



Alcances sobre la implementación de la Ley de Migración y Extranjería

Autor

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

Resumen

La Ley 21.325, de Migración y Extranjería, que entró en vigor el 12 de febrero de 2022, encarna una nueva aproximación al fenómeno migratorio, cambiando el foco desde la seguridad nacional a una postura más orientada a los derechos sociales.

Respecto a su implementación, el 6 de mayo del año pasado se celebró la primera reunión de 2022 del Consejo de Política Migratoria, cuyo propósito fue avanzar hacia una Política de Estado en esta materia.

Esta fase de formulación de una directriz migratoria de alcance nacional, ha ido de la mano con un proceso participativo de la ciudadanía, expresado en instancias tales como el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, del Servicio Nacional de Migraciones, cuya primera sesión se celebró el 15 de diciembre de 2022; y la celebración de Diálogos Regionales y Temáticos, que han tenido lugar en regiones como las de Antofagasta, Metropolitana y de Los Lagos.

La implementación de la nueva ley migratoria también ha tenido algunos ajustes en el camino, sobre todo a partir de la administración del Presidente Gabriel Boric. Es así como, en marzo de 2020, el actual gobierno decidió retirar de la Contraloría General de la República, el Decreto 33, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que fijaba como única alternativa para el acceso de inmigrantes a las visas de residencia temporal sin salir de territorio chileno, la existencia de motivos humanitarios o de reunificación familiar, remplazándolo por el Decreto 177, que añadió al artículo 4 de la ley, la opción de realizar el cambio de estatus migratorio en el propio territorio chileno, invocando una nueva causal, a discreción de la Subsecretaría del Interior.

La puesta en marcha de esta norma ha tenido particular incidencia ante la problemática migratoria de la llamada Macrozona Norte del país y también ha ido de la mano con algunas decisiones oficiales en materia de política internacional, como la decisión del gobierno de firmar la Declaración de Los Ángeles, sobre Migración y Protección, realizada en el contexto de la IX Cumbre de las Américas, que se celebrara a mediados de 2022 en Estados Unidos.

Nº SUP: 137197

Introducción

El presente informe entrega un matiz general sobre la implementación de la Ley 21.325, de Migración y Extranjería en nuestro país.

El documento comienza por exponer los lineamientos del nuevo texto legal, para luego dar cuenta de los principales hitos de la puesta en marcha de esta directriz en materia migratoria, a casi un año de su entrada en vigor.

El texto considera información presente en el informe BCN “Procesos migratorios y desafíos para la Defensa Nacional” (septiembre, 2021), elaborado por el mismo autor de esta investigación.

I. Ley 21.325

1. Principales aspectos

La Ley 21.325 encarna una nueva aproximación al fenómeno migratorio, cambiando el foco desde la seguridad nacional a una postura más orientada a los derechos sociales de los inmigrantes.

Al respecto, los artículos 2 y 7 de la norma regulan el ingreso, estadía, residencia y egreso de los extranjeros del país, junto con el ejercicio de sus derechos y deberes, a partir de una migración segura, ordenada y regular, por medio de un Estado garante de los derechos de los inmigrantes, así como de políticas que apunten a la prevención y sanción de ilícitos como el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas (Ley 21.325, 2021).

Asimismo, el artículo 3 conmina al Estado a proteger los derechos humanos de los migrantes, sin tener en cuenta su condición migratoria, lo mismo que a garantizar su igualdad ante la ley, asegurando el principio de no discriminación y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de este grupo de personas.

De igual manera, los menores de edad extranjeros que incurran en alguna infracción migratoria, quedan eximidos de sanción, según lo precisa el artículo 4 de la norma.

En la misma línea, el artículo 14 salvaguarda similares garantías para los trabajadores nacionales y foráneos, obligando a los empleadores a cumplir con una serie de obligaciones legales.

Este principio se replica en materia de acceso a la salud, prestaciones de seguridad social y vivienda, siempre y cuando los extranjeros residentes o en condición migratoria irregular, cumplan con las condiciones dispuestas por la autoridad sanitaria (Ley 21.325, 2021).

Además, los extranjeros pueden acceder a los centros de educación superior en igualdad de condiciones que los ciudadanos nacionales, estando habilitados para postular a la gratuidad universitaria.

En definitiva, el texto legal en cuestión consagra una nueva Política Nacional de Migración, definida como (Ley 21.325, 2021):

“Una directriz que busca la integración de la población migrante, el fomento de la interculturalidad y la participación armónica de los extranjeros en la sociedad nacional, teniendo en cuenta elementos como el respeto a los derechos humanos del migrante, con especial preocupación por los grupos vulnerables; la política de seguridad interior y exterior del Estado; el resguardo del orden público, en lo referente a la prevención y represión del crimen organizado transnacional; y el aporte de la migración al desarrollo social, económico, laboral y cultural del país”.

El artículo 159 de la ley igualmente insta una nueva institucionalidad, sustentada en un Consejo de Política Migratoria, encabezado por el Ministro del Interior, que asesora al Presidente de la República en la elaboración y revisión de la Política Nacional de Migración y Extranjería.

A su vez, los artículos 156 y 157 puntualizan las atribuciones del llamado Servicio Nacional de Migraciones, ente público descentralizado, que se encarga de implementar la directriz antes mencionada; recopilar y analizar antecedentes sobre migraciones en el país; autorizar o denegar el ingreso, estadía y egreso de extranjeros; otorgar, prorrogar o revocar permisos de residencia y permanencia; determinar cambios de categorías migratorias; expulsar extranjeros; y mantener un Registro Nacional de Extranjeros, de carácter reservado (Ley 21.325, 2021).

La norma reconoce las categorías migratorias de Permanencia Transitoria, Residencia Oficial, Residencia Temporal y Residencia Definitiva.

En cuanto a la primera, los artículos 47 y 50 la destinan a aquellas personas que ingresan al país sin intenciones de establecerse en él, tiene una duración de noventa días y excluye la posibilidad de ejercer alguna labor remunerada. Entre las subcategorías incluidas bajo esta figura, se encuentran las de deportistas, estudiantes, transportistas y habitantes de zonas fronterizas, conforme lo establece el artículo 53.

En segundo término, el artículo 59 define la Residencia Oficial como un permiso otorgado por la Cancillería para extranjeros en misión oficial.

Luego, la Residencia Temporal es concebida como un permiso para establecerse en Chile por un período de hasta dos años, con la opción de poder trabajar. Los parientes de ciudadanos chilenos, los religiosos y las personas que se hallan en el país por razones humanitarias, son algunas subcategorías de esta clasificación, según los artículos 68 al 70.

Por último, el artículo 78 remite a la Residencia Definitiva como aquel permiso que faculta al inmigrante a radicarse de forma indefinida en el país.

En cuanto a las prohibiciones de ingreso a Chile, el artículo 32 de la ley proscribire la entrada de extranjeros en las siguientes condiciones (Ley 21.325, 2021):

- Condenados o procesados por terrorismo.
- Incitadores de delitos como tráfico ilícito de estupefacientes o de armas, trata de personas, genocidio, tortura, terrorismo, homicidio, femicidio, secuestro, o producción de material pornográfico.
- Quienes padezcan enfermedades definidas por la autoridad.
- Quienes ingresen o salgan de Chile por paso no habilitado.

A su vez, el artículo 127 establece como causales de expulsión el ingreso al país con prohibición de entrada vigente; el vencimiento del permiso de permanencia transitoria; la reincidencia en el ejercicio de actividades remuneradas no autorizadas; y la falsificación de documentos para obtener beneficios migratorios.

Con todo, a diferencia de la Ley de Extranjería, la nueva normativa amplía a diez días corridos el plazo para interponer algún recurso judicial frente a una medida de expulsión del país, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 141 del texto legal (Ley 21.325, 2021).

2. Implementación y funcionamiento

a. Medidas generales

La Ley 21.325 entró en vigencia el 12 de febrero de 2022, tras la aprobación del Decreto 296, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que aprobó su Reglamento.

Respecto a la puesta en marcha del texto legal migratorio, cabe mencionar que el 6 de mayo del año pasado se celebró la primera reunión de 2022 del Consejo de Política Migratoria, cuyo propósito fue avanzar hacia una Política de Estado en esta materia, mediante (Migración en Chile, 2022a):

“(...) la ejecución de todas las medidas que, en el marco de un actuar respetuoso de los derechos humanos, contribuyan a controlar la migración irregular y sus consecuencias negativas en la vida de las personas (...), atendiendo a la participación armónica de los extranjeros en la realidad social, cultural, política y económica del país, así como a la integración y cooperación internacional, para ofrecer una respuesta coordinada y responsable frente al aumento de los flujos migratorios, así como para disminuir la migración irregular y sus problemas asociados”.

El Consejo también acordó pedir a la Subsecretaría del Interior la formulación de reportes técnicos anuales, con participación de entidades públicas o privadas, chilenas y extranjeras, que tengan relación con la problemática migratoria; así como informes de avance, cumplimiento e implementación de planes sectoriales, a las diversas entidades involucradas en la construcción de esta Política (Infomigra, 2022).

Esta fase de formulación de una directriz migratoria de alcance nacional, ha ido de la mano con un proceso participativo de la ciudadanía, expresado en instancias tales como el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, del Servicio Nacional de Migraciones, cuya primera sesión se celebró el 15 de diciembre del año pasado.

Junto con acordar la conformación de sus miembros, esta instancia decidió celebrar en enero de este año una Primera Reunión Extraordinaria, en la que estará el Director del Servicio Nacional de Migraciones, Luis Thayer, a fin de dar a conocer aspectos tales como (Servicio Nacional de Migraciones, 2022a):

- El estado de avance en la implementación del Servicio Nacional de Migraciones y de la Política Nacional Migratoria, con énfasis regional.
- La estadística de entrega de visas humanitarias, vinculadas a situaciones de violencia intrafamiliar, trata de personas y mujeres embarazadas.
- La realidad de los menores de edad inmigrantes, así como de las personas que han entrado al territorio nacional por pasos no habilitados.
- La situación del proceso regularizador de inmigrantes.

Otra muestra de la incorporación de la ciudadanía en este diseño, ha sido la celebración de Diálogos Regionales y Temáticos, que han tenido lugar en regiones como las de Antofagasta y Los Lagos, en octubre de 2022; y en la Región Metropolitana, en noviembre de ese mismo año (Infomigra, 2022).

La implementación de la nueva ley migratoria también ha tenido algunos ajustes en el camino, sobre todo a partir de la administración del Presidente Gabriel Boric.

Es así como, en marzo de 2022, el actual gobierno decidió retirar de la Contraloría General de la República, el Decreto 33, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que fijaba como única alternativa para el acceso de

inmigrantes a las visas de residencia temporal sin salir de territorio chileno, la existencia de motivos humanitarios o de reunificación familiar. Luego, en mayo del mismo año, el Ejecutivo remitió al ente contralor el Decreto 177, añadiendo al artículo 4 de la ley la opción de realizar el cambio de estatus migratorio en el propio territorio chileno, invocando una nueva causal, a discreción de la Subsecretaría del Interior (Migración en Chile, 2022b).

Por otra parte, entre varias iniciativas de reforma a la Ley 21.325, se encuentra actualmente en primer trámite, en la Cámara de Diputados, una propuesta que posibilita la expulsión de los ciudadanos foráneos que cumplan condenas inferiores a cinco años y un día, a causa de la Ley 20.000, de Drogas, en el afán de descomprimir la situación de hacinamiento carcelario en muchos recintos penitenciarios del país e impedir su reingreso a territorio nacional por un lapso de diez años (Migración en Chile, 2022c).

A su vez, esta semana acaba de ser aprobado en el Senado, en primer trámite constitucional, el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional, que permite al Jefe de Estado disponer de las fuerzas militares para resguardar la infraestructura crítica del país y algunas zonas fronterizas específicas, por un período de tiempo que puede extenderse hasta los noventa días, con opción de prórroga, previo acuerdo del Congreso Nacional (Senado de Chile, 2023).

b. Situación en la Macrozona Norte

La implementación de la Ley 21.325 igualmente ha tenido particular incidencia ante la problemática migratoria de la llamada Macrozona Norte del país.

Al respecto, el 16 de abril de 2022 terminó el Estado de Excepción Constitucional, que buscaba contener la crisis migratoria en el extremo norte del país. No obstante, por medio del Decreto 204, del Ministerio de Defensa Nacional, de 13 de agosto de 2022, el Ejecutivo decidió extender la vigencia del Decreto 265 de la misma cartera, que faculta a las Fuerzas Armadas a reforzar las labores policiales en materia de control fronterizo.

Asimismo, el Servicio Nacional de Migraciones articuló una mesa de trabajo con la Policía de Investigaciones, a objeto de coordinar los procesos de expulsión judicial ante ingresos clandestinos por dichas zonas (Radio U. de Chile, 2022).

Junto a lo anterior, la autoridad migratoria anunció el comienzo de un proceso acotado de empadronamiento de extranjeros, que permitiría revisar caso a caso los antecedentes de los inmigrantes en suelo nacional, determinando la posibilidad de expulsar a quienes exhiban antecedentes penales.

Además, esta repartición ha entablado conversaciones con las autoridades bolivianas, a fin de poder regularizar los procesos de reconducción de inmigrantes irregulares, ante las dificultades prácticas que se han verificado en este ámbito (Migración en Chile, 2022d).

c. Cooperación internacional

Finalmente, la puesta en marcha de la nueva normativa migratoria, ha ido de la mano con algunas decisiones oficiales en materia de política internacional, como la decisión del gobierno de firmar la Declaración de Los Ángeles, sobre Migración y Protección, realizada en el contexto de la IX Cumbre de las Américas, que se celebrara a mediados de 2022 en Estados Unidos, y que supone un intento por redoblar los esfuerzos hacia un

esquema regional de cuotas de recepción de migrantes, que posibilite una migración humana, ordenada, segura y regular (Servicio Nacional de Migraciones, 2022b).

De igual modo, entre el 12 y 14 de octubre del año pasado, se celebró en nuestro país la XX Conferencia Suramericana sobre Migraciones, bajo la Presidencia *Pro Tempore* de Chile, en la que se reforzaron los conceptos discutidos en la cumbre estadounidense (Conferencia Suramericana sobre Migraciones, 2022).

Asimismo, cabe considerar el reciente compromiso suscrito entre Santiago y Bogotá, durante la Visita Oficial al país del Presidente colombiano Gustavo Petro, que busca avanzar hacia un modelo migratorio más cooperativo, a partir de modalidades especializadas de colaboración técnica sobre identificación biométrica, intercambio de datos y lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de personas (Presidencia de la República de Chile, 2023).

Referencias

Conferencia Suramericana sobre Migraciones. (2022, noviembre 14). XX Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Disponible en: <http://bcn.cl/3b7aw>.

Infomigra. (2022, noviembre 10). ¿Qué se ha hecho a la fecha en la Política Nacional de Migración y Extranjería? Disponible en: <http://bcn.cl/3b4hz>.

Migración en Chile. (2022, julio 15). Gobierno cifra en 127 mil los migrantes en situación irregular, y busca mecanismos y criterios para regularizarlos. Disponible en: <http://bcn.cl/3b4hw>.

Migración en Chile. (2022, mayo 17). Gobierno ingresa cambio clave en política migratoria y entrega poder a Interior para visar residencias temporales. Disponible en: <http://bcn.cl/3b4hv>.

Migración en Chile. (2022, agosto 23). Justicia anunció modificación a Ley de Migraciones, para facilitar expulsiones a extranjeros condenados por drogas. Disponible en: <http://bcn.cl/3b4gl>.

Migración en Chile. (2022, mayo 9). Ministerio del Interior y Seguridad Pública dio inicio a la Formulación de la Política Nacional de Migración y Extranjería. Disponible en: <http://bcn.cl/3b4ht>.

Presidencia de la República de Chile. (2023, enero 9). Presidente de la República Gabriel Boric Font: "Chile y Colombia cumplen 200 años de relaciones diplomáticas, 200 años trabajando juntos por mejorar la seguridad y el bienestar de nuestros compatriotas". Disponible en: <http://bcn.cl/3b6yn>.

Radio U. de Chile. (2022, abril 13). Gobierno adelanta que mantendrá expulsiones de migrantes irregulares: "Vamos a cumplir la Ley". Disponible en: <http://bcn.cl/3b4hj>.

Senado de Chile. (2023, enero 11). Avanza reforma que permite a FF.AA. resguardar infraestructura crítica. Disponible en: <http://bcn.cl/3b7bl>.

Servicio Nacional de Migraciones. (2022, diciembre 15). Acta Primera Sesión Ordinaria del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, del Servicio Nacional de Migraciones. Disponible en: <http://bcn.cl/3b6wj>.

Servicio Nacional de Migraciones. (2022, junio-julio). Migraciones al día. Disponible en: <http://bcn.cl/3b6yu>.

Textos normativos

Ley 21.325. (2021, abril 20). Disponible en: <http://bcn.cl/2oodq>.