



Migración: últimas iniciativas, facultades policiales y paradigmas sudamericanos

Autor

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

Nº SUP: 132254

Resumen

En el lapso de un año antes de la publicación de la Ley N° 21.325 y los meses sucesivos a este hecho, fueron presentadas al Congreso Nacional dos iniciativas de ley vinculadas al fenómeno migratorio.

La primera es el Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 20.609, que establece medidas contra la Discriminación, para reforzar la protección de grupos vulnerables, hacer prevalecer el Derecho a la Igualdad y No Discriminación, y otras materias que detalla (Boletín N° 13867-17); mientras la segunda es el Proyecto de Ley que modifica el Código Penal en materia de delito de Tráfico de Migrantes (Boletín N° 13951-07). Ambas propuestas se encuentran en primer trámite legislativo, en la Cámara de Diputadas y Diputados, sin urgencia. Respecto a las potestades con que cuentan las policías chilenas e INTERPOL en materia migratoria, el artículo 10° de la Ley de Extranjería le entrega a la Dirección General de Investigaciones la facultad para controlar la entrada y salida de extranjeros del país, a la vez que de denunciar ante el Ministerio del Interior cualquier transgresión a la normativa vigente.

De igual modo, el artículo 32 de la Ley N° 21.325, faculta a la policía para prohibir el ingreso al país de extranjeros que hayan sido condenados o estén procesados, imputados, acusados o perseguidos judicialmente en el extranjero, por pertenecer o financiar a movimientos terroristas; de quienes ejecuten delitos contra la seguridad exterior, la soberanía nacional o la seguridad interior del país; y de aquellos que hayan sido condenados en Chile o en el extranjero, por los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, entre otros.

A nivel sudamericano, en tanto, las entidades encargadas de gestionar los temas migratorios en Argentina y Uruguay son la Dirección Nacional de Migraciones y la Dirección Nacional de Migración, respectivamente, que cuentan con facultades para fiscalizar el ingreso, permanencia y egreso de personas, alertando respecto a la entrada o permanencia irregular de ciudadanos foráneos.

A su vez, en el caso boliviano, la Ley N°370 garantiza a los extranjeros el derecho a la migración, la libertad de residencia, permanencia y circulación en todo el territorio boliviano, lo mismo que el derecho a la reunificación familiar.

En Perú, finalmente, el artículo 29.2 de la Ley N° 1.350 reconoce un conjunto de categorías de residencia, todas ellas prorrogables, entre las cuales se hallan las de Intercambio, Investigación, Trabajador, Humanitaria y Permanente.

Introducción

A petición del requirente, el presente informe da cuenta de los proyectos de ley relacionados con el fenómeno migratorio, ingresados a tramitación legislativa en el lapso de un año previo a la publicación de la Ley N° 21.325, de Migración y Extranjería, y los meses siguientes a este último hito, que tuvo lugar el 20 de abril de 2021.

Asimismo, el documento describe las facultades con que cuentan en Chile las policías y la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), para finalmente concentrarse en algunas características de la legislación migratoria en países sudamericanos como Argentina, Bolivia, Perú y Uruguay.

El reporte incluye información del reporte “El fenómeno migratorio: evolución normativa, experiencia comparada y principales hitos en la discusión del Proyecto de Ley de Migración y Extranjería” (2019, julio. BCN. Disponible en: <http://bcn.cl/2rkps>), elaborado por el mismo autor del presente texto.

I. Últimos proyectos de ley sobre migración

En el lapso de un año antes de la publicación de la Ley N° 21.325 y los meses sucesivos a este hecho, fueron presentadas al Congreso Nacional dos iniciativas de ley que de algún modo pueden vincularse con el fenómeno migratorio.

1. Boletín N° 13867-17

La primera propuesta es el Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 20.609, que establece medidas contra la Discriminación, para reforzar la protección de grupos vulnerables, hacer prevalecer el Derecho a la Igualdad y No Discriminación, y otras materias que detalla (Boletín N° 13867-17).

El proyecto entró a tramitación legislativa en la Cámara de Diputadas y Diputados, con fecha 29 de octubre de 2020, a partir de una moción parlamentaria de los diputados Natalia Castillo Muñoz, Daniella Cicardini Milla, Marcelo Díaz Díaz, Pamela Jiles Moreno, Sebastián Keitel Bianchi, Andrea Parra Sauterel, Camila Vallejo Dowling, Pablo Vidal Rojas y Matías Walker Prieto.

El texto reconoce el derecho de toda persona a la igualdad y no discriminación, incluyendo rasgos como la condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida, o desplazado interno.

Asimismo, sustituye el numeral 21 del artículo 12 del Código Penal, considerando como agravante en la comisión de delitos, la existencia de elementos de discriminación a la víctima, en razón de motivos entre los cuales se menciona el origen racial y étnico; la identidad cultural; la nacionalidad; y la condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno (Senado de Chile, 2020a).

La iniciativa se halla actualmente en su primer trámite constitucional, sin urgencia, en la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios, de la Cámara Baja.

2. Boletín N° 13951-07

La segunda de las propuestas en cuestión corresponde al Proyecto de Ley que modifica el Código Penal en materia de delito de Tráfico de Migrantes (Boletín N° 13951-07).

Este proyecto ingresó a la Cámara de Diputadas y Diputados el martes 15 de diciembre de 2020, a partir de una moción parlamentaria de los diputados Sandra Amar Mancilla, Juan Fuenzalida Cobo, Celso Morales Muñoz,

Nicolás Noman Garrido, Iván Norambuena Farías, Gustavo Sanhueza Dueñas, Renzo Trisotti Martínez, Osvaldo Urrutia Soto y Jorge Alessandri Vergara.

El texto, en su artículo primero, declara como objetivo la modificación al artículo 411 *bis* del Código Penal, referido al tipo penal de tráfico de inmigrantes, incorporando como nueva agravante la utilización de instrumento de identidad o de viaje falsos, con el consiguiente aumento de la pena en un grado (Senado de Chile, 2020b).

La iniciativa se halla actualmente en su primer trámite constitucional, sin urgencia, en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, de la Cámara Baja.

II. Facultades de las policías e INTERPOL en materia migratoria

Respecto a las potestades con que cuentan las policías chilenas e INTERPOL en materia migratoria, cabe mencionar las que aparecen contenidas principalmente en el Decreto Ley N° 1.094, que establece normas sobre Extranjeros en Chile, también conocido como Ley de Extranjería, de 1975; y en la ya mencionada Ley N° 21.325, con la salvedad de que esta última entrará en vigor una vez que sea publicado su Reglamento.

Así, por ejemplo, el artículo 10° de la primera norma le entrega a la Dirección General de Investigaciones la facultad para controlar la entrada y salida de extranjeros del país, a la vez que de denunciar ante el Ministerio del Interior cualquier transgresión a la normativa migratoria.

De confirmarse alguna situación irregular, los artículos 81 y 82 del texto legal le asignan a la policía civil la autoridad para tomar declaración al infractor, retirarle sus documentos, indicarle un lugar de permanencia obligada por un determinado tiempo y obligarle a comparecer ante una unidad policial. Quienes eludan estas obligaciones, pueden ser expulsados del país (Decreto Ley N° 1.094, 1975).

De igual modo, la Policía de Investigaciones aparece con atribuciones para emitir informes a la cartera de Interior, ponderando la conveniencia de conceder permisos de permanencia definitiva o de prorrogar visaciones a ciudadanos foráneos, conforme lo dispone el artículo 13 del texto legal.

En la misma línea, el artículo 35 mandata a Investigaciones para sugerir a la autoridad política la opción de otorgar o rechazar una visa de residencia por asilo político a un determinado ciudadano extranjero que hubiese ingresado al país de manera irregular.

Respecto a la situación de los turistas, el artículo 44 de la misma Ley de Extranjería concede a la autoridad policial el poder para acreditar que estos cuenten con los recursos materiales necesarios para garantizar su subsistencia, mientras se encuentren en territorio nacional.

Otra facultad policial, contenida en el artículo 94 del texto de 1975, es la de conocer de parte del Poder Judicial, en un máximo de cinco días, la eventual aplicación de medidas de prohibición de abandono del territorio nacional o de sentencias condenatorias contra inmigrantes.

Luego, la autoridad policial debe entregar estos antecedentes al Ministerio del Interior, dando cuenta de la condición de residencia que mantiene el extranjero en cuestión en suelo chileno (Decreto Ley N° 1.094, 1975).

En el caso de la Ley N° 21.325, en tanto, su artículo 31 faculta a Investigaciones para impedir el egreso del país de los ciudadanos foráneos que se hallasen con arraigo judicial o afectos a alguna medida cautelar de prohibición de salida.

De manera análoga, el artículo siguiente prohíbe la entrada a Chile de (Ley N° 21.325, 2021):

- Extranjeros que hayan sido condenados o estén procesados, imputados, acusados o perseguidos judicialmente en el extranjero, por pertenecer o financiar a movimientos o grupos terroristas; o se encuentren registrados en INTERPOL, o la organización que la reemplace o suceda por cualquiera de los hechos señalados anteriormente. Este impedimento se extiende también hacia quienes ejecuten delitos contra la seguridad exterior, la soberanía nacional o la seguridad interior del país.
- Ciudadanos foráneos que hayan sido condenados en Chile o en el extranjero, por los delitos de tráfico ilícito de estupefacientes, tráfico de armas, lavado de activos, tráfico ilícito de migrantes, trata de personas, genocidio, tortura, terrorismo, homicidio, femicidio, parricidio, infanticidio, secuestro, sustracción o secuestro de menores, robo con intimidación o violencia, robo con homicidio, robo con violación, y comercialización, producción, importación, exportación, distribución, difusión, adquisición, almacenamiento o exhibición de material pornográfico.

Asimismo, el artículo 100 de la norma confiere a la Policía de Investigaciones el control migratorio de todo pasajero o tripulante que busque entrar o salir del país por algún paso fronterizo.

De igual forma, el artículo 147 le faculta para notificar las medidas de expulsión, junto con exponer al afectado sus derechos y deberes, ilustrándole acerca de los plazos para interponer algún recurso judicial.

En suma, el artículo 166 del texto legal le entrega a la autoridad policial las funciones de (Ley N° 21.325, 2021):

- Control de ingreso y egreso de extranjeros del territorio nacional, dando cuenta de esta información en el Registro Nacional de Extranjeros;
- Fiscalizar la legalidad de la estadía de extranjeros en el país;
- Denunciar infracciones a la normativa vigente; y
- Ejecutar medidas de expulsión.

Por último, la norma deja establecido que en aquellos lugares en que no haya un funcionario de Investigaciones, estas funciones serán suplidas por miembros de Carabineros de Chile o de la autoridad marítima, según el caso (Ley N° 21.325, 2021).

Respecto a INTERPOL, su labor se centra en identificar y detener a aquellas personas que se encuentren involucradas en delitos de tráfico ilícito de migrantes, para lo cual cuentan con procesos formativos a policías de los países miembros de la entidad, instancias de apoyo a los procesos indagatorios de alcance internacional y redes operativas especializadas en la materia (INTERPOL, 2021).

En esta línea, el segundo de los llamados “Objetivos Policiales Mundiales”, enunciados por INTERPOL, es el de impulsar la seguridad fronteriza mundial, a partir de acciones tales como (PDI, 2021):

- Registrar los movimientos y los viajes de delincuentes y víctimas;
- Compartir información con los agentes de fronteras;
- Contribuir al establecimiento de normas mundiales de seguridad fronteriza; y
- Asistir a los países miembros a mantener la integridad de sus documentos de seguridad, impidiendo el empleo de pasaportes adulterados.

III. Legislación migratoria en países sudamericanos

La gestión migratoria reconoce diversos modelos, conforme lo recogen las diferentes legislaciones desarrolladas en distintos estados.

A continuación se describen algunos aspectos presentes en normativas sudamericanas que han buscado abordar la problemática migratoria.

1. Institucionalidad vigente

En el paradigma de Argentina, la entidad encargada de gestionar los temas migratorios es, conforme al artículo 107 de la Ley N° 25.871, la Dirección Nacional de Migraciones, organismo que cuenta con la prerrogativa de admitir extranjeros, conceder residencias, prorrogar la permanencia de un ciudadano foráneo y modificar su calificación (Ley N° 25.871, 2004).

Respecto a Uruguay, el artículo 29 de la Ley N° 18.250, de 2008, establece la existencia de la Dirección Nacional de Migración, que posee las facultades para (Ley N° 18.250, 2008):

- Controlar y fiscalizar el ingreso, permanencia y egreso de personas del país, alertando respecto a la entrada o permanencia irregular de personas extranjeras;
- Rechazar a los ciudadanos foráneos que no cumplan con los requisitos para permanecer en el país;
- Conceder, poner fin a la vigencia y autorizar la prórroga, según el caso, de los permisos de residencia temporaria;
- Regularizar la situación de los migrantes del país, cuando así proceda;
- Hacer efectivas las sanciones administrativas correspondientes, para el caso de los infractores de las leyes migratorias; y
- Decretar medidas de expulsión de residentes temporarios y no residentes, una vez que así lo haya decidido el Ministerio del Interior.

De igual modo, el artículo 24 del texto legal consagra la creación de la Junta Nacional de Migración, concebida como la entidad asesora y coordinadora de las políticas migratorias del Poder Ejecutivo.

Este organismo está conformado por un representante de la Presidencia de la República, a la vez que por delegados de los ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Trabajo y Seguridad Social, y Desarrollo Social, respectivamente.

Las determinaciones de este colectivo se adoptan por consenso, en tanto que entre sus competencias, el artículo siguiente de la norma le asigna las de (Ley N° 18.250, 2008):

- Proponer las políticas migratorias al Poder Ejecutivo;
- Sugerir la reglamentación de la normativa migratoria;
- Implementar instancias de coordinación intergubernamental en la aplicación de dichas políticas; y
- Propiciar cambios en la normativa migratoria.

De igual manera, el artículo 26 del texto legal establece la conformación del Consejo Consultivo Asesor de Migración, organismo integrado por referentes sociales y gremiales vinculados con la materia, que se encarga de asesorar a la Junta Nacional de Migración en las temáticas migratorias, al tiempo de diseñar políticas atingentes y monitorear el cumplimiento de la ley.

Respecto a la institucionalidad migratoria vigente en Perú, el artículo 5° de la Ley N° 1.350, de 2017, se refiere a la Superintendencia Nacional de Migraciones como el organismo técnico especializado, subordinado al Ministerio del Interior, que funge como autoridad en materia migratoria interna, en contraste con la labor del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el plano internacional.

Además, existe un Registro de Información Migratoria que, de acuerdo al artículo 24°, centraliza la información referida a los ingresos y salidas del territorio nacional, tanto de ciudadanos peruanos como de extranjeros; la concesión o rechazo de calidades migratorias y permisos; la entrega y denegación de visas, por parte de la Cancillería; las restricciones al tránsito internacional; las sanciones vigentes; la emisión de documentos de viaje; y el registro de inmigrantes (Ley N° 1.350, 2017: 21-22).

Finalmente, en Bolivia, la autoridad encargada de formular y ejecutar la política migratoria, es el Ministerio de Gobierno, según lo dispone el artículo 5 de la Ley N° 370, de 8 de mayo de 2013, de Migración.

En otro ámbito, el artículo 6 de esta fuente legal alude al Consejo Nacional de Migración, como una entidad conformada por los ministerios de Gobierno, Relaciones Exteriores, y Trabajo, Empleo y Previsión Social, que actúa como “una instancia de coordinación, cooperación, comunicación e información de las políticas y actuaciones migratorias” (Ley N° 370, 2013: 7-12).

Este organismo determina la orientación de la política migratoria, pudiendo recabar la opinión de los gobiernos autónomos departamentales, regionales, municipales e indígenas originarios campesinos, así como de miembros de la sociedad civil, la Defensoría del Pueblo, las Fuerzas Armadas y la Policía.

En concreto, el artículo 7 de la norma le entrega al Consejo una serie de atribuciones, entre las que se cuentan:

- Gestionar las políticas públicas migratorias, planes, programas, proyectos y estrategias nacionales migratorias;
- Administrar el régimen migratorio a nivel nacional; y
- Gestionar el Registro Nacional de Extranjeros y el Registro Nacional de Arraigos.

Por último, otro organismo con competencias institucionales en materia migratoria, es la Unidad Policial de Control Migratorio que, en virtud del artículo 9 de la ley, es una sección dependiente de la policía del país, operando bajo subordinación administrativa del Ministerio de Gobierno y dependencia operativa de la Dirección General de Migración (Ley N° 370, 2013: 7-12).

2. Derechos humanos

Respecto al enfoque de derechos humanos presente en la normativa argentina, el artículo 3° de la Ley de Migraciones N° 25.871, establece como objetivos de la Política Migratoria del país (Ley N° 25.871, 2004):

- Fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria, junto con dar cumplimiento a los compromisos internacionales en el ámbito de los derechos humanos, la integración y la movilidad de los migrantes;
- Contribuir al logro de las políticas demográficas, con respecto a la magnitud, tasa de crecimiento y distribución geográfica de la población del país;
- Aportar al enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social argentino;
- Garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar;
- Promover la integración en la sociedad argentina, de las personas que hayan sido admitidas como residentes permanentes;
- Asegurar a toda persona que solicite ser aceptada en el país, de manera permanente o temporal, el goce de criterios y procedimientos de admisión no discriminatorios, en términos de los derechos y garantías

establecidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, los convenios bilaterales vigentes y las leyes;

- Estimular y difundir las obligaciones, derechos y garantías de los migrantes, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional, los compromisos internacionales y las leyes, manteniendo en alto su tradición humanitaria y abierta con relación a los migrantes y sus familias;
- Alentar la inserción e integración laboral de los inmigrantes que residan en forma legal, para el mejor aprovechamiento de sus capacidades personales y laborales, a fin de contribuir al desarrollo económico y social del país;
- Facilitar la entrada de visitantes, para los propósitos de impulsar el comercio, el turismo, las actividades culturales y científicas.

En el caso uruguayo, el artículo 1 de la Ley N° 18.250 admite:

“(…) el derecho inalienable a la migración de las personas y sus familiares; así como el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición” (Ley N° 18.250, 2008).

Por último, según el artículo 12 de la Ley N°370, las personas migrantes disfrutan en Bolivia de similares derechos que los nacionales, en consonancia con los dictámenes constitucionales, las leyes y convenios vigentes en el país.

En esta línea, el Estado boliviano garantiza a los migrantes (Ley N° 370, 2013):

- El derecho a la migración, sobre la base de los principios de igualdad, universalidad y reciprocidad;
- El derecho a la salud, y los derechos sexuales y reproductivos;
- El derecho a un hábitat y vivienda adecuados;
- El derecho al trabajo y la seguridad social;
- La libertad de residencia, permanencia y circulación en todo el territorio boliviano;
- El derecho a la reunificación familiar;
- El derecho a voto en las elecciones municipales; y
- La libertad de pensamiento, espiritualidad, religión y culto.

3. Tránsito de personas

En Perú, el artículo 29.2 de la Ley N° 1.350 reconoce un conjunto de categorías de residencia, todas ellas prorrogables, entre las cuales se hallan las de (Ley N° 1.350, 2017):

- Intercambio: corresponde a inmigrantes que proceden de países con los cuales el Estado peruano ha suscrito acuerdos y convenios internacionales, ya sea a nivel cultural o en el plano de la investigación. Se materializa en el contexto de personas que ingresan a Perú para llevar a cabo estudios, cursos o actividades académicas, científicas y culturales.
- Inversionista: posibilita al extranjero el desarrollo de una o más inversiones lícitas, cuyos montos deben ser determinados en un plazo de permanencia de un año.
- Investigación: se concede al extranjero con experiencia demostrada en el ámbito de la tecnología e innovación, tanto para ejercer en el sector público como privado, en un plazo de hasta 365 días.

- Trabajador: faculta al ciudadano foráneo a emprender actividades lucrativas de manera dependiente o autónoma, a nivel público o privado, bajo un contrato de trabajo, en un período de un año.
- Familiar de Residente: permite la residencia al extranjero miembro de la unidad migratoria familiar de un peruano o extranjero residente, quien puede efectuar actividades lucrativas como independiente o subordinado, en un plazo de hasta dos años.
- Humanitaria: corresponde al permiso entregado a extranjeros que, sin reunir las condiciones para el asilo o refugio, se hallan en una situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida, en el evento de salir de Perú. Esta calidad también se aplica a los solicitantes de refugio y asilo; a quienes hayan migrado a causa de catástrofes naturales; a quienes hayan sido víctimas de trata de personas; a los menores de edad no acompañados; y a los apátridas, en un plazo de permanencia de 183 días.
- Permanente: se traduce en la residencia indefinida del ciudadano extranjero, tras un lapso de tres años como residente legal. Cabe mencionar que, conforme al artículo 30.1, las calidades migratorias pueden ser modificadas, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento de la ley.

En Uruguay, a su vez, el artículo 27 de la Ley N° 18.250, le entrega a la cartera del Interior las atribuciones para:

- Habilitar los sitios por los cuales las personas deben ingresar o salir del país;
- Conceder y caducar los permisos de residencia definitiva para extranjeros; y
- Expulsar a los ciudadanos foráneos que transgredan la normativa local.

Al mismo tiempo, el artículo 30 le asigna al Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio de sus consulados, la competencia para informar acerca de las peticiones de ingreso al país tramitadas en el exterior, las cuales debe remitir a la Dirección Nacional de Migraciones (Ley N° 18.250, 2008).

Finalmente, en Bolivia, el artículo 23 de la Ley N° 370 puntualiza que la persona migrante extranjera que tenga pensado entrar al país, tendrá que hacerlo por los puestos de control migratorio habilitados para dicho fin, teniendo en su poder el pasaporte o documento de viaje que confirme su identidad y no presentando prohibiciones expresas a su desplazamiento (Ley N° 370, 2013).

Referencias

INTERPOL. (2021, septiembre 22). Tráfico ilícito de migrantes. Disponible en: <http://bcn.cl/2rnsd>.

PDI. (2021, septiembre 22). Objetivos policiales mundiales. Disponible en: <http://bcn.cl/2rns9>.

Textos normativos

Decreto Ley N° 1.094, que establece normas sobre Extranjeros en Chile. (1975, julio 19). Disponible en: <http://bcn.cl/2fxa8>.

Ley N° 370, de Migración. (2013, mayo 8). Disponible en: <http://bcn.cl/235q6>.

Ley N° 1.350, de Migraciones. (2017, marzo). Disponible en: <http://bcn.cl/29akj>.

Ley N° 18.250, de Migraciones. (2008, enero 17). Disponible en: <http://bcn.cl/1yvcn>.

Ley N° 21.325, de Migración y Extranjería. (2021, abril 20). Disponible en: <http://bcn.cl/2oodq>.

Ley N° 25.871, de Migraciones. (2004, enero 21). Disponible en: <http://bcn.cl/1yo20>.

Senado de Chile. (2020, diciembre 15). Proyecto de Ley que modifica el Código Penal en materia de delito de tráfico de migrantes (Boletín N° 13951-07). Disponible en: <http://bcn.cl/2rkur>.

Senado de Chile. (2020, octubre 29). Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 20.609, que establece medidas contra la discriminación, para reforzar la protección de grupos vulnerables, hacer prevalecer el derecho a la igualdad y no discriminación, y otras materias que detalla (Boletín N° 13867-17). Disponible en: <http://bcn.cl/2rkvp>.