



Proyecto de Ley de Migraciones y Extranjeros

RICHARD BORQUEZ DUQUE
JEFATURA NACIONAL DE MIGRACIONES Y POLICÍA INTERNACIONAL

Investigar está **en nuestro ADN**

Ley de Migraciones y Extranjería

Mensaje N° 8970-06

Comentarios
Policía de Investigaciones de Chile



EL ROL DE LA JEFATURA NACIONAL DE MIGRACIONES Y POLICÍA INTERNACIONAL

(...quehacer del área especializada)

- **Control migratorio a chilenos y extranjeros**

(ingreso y egreso de personas del país)

- **Revisión de los documentos de viaje**

(validez y autenticidad)

- **Investigación de delitos transfronterizos:**

(Trata y tráfico de personas - crimen organizado - tráfico de drogas)

- Fiscalizaciones

- Materialización de expulsiones

- Control de extranjero infractores

- 75 años de especialidad

- Acuerdos internacionales en materia migratoria

- Aportes de la PDI al eje migratorio

1° TEMA: FUNCIONES DE LA PDI EN EL PROCESO MIGRATORIO (...con o sin subsidiaridad de otras instituciones)

ARTÍCULOS 134 Y 161

Artículo 134.- Medidas de control. En casos de contravención de las disposiciones de la presente ley y su reglamento, las autoridades a que alude el artículo 161 podrán adoptar alguna de las siguientes medidas de control administrativo respecto de los extranjeros infractores:

1. Tomar la declaración pertinente.
2. Fijación de domicilio.
3. Presentación periódica en sus dependencias.

FUNCIONES DE LA PDI EN EL PROCESO MIGRATORIO **(...con o sin subsidiaridad de otras instituciones)**

ARTÍCULOS 134 Y 161

Artículo 161.- Autoridad contralora. Corresponderá a la Policía en el ejercicio de su función de control migratorio:

1. Controlar el ingreso y egreso de extranjeros del territorio nacional y registrar dichos hechos en el Registro Nacional de Extranjeros, sin perjuicio de las facultades del Servicio Nacional de Aduanas.
2. Fiscalizar la legalidad de la estadía de extranjeros en el país.
3. Denunciar ante el Servicio las infracciones de esta ley de que tome conocimiento, sin perjuicio de adoptar las demás medidas que sean de su competencia de acuerdo a la ley.

Respecto a la función establecida en el primer numeral, en aquellos pasos habilitados en que no haya unidades de la Policía, Carabineros de Chile cumplirá dichas funciones. Sin embargo, en los puertos de mar en que no existan dichas unidades, ellas serán cumplidas por la Autoridad Marítima a que se refiere el artículo 2, letra c), del decreto ley N° 2.222, de 1978.

OBSERVACIONES A LOS ART. 134 Y 161

➤ Observaciones al Art. N°134

El artículo indica que son las autoridades del artículo 161 (PDI-Carabineros de Chile-Armada), quienes podrán adoptar las medidas de control, sin dar un orden de prelación o subsidiaridad entre estas instituciones.

➤ Observaciones al Art. N°161

Señala que a la Policía (PDI) le corresponde exclusivamente la competencia de fiscalizar a los extranjeros, y denunciar a los que cometan infracciones, siendo solamente la facultad de controlar el ingreso y salida al país, la cual puede ser realizada en forma subsidiaria por Carabineros y la Autoridad Marítima, en los lugares donde no haya presencia de nuestra Institución.

ANÁLISIS ART. N° 134 Y 161

Los artículos no siguen una lógica similar en su redacción, por cuanto el **Art. N°161** contempla la subsidiaridad en la actuación del personal de Carabineros y de la Armada de Chile respecto a la función de la PDI de realizar el control migratorio de ingreso y salida del país, y la exclusividad de nuestra Institución en la función de fiscalización de extranjeros y denuncia de los infractores. El **Art. N° 134** no dispone ningún tipo de orden de prelación respecto de la adopción de las medidas de control de los extranjeros infractores.

En el caso que más de una institución practique las medidas de control del **Art. N° 134** sobre los extranjeros infractores, se generaría una duplicidad de funciones y procedimientos, lo que interfiere en la correcta agilidad de la gestión, pudiendo ocasionar abusos, infracciones y menoscabos hacia los extranjeros.

El **Registro Nacional de Extranjeros** contemplado en el **Art. N° 160**, no tendrá la información sobre las medidas de control adoptadas en contra de los extranjeros infractores, por lo cual las instituciones mencionadas en el referido **Art. N° 134**, serán autónomas a las medidas de control que adopten.

SUGERENCIA DE REDACCIÓN DEL ART. 134

Propuesta

Artículo 134. Medidas de control. En casos de contravención de las disposiciones de la presente ley y su reglamento, **la Policía**, podrá adoptar alguna de las siguientes medidas de control administrativo respecto de los extranjeros infractores:

1. Tomar la declaración pertinente.
2. Fijación de domicilio.
3. Presentación periódica en sus dependencias

2° TEMA : CONTROL MIGRATORIO

Artículo 153 N° 4 - Artículo 161 N° 1

➤ **Artículo 153-** Funciones del Servicio Nacional de Migraciones. Corresponderán al Servicio Nacional de Migraciones las siguientes funciones:

4- Autorizar o denegar el ingreso, la estadía y el egreso de las personas extranjeras al país, sin perjuicio de las facultades que tenga la Policía en estas materias.

➤ **Artículo 161.-** Autoridad contralora. Corresponderá a la Policía en el ejercicio de su función de control migratorio:

1. Controlar el ingreso y egreso de extranjeros del territorio nacional y registrar dichos hechos en el Registro Nacional de Extranjeros, sin perjuicio de las facultades del Servicio Nacional de Aduanas.

OBSERVACIONES A LOS ART. 153 N° 4 Y 161 N° 1

➤ Observaciones artículo 153 N° 4

Este precepto legal, contempla como facultad del Servicio Nacional de Migraciones (SENAMI), autorizar o denegar el ingreso, la estadía y el egreso de las personas extranjeras al país, sin perjuicio de las facultades que tenga la Policía en estas materias, sin indicar específicamente a cuales se refiere.

OBSERVACIONES A LOS ART. 153 N° 4 Y 161 N° 1

➤ Observaciones artículo 161 N° 1

Al análisis del texto legal, se puede apreciar que el artículo 161, señala que es labor migratoria de la **PDI**, el efectuar el control de entrada y salida de extranjeros del país, sin indicar que se entiende por control migratorio, y el alcance del mismo.

A modo de referencia: En la actual ley y reglamento de extranjería, no existe una definición de control migratorio, por lo cual debemos complementar con otro cuerpo legal, como lo es el Decreto N° 232, del año 2015, que aprueba el **Reglamento de Facilitación**, y con la jurisprudencia de la Excelentísima Corte Suprema:

Reglamento de Facilitación “Procedimiento que efectúa la Policía de Investigaciones de Chile, en el marco de la normativa vigente, sobre la entrada, tránsito y salida del territorio nacional de los chilenos y extranjeros que viajan a través de sus fronteras”.

La Excelentísima Corte Suprema, en fallo de segunda instancia dictado con fecha 15.JUN.016, en causa RIT N° 33.445-2.016, sobre acción de amparo, definió al control migratorio como “Trámite complejo que excede el simple sello del pasaporte, pues los oficiales de la policía han de registrar el ingreso del extranjero al Sistema GEPOL, consultar sus antecedentes a INTERPOL, corroborar el motivo del viaje y la forma de subsistencia durante la estadía entre otros aspectos”.

ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 153 N° 4 Y 161 N° 1

Se infiere que la facultad de la PDI respecto de controlar el ingreso y salida del país de las personas, no tendría contemplada la potestad de autorizar o denegar el ingreso o salida de Chile de los extranjeros, lo cual sería de competencia de otra autoridad, en este caso el Servicio Nacional de Migraciones (SENAMI), quedando desnaturalizada la función de control migratorio, por cuanto ésta lleva implícita el hecho de autorizar o denegar la entrada y salida del país, siendo la autoridad administrativa la que posteriormente puede confirmar o rechazar esta medida, tal como ocurre en la actualidad.

En este sentido, al no tener el control migratorio realizado por la PDI implícito la facultad de autorizar o denegar el ingreso o egreso del país, se originaría duplicidad de funciones entre dos instituciones, lo cual en la práctica originaría demoras en la atención de pasajeros, lo que es contradictorio a los acuerdos internacionales de facilitación de tránsito internacional suscrito por nuestro país.

Si el Servicio Nacional de Migraciones (SENAMI), posea la facultad de autorizar o denegar el ingreso o egreso del país, al ser la autoridad administrativa, sería quien resuelve las presentaciones de los extranjeros afectados por estas medidas, conculcando el principio constitucional de “Doble Instancia”, contemplado dentro del “Debido Proceso”, el cual además se encuentra plasmado en el Art. N° 21 del proyecto de Ley estudiado, por lo cual, es recomendable que sea la PDI quien autorice o deniegue en primera instancia y, en caso de ser recurrida sea el SENAMI quien resuelva la petición.

OTROS ANTECEDENTES

Otros antecedentes que hacen aconsejable que sea la PDI quien autorice o deniegue el ingreso o egreso de Chile en primera instancia son:

- Seguridad en los controles migratorios y detección de delitos de carácter trasnacional.
- Facilitación y agilidad en los controles de ingreso y salida a Chile.
- Posicionamiento internacional de nuestro país en materia de eficacia en los controles migratorios, verbigracia, el programa Visa Waiver, el permite que ciudadanos de determinados países puedan ingresar a Estados Unidos vía área por concepto de turismo, negocios y tránsito, y permanecer por un período máximo de 90 días, sin portar una Visa. En este aspecto, resulta dable hacer mención que la autorización otorgada a nuestro país, fue concedida atendida la relevancia de las funciones asignadas a esta PDI, en sus diversas áreas, especialmente en el control migratorio, siendo sometido constantemente a revisión por parte de las autoridades norteamericanas.

SUGERENCIA DE REDACCIÓN DEL ART. 153 N°4

➤ Propuesta

Artículo 153- Funciones del Servicio Nacional de Migraciones. Corresponderán al Servicio Nacional de Migraciones las siguientes funciones:

4- “Resolver las medidas de prohibición de ingreso al territorio nacional de los extranjeros que se encuentren en las situaciones preceptuadas en los artículos 32 y 33 de la presente ley” (similar al artículo 28 del Decreto Supremo N° 597, Reglamento de Extranjería).

3° TEMA: DELEGACIÓN DE LA PERMANENCIA TRANSITORIA

➤ **Artículo 45.-** Definición. La permanencia transitoria es el permiso otorgado por el Servicio a los extranjeros que ingresan al país sin intenciones de establecerse en él, que los autoriza a permanecer en territorio nacional por un periodo limitado.

El Servicio podrá delegar la facultad de otorgar el permiso de permanencia transitoria a las autoridades señaladas en el artículo 161 para su ejercicio en los pasos habilitados a que hace referencia el artículo 25.

OBSERVACIÓN AL ART. N° 45

La nueva categoría de permanencia transitoria es un permiso otorgado por el Servicio Nacional de Migraciones (SENAMI), pudiendo delegarse a las autoridades en virtud al Art. N° 161, entre las cuales se encuentra la PDI, sin indicar un orden de prelación al respecto, ni tampoco la obligatoriedad de efectuar esta delegación.

Entre las subcategorías de permanencia transitorias prescritas en el Art. N° 51, se encuentran la de los extranjeros que ingresan al país con fines de “recreo, deportivos, de salud, de estudios, de gestión de negocios, familiares u otros”; lo cual es similar a la condición de turista de la actual legislación migratoria.

ANÁLISIS DEL ART. N° 45

➤ La calidad de **Permanencia Transitoria**, similar al actual **‘Permiso de Turismo’**, se otorga al momento del control de ingreso al país, realizado por la **PDI**, no obstante, es consignado en el precepto legal estudiado, que este permiso será otorgado por el **SENAMI**, el que solamente puede y no debe obligatoriamente delegar en la policía.

Tener presente:

➤ Se torna necesario que este permiso sea otorgado por la **PDI**, como facultad propia y no delegada, toda vez que, la policía civil es la que efectúa el control migratorio de entrada al país, siendo la **PDI**, un órgano permanente del Estado e imparcial al gobierno de turno, que actúa para dar eficacia al derecho y garantizar la objetividad y seguridad de los procedimientos migratorios.

SUGERENCIA DE REDACCIÓN DEL ART. N° 45

➤ Propuesta.

Artículo N° 45 Definición. La permanencia transitoria es el permiso otorgado por el Servicio a los extranjeros que ingresan al país sin intenciones de establecerse en él, que los autoriza a permanecer en territorio nacional por un periodo limitado.

El Servicio **deberá delegar** la facultad de otorgar el permiso de permanencia transitoria a las autoridades señaladas en el artículo 161 para su ejercicio en los pasos habilitados a que hace referencia el artículo 25.

4° TEMA: PROHIBICIÓN FACULTATIVAS DE INGRESO AL PAÍS

VISIÓN RELATIVA A LOS ANTECEDENTES NEGATIVOS DEL PASAJERO

Artículo 33 N° 2

Artículo 33.- Prohibiciones facultativas. Podrá impedirse el ingreso al territorio nacional a los extranjeros que:

2. Registren antecedentes policiales negativos en los archivos o registros de la autoridad policial, canalizados a través de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL).

➤ Observaciones

Se observa que en esta causal, existe la limitación que los antecedentes policiales negativos solamente pueden ser canalizados por intermedio de INTERPOL.

ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 33 N° 2

➤ El hecho de limitar los antecedentes policiales negativos a lo informado por INTEPOL, contraviene con la eficacia en la seguridad y gestión fronteriza, por cuanto existen diversas fuentes de información externas e internas de la policía, donde se pueden obtener antecedentes que configuren antecedentes policiales negativos, existiendo incluso compromisos internacionales sobre intercambio de información entre Chile y otros países, como por ejemplo el Acuerdo de Alianza del Pacífico, sobre el movimiento de personas. Es así que en nuestro ordenamiento jurídico, se encuentra vigente la Ley N° 21.016, del año 2017, la cual “Facilita el Intercambio Recíproco de Información con Otros Países”.

SUGERENCIA DE REDACCIÓN DEL ART. 33 N° 2

➤ Propuesta

Art. 33. Prohibiciones facultativas. Podrá impedirse el ingreso al territorio nacional a los extranjeros que:

N° 2- Registren antecedentes policiales negativos en los archivos o registros de la autoridad policial, **ya sean propios** o canalizados a través de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), **u otros organismos competentes en virtud de los acuerdos internacionales suscritos por Chile.**

5° TEMA:

OBLIGACIÓN DE LOS PROPIETARIOS, ADMINISTRADORES, GERENTES, ENCARGADOS O RESPONSABLES DE HOTELES, RESIDENCIALES O CASAS DE HOSPEDAJE QUE ALOJEN A EXTRANJEROS

➤ **Se observa la siguiente problemática:** En el proyecto de ley no se encuentra tipificada la obligatoriedad de las personas que explotan el rubro de la hotelería y turismo, para exigir que los extranjeros que soliciten su prestación de servicio, previamente acrediten su residencia legal en el país, ni tampoco la de informar a la autoridad sobre los extranjeros que no puedan acreditar su permanencia regular en el territorio chileno, situación que es de importancia en la cooperación con las autoridades para mantener en el país, una migración ordenada, segura y regular.

SUGERENCIA EN MATERIA HOTELERA

➤ Propuesta

Incluir un artículo que indique: *“Los propietarios, administradores, gerentes, encargados o responsables de hoteles, residenciales o casas de hospedaje que alojen a extranjeros, deberán exigirles, previamente, que acrediten su residencia legal en el país. De ello se dejará expresa constancia en el registro de pasajeros. Si los extranjeros no pudieren acreditar su residencia legal en el país, las personas mencionadas en el presente artículo, deberán denunciar el hecho a la policía en el menor tiempo posible”* (En armonía con la actual legislación migratoria).