó a un tercer trámite constitucional el 6 de octubre de 2020; que implica que en la sala donde se ingresó originalmente el proyecto, la Cámara de Diputados, apruebe las enmiendas hechas en el Senado. Así la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización quienes despachan un informe para la discusión en sala respecto a las modificaciones, las que son rechazadas por la Cámara de Diputados el 8 de octubre de 2020. Por tal razón, pasa a cuarto trámite constitucional, que es la conformación de una Comisión Mixta de la Cámara de Diputados y el Senado.

Finalmente, la comisión mixta llega a un acuerdo de texto, el cual es aprobado por el Congreso en diciembre del año 2020, pero que no pudo ser promulgado, pues un grupo de parlamentarios presentó un recurso al Tribunal Constitucional en enero del año 2021, acusando vicio de inconstitucionalidad e incumplimiento de tratados internacionales suscritos por Chile (Convención sobre Trabajadores Migrantes ratificada por Chile en 1992). *“Un mes después, este tribunal aprobó parcialmente la solicitud, lo que significa que siete de los artículos del proyecto de ley deberán ser modificados o eliminados”*<sup>23</sup>. Finalmente, la ley fue promulgada el 11 de abril del año 2021, pero no entró en vigencia hasta el 12 de febrero de 2022, cuando fue promulgado el Decreto N° 296, que aprueba el reglamento de la Ley N° 21.325 de Migración y Extranjería.

Este último Decreto N° 296, debió ser promulgado en diciembre de 2021, pero fue objeto del análisis de Contraloría, que obligó en su momento a retirarlo para modificaciones, para posteriormente ser promulgado. Es por ello que la nueva ley de migraciones está recién en estado operativo para su implementación, y la actual administración de gobierno, del Presidente Gabriel Boric, ya ha realizado una modificación y ha anunciado una segunda. La primera modificación corresponde al Decreto N° 177 promulgado del 10 de mayo de 2022, el cual establece las subcategorías migratorias de residencia temporal, ampliando el catálogo de figuras para la obtención de residencia legal. Las segunda modificación anunciadas por el gobierno el 4 de agosto de 2022, dicen relación con la reforma a Ley de Migración para facilitar el proceso de expulsión de inmigrantes y la prórroga del decreto que autoriza el apoyo de FFAA en el control de la frontera norte.

### 3.3. Componentes de la Ley de Migración y Extranjería de 2021

En la presentación del proyecto de ley con sus modificaciones del año 2018, el Presidente de la República, Sebastián Piñera, señaló que los principios que la inspiraban era promover una migración segura, ordenada y regular, por lo que señala, que *“estos son los principios que nos guían y las medidas que proponemos o que ya hemos adoptado con el fin de cuidar y ordenar nuestro hogar común, nuestra casa compartida, promoviendo una política migratoria moderna que fomente la migración segura, ordenada y regular, adecuándose a los tiempos actuales y a las necesidades del país, pero sin nunca perder de vista los derechos y la protección de los migrantes”*<sup>24</sup>. Para tal efecto, la ley contempla una serie de medidas<sup>25</sup>, que se dividen en: 1) una nueva institucionalidad; 2) la regulación del fenómeno migratorio (políticas de ingreso, permanencia y protección social) y, 3) las sanciones penales y de expulsión<sup>26</sup>.

Nueva Institucionalidad:

---

<sup>23</sup> Doña, C. (2021). Op. Cit.

<sup>24</sup> Presidencia de la República de Chile (2018). *Presidente Piñera presenta reforma para “garantizar una migración segura, ordenada y regular”*. Prensa Presidencia, 9 de abril de 2018. Disponible en línea en:

<https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=73015>

<sup>25</sup> Departamento de Extranjería y Migración (2018). *Minuta: Reforma Migratoria y Política Nacional de Migraciones y Extranjería*. DEM: Santiago de Chile. Disponible en línea en:

[https://cdn.digital.gob.cl/filer\\_public/b0/09/b0099d94-2ac5-44b9-9421-5f8f37cf4fc5/nueva\\_ley\\_de\\_migracion.pdf](https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/b0/09/b0099d94-2ac5-44b9-9421-5f8f37cf4fc5/nueva_ley_de_migracion.pdf)

<sup>26</sup> DEM (2018). Op. Cit.

- Consejo de Política Migratoria que formula las políticas migratorias de forma permanente, de manera clara y transparente.
- Servicio Nacional de Migraciones que es quien lleva a cabo dicha política migratoria, y se relaciona de manera directa con los migrantes.

Regulación (políticas de ingreso, permanencia y protección social):

- Establecimiento de requisitos de ingreso al país, los que se solicitarán en los consulados de Chile, quedando clausurada el cambio del estatus migratorio en el país.
- Establecimiento de un sistema flexible y claro de categorías migratorias, que contempla la permanencia transitoria, residencia temporal y residencia definitiva.
- Definición de los criterios de acceso a la protección social y resguardo de los Derechos Humanos de los migrantes, como, por ejemplo: acceso a la salud, educación, seguridad social, reconocimiento de títulos,

Sanciones:

- Registro de identificación de extranjeros, detallando estatus migratorio, permisos denegados e infractores de ley.
- Establecimiento de un procedimiento administrativo que permita impedir el ingreso de personas con antecedentes penales.
- La no criminalización de la residencia irregular y eliminación de sanciones penales para infracciones migratorias.
- Simplificar y agilizar los procesos de expulsión de inmigrantes que hayan quebrantado normas legales, con un plazo máximo de siete días para presentar recursos judiciales.
- Expulsión inmediata (reembarque a país de origen) de toda persona sorprendida tratando de ingresar de manera irregular al país.

Como señala Aninat y Sierra<sup>27</sup>, dentro de los aspectos positivos que tiene la nueva ley, está que fortalece el pilar institucional de la regulación de la migración, que permita robustecer la capacidad de coordinación interinstitucional que la complejidad del fenómeno demanda. Para dicho propósito crea “*un servicio nacional, de imponer la dictación de una política nacional en cuya formulación y actualización debe participar un órgano colegiado, integrado —así se espera— por distintos ministerios, y de la función que expresamente se le entrega al Ministerio del Interior en el sentido de colaborar con otros sectores en materias de inmigración*”<sup>28</sup>. No obstante, los autores reconocen que es insuficiente, pues como señala la experiencia comparada<sup>29</sup>, las políticas migratorias deben ir acompañadas de indicadores y publicaciones periódicas para evaluar su efectividad, en especial, en lo referido a la coordinación interinstitucional. Y, en segundo término, si bien

---

<sup>27</sup> Aninat, I. y Sierra, L. (2019). Regulación inmigratoria: Propuestas para una mejor reforma. En I. Aninat y R. Vergara (eds), *Inmigración en Chile Una mirada multidimensional*. FCE / CEP: Santiago de Chile. pp. 31-64. Disponible en línea en: [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20191119/20191119093613/librocep\\_inmigracion.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20191119/20191119093613/librocep_inmigracion.pdf)

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>29</sup> OCDE (2018). *Working together for local integration of migrants and refugees*. París: OECD Publishing.

representa un avance sustantivo en términos de coordinación horizontal (entre ministerios), no establece principios de coordinación vertical con instancias subnacionales (gobernadores regionales) y local (municipios).

Otro avance sustantivo de la nueva ley que señalan Aninat y Sierra, se refiere a la reducción de la arbitrariedad que existía en la legislación anterior, permitiendo que las personas migrantes tengan claridad respecto a las condiciones de ingreso y permanencia en el país. Ello se materializa en que entre los conceptos que la ley define, *“se incorpora expresamente la discriminación arbitraria (...) [Por otra parte] agrega y define entre sus disposiciones, además, la promoción, respeto y garantía de derechos, la igualdad de derechos y obligaciones, y el debido proceso”*<sup>30</sup>. Esto debería traducirse en una reducción significativa de la discrecionalidad administrativa, pues desarrolla muchos de estos criterios, dejando poco espacio para la interpretación de las autoridades administrativas.

No obstante, estos avances concretos, muchas han sido las críticas a la nueva ley de migración y extranjería desde el mundo académico, de los Derechos Humanos y de organizaciones vinculadas a los inmigrantes. En esta línea, quizás la crítica más general a la nueva ley, es la planteada por los investigadores Finn y Umpierrez de Reguero<sup>31</sup>, quienes señalan que lo que hace es travestir medidas restrictivas de la migración con un lenguaje de protección de los Derechos Humanos, por lo que el paradigma en que se inscribiría esta ley, no obstante las modificaciones, sería en su estructura principal los mismos principios del Decreto N° 1.094, que sería la seguridad interna y refuerza la soberanía del Estado. En línea similar a esta crítica, es la de Acosta y otros<sup>32</sup>, quienes plantean la sustracción del lenguaje de protección de los Derechos Humanos de los inmigrantes, expresado en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, del cual Chile rechazó ser parte, y lo emplea de manera contraria al implementar una política de movilidad humana más restrictiva.

En el caso de las organizaciones de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Derechos Humanos<sup>33</sup> es quien planteó el documento más completo de críticas a las vulneraciones y potenciales vulneraciones de los Derechos Humanos que contiene la nueva ley de Migración y Extranjería. En sintonía con las críticas anteriores, plantea primero una valoración positiva del reconocimiento que hace la ley de los estándares internacionales de Derechos Humanos. Sin embargo, dicha declaración no se condice con los artículos expresados en la ley. Dentro de los aspectos que el INDH observa vulneración o potencial vulneración de los Derechos Humanos serían: *“los procedimientos de obtención de la residencia, el acceso y goce de los derechos sociales, y el sistema sancionatorio. Se verá también que el proyecto, a raíz de sus imprecisiones no introduce cambios significativos en la institucionalidad migratoria que, tal como señalaremos, fuertemente orientada a*

---

<sup>30</sup> Aninat, I y Sierra, L. Op. Cit., pp. 50-51.

<sup>31</sup> Finn, V. & Umpierrez de Reguero, S. (2018). Inclusive Language for Exclusive Policies: Restrictive Migration Governance in Chile. In *Latin American Policy* 11(1). pp. 42-61.

<sup>32</sup> Acosta, D., Vera-Espinoza, M., & Brumat, L. (2018). *The New Chilean Government and its shifting attitudes on migration governance*. MPC Blog, Debate Migration. Disponible en línea en; [blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/new-chilean-government-shifting-attitudes-migration-governance/](https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/new-chilean-government-shifting-attitudes-migration-governance/)

<sup>33</sup> Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) (2018). *Informe sobre Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín 8970-06) y las Indicaciones presentadas*. INDH: Santiago de Chile. Disponible en línea en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1138/Informe.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

*garantizar la seguridad nacional en desmedro de otros objetivos fundamentales en materia de Derechos Humanos, mantiene un modelo administrativo que no está siendo eficiente para enfrentar los nuevos desafíos que presentan los crecientes flujos migratorios”<sup>34</sup>.*

Finalmente, las organizaciones de migrantes han señalado una serie de críticas a la nueva ley, que han sido sistematizadas por el Servicio Jesuita para la Migración<sup>35</sup>, en términos de principios que no son debidamente considerados. El primero de estos principios, es que se consagre la posibilidad de cambio del estatus migratorio dentro del país y mecanismos de regularización que sean viables, en caso contrario, advertían entre 2018 y 2020 que se verá incrementada la migración irregular y la consecuente vulnerabilidad de dichas personas a la violación o desprotección de sus Derechos Humanos. Un segundo elemento es la incorporación del principio de no devolución, el cual reconocen está contenido en la ley del refugio, debería ser extendido a todas las categorías migratorias que estén en riesgo de sufrir algún tipo de vulneración de sus Derechos Humanos. En tercer lugar, señalan que debería asegurarse la igualdad de oportunidades de acceso a la seguridad social y a los beneficios públicos, en tanto la ley establece un plazo de dos años para ser beneficiario de transferencias públicas. Cuarto, plantean la necesidad de protección e inclusión de trabajadores migrantes, a través de entregas de permisos de trabajos de forma inmediata si cumplen los requisitos (para reducir los tiempos de espera); aumentar el número de trabajadores extranjeros en las empresas y; proteger laboralmente e implementar procesos de regulación para trabajadores temporales, que reduzca las posibilidades de abuso. Finalmente, cinco, garantizar el derecho de los inmigrantes para poder recurrir a una instancia judicial superior a una medida de expulsión, lo que también ha sido señalado por la Corte Suprema, dejando de ser la Corte de Apelaciones la única instancia resolutive.

---

<sup>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</sup> Servicio Jesuita para la Migración (SJM) (2020). *Proyecto de ley de migración y extranjería*. SJM: Santiago de Chile. Disponible en línea en: <https://www.migracionchile.cl/proyecto-de-ley/>