

Historia de la Ley N°21.567. Propósito y alcances de la norma

Autor

Gabriela Dazarola L.
Email: gdazarola@bcn.cl

N° SUP: 140334

Resumen

A través de la Ley N°21.567 publicada en abril de 2023, se incorpora en la Ley N°20.931 un nuevo artículo 12 bis, para ampliar las facultades de control policial para efectos de aplicar las medidas establecidas en la Ley N°21325 de Migración y Extranjería.

Específicamente, la ley amplía la hipótesis de Control Preventivo de Identidad y dota a los funcionarios de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de nuevas herramientas en la identificación de personas migrantes en calidad de irregular. De acuerdo a su idea matriz, para dar mejor cumplimiento a los procesos de regularización y expulsión contemplados en la Ley N°21.325, de Migraciones y Extranjería.

Revisada la Historia de la Ley N°21.567, durante su discusión se presentaron distintos argumentos que pueden ayudar a comprender el propósito y espíritu de la iniciativa aprobada. Entre los variados argumentos que se esgrimieron para legislar en el sentido propuesto, se mencionó por parte del Ejecutivo y por algunos legisladores que la norma sería un aporte en el marco del proceso de control de identidad, en función de ir contando con información de las personas extranjeras que están en situación irregular y respecto a la cual, por definición, se carece de antecedentes.

Por otra parte, que es información que es muy relevante a la hora de iniciar un procedimiento sancionatorio o de notificación. La consagración explícita de esta facultad en la ley evitaría la interposición de recursos de protección por vulnerar la libertad de las personas.

Otros argumento destacan que a través de la norma se podrá dar un mejor cumplimiento a los procesos de regularización y, sobre todo, de expulsión. Que la conducción al cuartel policial permitirá que se activen los procedimientos que correspondan. Dotar a las policías de la facultad de identificar aleatoriamente a quienes se encuentran en situación migratoria irregular, es un avance en el control de la migración indiscriminada, así como las facultades de notificar a los migrantes en ese mismo momento de todos aquellos actos pendientes, lo que permitirá iniciar procesos administrativos

Sin embargo, se destacan también argumentos relacionados con algunos límites de la iniciativa, que resuelve el tema de las expulsiones, que al respecto hay otros proyectos que están específicamente referidos a agilizar dicho proceso. Que el proyecto no se hace cargo de lo que sucede después, porque no dota a la Policía de Investigaciones, ni a los órganos administrativos, ni jurisdiccional de facultades para regularizar en un plazo breve, ni para determinar una posible expulsión, si correspondiere, ni tampoco que esta se haga efectiva.

Introducción

La Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y regionalización de la Cámara de Diputadas y Diputados en el marco de la discusión del Proyecto de ley que modifica la ley N°20.430, para establecer una etapa inicial del procedimiento de determinación de la condición de refugiado, y la ley N°21.325, en relación con la medida de reconducción de personas extranjeras que ingresen de forma irregular al territorio nacional” (Boletín N° 16340-06), solicitó revisar el alcance de la modificación incorporada a través de la Ley N°21.567 a la Ley N°20.931, que regula el control de identidad.

Con dicha modificación, en relación al control de identidad, se facultó a las policías para realizar algunos procedimientos particulares en el caso de personas que no puedan acreditar encontrarse en situación migratoria regular.

Para poder comprender mejor el propósito y alcance de las disposiciones incorporadas, a continuación se presentan algunos antecedentes recogidos de la tramitación de la norma, específicamente a través de la Historia de la Ley N°21.567¹ de la Biblioteca del Congreso Nacional.

I. Tramitación Legislativa Ley N°21.567

1. Proyecto de Ley y texto aprobado

La idea matriz del Proyecto de Ley, originado en moción de la Cámara de Diputadas y Diputados², era: “modificar el artículo 12 de la Ley N°20.931 con el objeto de ampliar la hipótesis de Control Preventivo de Identidad y dotar a los funcionarios de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de nuevas herramientas en la identificación de personas migrantes en calidad de irregular o con permisos de residencia vencidos, para dar mejor cumplimiento a los procesos de regularización y expulsión contemplados en la Ley N°21.325, de Migraciones y Extranjería”.

El proyecto de ley contó de artículo único, que en el comienzo de su tramitación legislativa, tenía la siguiente redacción: “agréguese en el Artículo 12 de la Ley N°20.931, un inciso sexto nuevo del siguiente tenor:

¹ Historia de la Ley N° 21.567. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/72380/1/documento_5111_1697478408647.pdf (diciembre, 2023).

² Moción de los diputados y diputadas: Yovana Ahumada Palma, Renzo Trisotti Martínez, Miguel Ángel Calisto Águila, Jorge Alessandri Vergara, Andrés Jouannet Valderrama, Joanna Pérez Olea, Andrés Longton Herrera, Jaime Araya Guerrero, Raúl Leiva Carvajal y José Miguel Castro Bascuñán. Fecha 10 de agosto, 2022

“Asimismo, en caso de que la persona sometida a este procedimiento no mantuviese situación migratoria regular o sus permisos de residencia estuviesen vencidos, según lo establecido en la Ley N°21.325, al momento de realizarse el respectivo control, el funcionario policial deberá proceder a su detención temporal, poniendo al individuo a disposición de la autoridad migratoria competente dentro del más breve plazo para el inicio del proceso administrativo o judicial, según corresponda, de conformidad a la ley. Todo este proceso deberá realizarse procurando la no afectación los derechos y la dignidad de la persona controlada resguardados por la Constitución y la ley.”.

El texto finalmente aprobado se tradujo en el artículo 12 bis de la Ley N°20.931, cuya redacción responde principalmente a una indicación sustitutiva del Ejecutivo aprobada en su primer trámite en la Cámara de Diputadas y Diputados, así como algunas indicaciones parlamentarias aprobadas durante el resto de su discusión. La Ley 21.567, publicada el 29 de abril de 2023, cuenta con artículo único de cinco incisos, cuyos contenidos son los siguientes:

1. En caso que la persona sea sometida a control de identidad y no pueda acreditar encontrarse en situación regular, el funcionario policial deberá trasladar al individuo para ponerlo a disposición de la Policía de Investigaciones de Chile, para corroborar su situación e iniciar los procedimientos que correspondan conforme a la ley.
2. Si mantiene pendiente notificaciones relacionadas con procedimiento de expulsión u otros de la Ley 21.325, se procede a su notificación inmediata, dejando constancia de la recepción mediante firma del extranjero.
3. Lista los documentos considerados válidos para acreditar la situación migratoria regular.
4. Dispone que el procedimiento debe respetar el principio de proporcionalidad e igualdad de trato.
5. Se extiende la facultad establecida, a las áreas fronterizas, a cargo de las Fuerzas Armadas de manera transitoria, mientras se encuentre vigente el decreto que las faculta para ello.

2. Argumentos de la discusión legislativa sobre nuevas atribuciones policiales

De acuerdo al debate legislativo que se dio en relación a la iniciativa expuesta, se destacan a continuación algunos argumentos ordenados cronológicamente, relacionados con el alcance de las nuevas atribuciones entregadas a las policías.

A modo introductorio, se exponen algunas explicaciones de instituciones relacionadas con la materia, para precisar algunos aspectos del proyecto de ley. En primer lugar, Luis Thayer, Director Nacional del Servicio Nacional de Migraciones, señaló que el Proyecto puede ser un aporte en el marco del proceso de control de identidad, en función de **ir contando con información de las personas extranjeras que están en situación irregular y respecto a la cual, por definición, se carece de antecedentes**. Clarificando los siguientes aspectos³:

³ Páginas 7 y 8 Historia de la Ley N°21.567

- La nueva ley de migraciones el ingreso clandestino y la irregularidad no es delito, por lo que no aplicaría la detención temporal que contempla el proyecto. En ese entendido, habría que reemplazar la detención por un concepto que se ajuste más a la legislación vigente.
- Por otro lado, el proyecto de ley propone que se coloque a estas personas a disposición de la autoridad migratoria una vez que ellas sean detenidas, esto es, del Servicio Nacional de Migraciones. Sin embargo, ello no está dentro de las atribuciones del Servicio. **Sería más bien la autoridad contralora -la Policía de Investigaciones- a quien le correspondería hacerse cargo físicamente de estas personas.** Lo que compete al Servicio es recibir la denuncia, ingresarla a su base de datos y dar inicio, en caso que corresponda, a un procedimiento sancionatorio. Este punto, por tanto, debe ser esclarecido en el proyecto.
- Otro aspecto importante a precisar es que el Servicio Nacional de Migraciones no tiene atribuciones para iniciar procesos judiciales, sino solo administrativos.

Por su parte, Gabriela Cabellos, Directora Jurídica del Servicio Nacional de Migraciones, planteó que “es importante considerar que muchos extranjeros son fiscalizados en cualquier lugar del territorio de la República, por lo que la medida que plantea el proyecto de ley podría ser beneficiosa en el sentido de que exista una mayor posibilidad de control, y de la obligación legal de Carabineros de **poner a la persona controlada, de manera presencial, a disposición de la Policía de Investigaciones, proceso que permitirá tomar más datos de la persona sobre su identidad, domicilio, correo electrónico, etc.; información que es muy relevante a la hora de iniciar un procedimiento sancionatorio o de notificación**”⁴.

Destaca el Prefecto General de la PDI, señor Lautaro Arias, “que las modificaciones propuestas por el proyecto de ley debiesen apuntar a ampliar las facultades de la Policía para identificar extranjeros irregulares, permitiéndoles (de manera facultativa y no obligatoria) **trasladar a la PDI a los infractores, con la finalidad de corroborar su identidad.** La consagración explícita de esta facultad en la ley evitaría la interposición de recursos de protección por vulnerar la libertad de las personas”⁵.

Complementando la intervención anterior, el señor Sergio Maldonado, profesional de la jefatura nacional de Migraciones de la PDI, agregó que “durante el año 2020 la PDI denunció a 30.143 extranjeros, y en 2021 65.000, por diversas infracciones. En lo transcurrido del año 2022 se ha denunciado a 37 mil personas. Estos datos se ponen en conocimiento de la autoridad migratoria, que inicia los correspondientes procedimientos administrativos. En síntesis, **lo que requiere la PDI son más herramientas para poder identificar a las personas, ya que de esa forma se podrá hacer una gestión más eficiente de la migración irregular**”⁶.

⁴ Página 8 Historia de la Ley N°21.567.

⁵ Página 8 Historia de la Ley N°21.567.

⁶ Página 8 Historia de la Ley N°21.567.

Mientras que entre las intervenciones parlamentarias, el Diputado Trisotti, señala que “hemos presentado esta moción, que tiene por objeto ampliar las hipótesis de control preventivo de identidad y dotar a los funcionarios de Carabineros y de la Policía de Investigaciones (PDI) de **nuevas herramientas en la identificación de personas migrantes irregulares o con permisos de residencia vencidos, para así dar un mejor cumplimiento a los procesos de regularización y, sobre todo, de expulsión**”⁷.

La Diputada Osandon, se manifiesta favor de un nuevo inciso propuesto a través de indicación del Diputado Longton⁸, “creo que la indicación que presentó el diputado Longton le da más carne al proyecto, en cuanto a que, si se detecta que la persona controlada tiene alguna notificación pendiente, sencillamente será notificada en ese minuto, iniciándose de inmediato el proceso. Cabe recordar que el grave problema que se presenta al momento de expulsar a las personas que están de forma irregular es que no se les puede notificar, porque dan direcciones que no corresponden, direcciones que no existen o porque se viven cambiando de domicilio. En conclusión, confío en el proyecto. Creo que va en la dirección correcta, aunque **cubre una pequeña parte de un tremendo problema que tenemos que solucionar**, sobre todo porque, probablemente, va a ser tema nacional durante este verano”⁹.

El Diputado Felix González, señala que “estamos de acuerdo en que se debe encontrar a las personas que están sin documentos, que no demuestran su identidad porque tienen algo que esconder, de manera que sean llevadas a los cuarteles. Pero no estamos de acuerdo con que también lleven a esos cientos de miles de personas que por culpa del Estado no pueden regularizar su situación, ni con que deban ir a la Policía de Investigaciones, porque allí les dirán: “Bueno, usted no tiene sus trámites al día, va a tener que fijar un domicilio y un correo electrónico”, y luego de eso se van a ir. Esa es la realidad”¹⁰.

Mientras que la Diputada Joanna Pérez afirma que “es importante precisar que se trata de facilitar las detenciones, porque, en estricto rigor, el ingreso irregular es una falta administrativa, pero, como bien dijo el diputado Leonardo Soto, no constituye un delito. Por eso, lo que se busca es dar a los inmigrantes irregulares la oportunidad de normalizar su situación. En ese sentido, es un hecho que resulta difícil separar la migración del delito, como también es un hecho que en los sectores fronterizos de la zona norte existe tráfico

⁷ Página 24 Historia de la Ley N°21.567.

⁸ Indicación aprobada, se agrega un segundo inciso: “Del diputado señor Longton, para intercalar el siguiente inciso segundo en el artículo 12 bis propuesto por el artículo único del proyecto: “Si al momento de ser puesto a disposición de la autoridad migratoria el sujeto sometido a control mantuviere pendientes notificaciones relacionadas con procedimientos de expulsión u otros de la ley N° 21.325, se procederá a su notificación inmediata, dejando constancia de la debida recepción mediante firma del extranjero.”. La indicación del diputado señor Longton fue aprobada por unanimidad. Participaron en la votación las diputadas señoras Astudillo, Bello, González, Pérez (doña Joanna), Sagardía y Tello; y los diputados señores Becker, Berger, Bobadilla, Kaiser, Mellado (don Cosme) y Trisotti. Página 66 de la Historia de la Ley N° 21.567.

⁹ Página 29 Historia de la Ley N°21.567.

¹⁰ Página 31 Historia de la Ley N°21.567.

ilegal de inmigrantes. Para esto se busca modificar la ley N° 20.931, **de manera que el sospechoso de inmigración irregular sea puesto a disposición de la PDI en el plazo más breve posible a fin de acreditar su situación**¹¹.

Al respecto el Diputado Fuenzalida expresa que “por lo tanto, invito a aprobar este proyecto de ley. Creo que es una pequeña ayuda para que nuestras policías puedan hacer el control de identidad a esas personas y verificar quiénes son, para que puedan **ser notificadas y para acortar los procedimientos administrativos para las expulsiones**. Porque hay que dejar algo muy claro: en Chile todos los migrantes son bien recibidos, pero los que ingresan en forma legal, por pasos habilitados y cumpliendo con los requisitos legales”.

El Diputado Araya, expresa que “por lo tanto, esta herramienta, útil y sencilla, permitirá saber en qué situación migratoria está una persona, y, si su situación migratoria es irregular, será conducida al cuartel policial **para que se activen los procedimientos que correspondan**. (...) Simplemente permitirá conocer, en relación con una persona que circula por las calles de nuestro país, de dónde proviene, quién es y si ha cumplido o no con los requisitos mínimos que Chile estableció para su ingreso”¹².

La Diputada Clara Morales señala, “sin duda, esta iniciativa es un avance, pues busca un **mayor control migratorio, generando eficacia y rapidez en el proceso de notificación de resoluciones y de expulsión en los en que corresponda**. Pero debemos preguntarnos si es suficiente aquello. ¿Qué pasará con esa persona mientras se notifica la resolución? Claramente, existe incertidumbre, nacen dudas, las cuales debemos ir respondiendo, ya que si hoy estamos sentados aquí es gracias a aquellos que confiaron en nosotros y no podemos fallarles”¹³.

Por su parte, el Diputado Borquez, menciona que “**si bien esto logrará ayudar, se requieren más medidas para enfrentar la inoperancia que ha demostrado el gobierno para frenar los ingresos clandestinos y materializar las expulsiones**, pues si bien es cierto existen miles de documentos que decretan las expulsiones, estas quedan en el papel y los extranjeros delincuentes o irregulares rondan tranquilamente por las calles de nuestro país.”¹⁴

El Diputado Carter valora la iniciativa, señalando que “dotar a las policías de la facultad de identificar aleatoriamente a quienes se encuentran en situación migratoria irregular es un avance en el control de la migración indiscriminada. Sumado a esto, **las facultades de notificar a los migrantes en ese mismo momento de todos aquellos actos pendientes, por falta de correo o domicilio, fortalecerá la labor policial, lo que permitirá iniciar procesos administrativos y ayudará a controlar, de cierta manera, la crisis que hoy tenemos**, todo lo cual, a mi parecer, es algo positivo”.

¹¹ Página 35 Historia de la Ley N°21.567.

¹² Página 48 Historia de la Ley N°21.567.

¹³ Página 70 Historia de la Ley N°21.567.

¹⁴ Página 134 Historia de la Ley N°21.567.

Sin embargo precisa que “**el presente proyecto de ley aún no se hace cargo de lo que sucede después**, porque no dota a la Policía de Investigaciones ni a los órganos administrativo -Extranjería- ni jurisdiccional -los tribunales- de facultades para regularizar en un plazo breve, ni para determinar una posible expulsión, si correspondiere, y que esta se haga efectiva, todo en el entendido de que esta moción tiene por objeto agilizar y hacer eficiente el control migratorio. Por tanto, igualmente queda en el aire la posibilidad de que la persona irregular siga en tal calidad e ingrese a este círculo vicioso de estar irregular e indocumentada, o ingrese al de aquellos que se autodenuncian, pagan la multa e inician el procedimiento de regularización”¹⁵.

Durante la discusión en el Senado, se centró principalmente en las modificaciones incorporadas, relacionadas con la facultad de revisar a la persona sometida al control de identidad que no puedan demostrar acreditar encontrarse en situación regular; la extensión de la facultad para las Fuerzas Armadas en las zonas fronterizas y extensión del plazo para el traslado.

Por otra parte, el senador Durana, destaca que “**la importancia de este proyecto radica en que se hace cargo de modificar y mejorar el sistema de notificaciones para procesos de expulsión**. Primero, si al momento de ser puesto a disposición de la autoridad migratoria el sujeto sometido a control mantuviere pendientes notificaciones relacionadas con procedimientos de expulsión u otros de la ley N° 21.325, se procederá a su notificación inmediata, dejándose constancia de la debida recepción mediante firma del extranjero”¹⁶.

En la finalización de su tramitación, en relación a algunos límites del Proyecto de Ley, la Ministra Tohá destacó que:

- **Esta iniciativa no resuelve todos los temas.** Sin duda, **no resuelve el tema de las expulsiones.** Queremos recordar al respecto que hay otros proyectos que están específicamente referidos a agilizar ese tema y a tener una modalidad que nos permita superar las dificultades que tenemos en la actualidad por la gran cantidad de expulsiones que hay acumuladas en el país, no durante este gobierno, sino en el tiempo. Son miles de miles.
- ¿Qué es lo que genera, entonces, este proyecto, con el formato, con la redacción que quedó después de los distintos debates que hubo en la comisión y donde el Ejecutivo respaldó la formulación que se dio? La creación de **una figura para que Carabineros cumpla un rol de colaboración en los temas migratorios.** Por lo tanto, cuando esa institución se encuentre con una situación de ese tipo, tiene que derivarla a la policía especializada, la policía contralora de los temas migratorios, que es la PDI¹⁷.
- “Las policías -cualquiera de las dos: Carabineros o la PDI- pueden hacer controles de identidad. Sin embargo, la única policía contralora en materia de migración es la

¹⁵ Página 137 Historia de la Ley N°21.567.

¹⁶ Página 106 Historia de la Ley N°21.567.

¹⁷ Página 123 Historia de la Ley N°21.567.

Policía de Investigaciones. En consecuencia, si en un control de identidad Carabineros descubre una situación irregular, no tiene ninguna herramienta para actuar. En cambio, si en el mismo procedimiento la Policía de Investigaciones descubre una situación irregular puede hacer los controles del caso y poner a disposición del Servicio Nacional de Migraciones a la persona en cuestión para que se decida qué hacer con ella, la que puede tener distintas situaciones por las cuales su control de identidad revela alguna irregularidad”.

- “¿Qué hace este proyecto? Señala que cuando Carabineros en un control de identidad se encuentra ante una situación de irregularidad por parte de un extranjero o una extranjera, **derive a esa persona a la Policía de Investigaciones, que es la que tiene facultades contraloras en materia migratoria.** Muy claro, muy simple y muy oportuno, porque en la actualidad no había un procedimiento ante una situación de este tipo, que es la más frecuente. Quiero recordar que **Carabineros es nuestra policía territorial, es la que más probablemente se encuentre en un control de identidad con una persona con una situación migratoria irregular.** La Policía de Investigaciones hace este tipo de procedimientos de manera muy excepcional; no es común a su labor. Además, no tiene las mismas dimensiones ni la misma presencia en el territorio nacional que tiene Carabineros. En consecuencia, es un avance y es una manera de lograr un comportamiento mucho más efectivo de las policías ante estas situaciones”¹⁸.

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)

¹⁸ Página 129 Historia de la Ley N°21.567