**Asesoría Externa**

**Asesoría Legislativa Comité Evópoli**

**Informante: Javiera Bravo Rodríguez**

**Agosto 2019**

|  |
| --- |
| **Perfeccionamiento al Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín N° 8970- 06)** |

1. **Antecedentes**

El Proyecto actual de Ley de Migración y Extranjería, que se encuentra en discusión en el Senado, fue introducido en el primer gobierno de Sebastián Piñera en el año 2013 en la Cámara de Diputados. No obstante, no había tenido ningún cambio sustancial hasta el año 2018. Ciertamente, el Ejecutivo revitalizó el Proyecto empujado por las circunstancias coyunturales de los flujos migratorios, la opinión pública y la necesidad de ordenar, regular, sistematizar y, en definitiva, legislar en materia migratoria.

Actualmente, el último cambio en el trámite del Proyecto de Ley en cuestión fue aprobado en la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, exactamente el 15 de julio del presente año. Finalmente, se votó el 13 de agosto en la Sala del Senado y se aprobó la idea de legislar en esa instancia. Ahora mismo, el Proyecto en cuestión se encuentra en el período de indicaciones abierto hasta el 05 de septiembre.

Dentro de los puntos más resaltantes del Proyecto de Ley de Migración y Extranjería puede señalarse: a) La conformación del Servicio Nacional de Migraciones y el Consejo de Política Migratoria; b) Modificaciones de las categorías migratorias; c) Mayor protección de derechos a los extranjeros, sobre todo a la población más vulnerable; d) Consideración en los beneficios de asistencia social; e) Mención sobre el valor de la migración, f) Consideración de la reunificación familiar; g) Los derechos de los chilenos en el exterior; h) Nueva modalidad de reconocimiento y convalidación de títulos profesionales

1. **Cifras migratorias**

Para darle una imagen a la población de extranjeros en territorio nacional, tomando en cuenta aspectos como educación, empleo, cuantificación en general, país de origen y pobreza, tenemos las siguientes cifras:

- La población extranjera presenta –en promedio- 13.2 años de escolaridad, mientras que los nacionales registran –en promedio- 11.1 años (CASEN, 2017).

- La participación en el mercado laboral de los extranjeros se sitúa en 81.3%, mientras que los chilenos ostentan un 58.3% (CASEN, 2017).

- La tasa de pobreza por ingresos para los inmigrantes está ubicada en 10.8%, entretanto la población nacional registra 8.5%. No obstante, si se amplía la métrica, se tiene que el 24.6% de los extranjeros se encuentran en pobreza multidimensional versus el 20.5% de los nacionales (CASEN, 2017).

- La población total de extranjeros se estima en 1.251.225 personas (6,6% con respecto a la población total estimada en diciembre 2018). (Departamento de Extranjería y Migración e Instituto Nacional de Estadísticas, 2019).

- El 63.1% de la población extranjera se encuentra en la Región Metropolitana; seguidamente la Región de Antofagasta presenta un 7.1% del total de inmigrantes; luego la Región de Valparaíso registra el 6.4% y en la Región de Tarapacá hacen vida el 4.8% de los extranjeros. El resto de las Regiones están por debajo del 3% (Departamento de Extranjería y Migración e Instituto Nacional de Estadísticas, 2019).

- Los venezolanos lideran la población extranjera con 288.233 personas; a continuación se ubican los nacionales de Perú con 223.923 personas; los haitianos residentes en el país serían 179.338; después se observan 146.582 personas de nacionalidad colombiana y para cerrar los primeros 5 puestos estarían los bolivianos con 107.346 ciudadanos. (Departamento de Extranjería y Migración e Instituto Nacional de Estadísticas, 2019).

- En torno al 60% de la población extranjera tiene una edad comprendida entre 20 a 39 años. (Departamento de Extranjería y Migración e Instituto Nacional de Estadísticas, 2019).

**3. Espacios de mejoras en el Proyecto de Ley de Migración y Extranjería con el objetivo de promover la inserción del extranjero en todas las dimensiones**

Al analizar el Proyecto de Ley, se advierten varios aspectos en los cuales se tiene espacio para mejorar, de manera tal que tengan tratamiento específico y referencias más claras para imprimirle eficacia y efectividad al aporte del extranjero en el mencionado Proyecto. En otras palabras, es necesario reflexionar sobre ciertos puntos para que la inserción del migrante sea expedita y, de este modo, pueda contribuir rápidamente al desarrollo económico, así como también, en el ámbito social, cultural artístico, científico, deportivo, y para que, concretamente, sean respetados sus derechos humanos.

Así, dentro de los principios de la Ley no se hace referencia el valor que pudiera tener la inmigración para el desarrollo económico regional y el fomento productivo.

Igualmente, no se hace cargo de la dificultad que atraviesan los inmigrantes al momento que se vence su cédula de identidad nacional (que expide el Servicio de Registro Civil e Identificación) mientras que están a la espera de la resolución institucional de su solicitud de permanencia de residencia definitiva. Y, además, la nueva ley procura limitar los números de ingresos y egresos del territorio nacional si dicho documento nacional está vencido, lo cual ocasionaría otro obstáculo para que los extranjeros residentes puedan ejercer plenamente sus derechos de movilidad internacional.

Existe un vacío para promover una migración que esté en consonancia con las necesidades de desarrollo regional, puesto que no hay incentivos para que la migración se extienda, por ejemplo, a zonas deprimidas o regiones con necesidades de mano de obra calificada. Adicionalmente, la ley no realiza una consideración especial a la condición de refugiado, apátrida y a víctimas de violencia intrafamiliar para otorgarles una residencia temporal.

De igual modo, el incremento sustancial de los flujos migratorios ha ocasionado que varias sedes consulares chilenas en el exterior estén colapsadas porque no tienen los recursos humanos ni las capacidades necesarios para atender a la alta demanda de servicios consulares, por lo tanto, sería conveniente desinflar la presión de requerimientos con una propuesta que se presentará posteriormente.

Por otra parte, se advierte que la Ley no señala con suficiente claridad quién se hará cargo del reconocimiento de títulos técnicos obtenidos en el extranjero. Por este motivo, sería idóneo agregar la referencia y dejar manifiesto quién será el responsable de materializar el proceso de reconocimiento y convalidación de los mencionados títulos técnicos.

En el mismo sentido, un estudio de la Universidad Católica en el año 2014, recoge testimonios de profesionales extranjeros que intentaron convalidar sus estudios. En general, de acuerdo a las experiencias personales en el proceso de convalidación, resultó que fue dificultoso cumplirlo por la institucionalidad responsable y por la poca información al respecto, por lo tanto, dicho proceso se torna muy largo y engorroso[[1]](#footnote-1).

En razón de lo anterior, si bien la nueva ley extiende el número de universidades que pueden efectuar el proceso de reconocimiento de los títulos universitarios profesionales de los extranjeros, desafortunadamente, no menciona quién se hace responsable de reconocer y convalidar los títulos técnicos. Por ello, es fundamental hacer la mención para que se definan las responsabilidades y se enmiende esta debilidad de la ley en discusión.

1. **Propuestas de perfeccionamiento al Proyecto de Ley de Migración y Extranjería**

Con el propósito de corregir las debilidades identificadas en el Proyecto de Ley de Migración y Extranjería y, por supuesto, robustecer la legislación migratoria, se proponen las siguientes indicaciones:

**1) Indicación para expresar como principio la promoción de una migración que aporte en el fomento económico y desarrollo económico regional, así como también, en el ámbito social, cultural, artístico, científico y/o deportivo**

|  |  |
| --- | --- |
| **Artículo Original** | **Artículo Propuesto** |
| Artículo 8.- Valor de la migración para el Estado. El Estado de Chile valora la contribución de la migración para el desarrollo de la sociedad en todas sus dimensiones. | Artículo 8.- Valor de la migración para el Estado. El Estado de Chile valora la contribución de la migración para el desarrollo de la sociedad en todas sus dimensiones.  ***En razón de ello, el Estado de Chile, por medio de la Política Nacional de Migración y Extranjería, promoverá una migración que aporte al fomento económico y al desarrollo regional, así como también, se incentivará su contribución en el ámbito social, cultural, artístico, científico y/o deportivo.*** |

**2) Indicación para evitar que los ciudadanos extranjeros que posean la residencia de permanencia temporal no vigente (titulares o dependientes) sean limitados en el número de ingresos y egresos al territorio nacional, mientras están a la espera de la resolución institucional de su solicitud de residencia de permanencia definitiva**

|  |  |
| --- | --- |
| **Artículo Original** | **Artículo Propuesto** |
| Artículo 38.- Ingresos y egresos. No habrá límite al número de ingresos y egresos del territorio nacional que pueden efectuar los extranjeros residentes, en tanto esté vigente el permiso de residencia respectivo y se cumplan los requisitos que exigen esta ley y su reglamento. | Artículo 38.- Ingresos y egresos. No habrá límite al número de ingresos y egresos del territorio nacional que pueden efectuar los extranjeros residentes, en tanto esté vigente el permiso de residencia respectivo y se cumplan los requisitos que exigen esta ley y su reglamento.  ***Asimismo, si el extranjero residente hubiere solicitado el permiso de residencia definitiva y cuente con un documento de solicitud en trámite vigente, tampoco tendrá limitaciones en cuanto al número de movimientos migratorios, aun cuando el permiso de residencia que posea no esté vigente.*** |

**3) Indicación para evitar que los ciudadanos extranjeros que posean la residencia de permanencia temporal (titulares o dependientes) sean privados de realizar trámites administrativos o legales, por no contar con la cédula de identidad vigente, mientras están a la espera de la resolución institucional de su solicitud de residencia de permanencia definitiva**

|  |  |
| --- | --- |
| **Artículo Original** | **Artículo Propuesto** |
| Artículo 44.- Acreditación de la residencia. Para los extranjeros que obtuvieron su permiso de residencia en Chile, la cédula de identidad vigente será suficiente para acreditar su condición de residente regular. Sin perjuicio de ello, los interesados podrán solicitar al Servicio que el permiso de residencia les sea además incorporado en el pasaporte, trámite que estará sujeto al pago de derechos. | Artículo 44.- Acreditación de la residencia. Para los extranjeros que obtuvieron su permiso de residencia en Chile, la cédula de identidad vigente será suficiente para acreditar su condición de residente regular. Sin perjuicio de ello, los interesados podrán solicitar al Servicio que el permiso de residencia les sea además incorporado en el pasaporte, trámite que estará sujeto al pago de derechos.  **Igualmente, la cédula de identidad de los extranjeros residentes temporales, que hubieren solicitado el permiso de residencia definitiva y cuenten con un documento de solicitud en trámite vigente, no perderá su validez para fines administrativos, legales, jurídicos, tributarios o cualquiera que sea necesario para ejercer plenamente sus derechos fundamentales.** |

**4) Indicación para que se agilicen los trámites migratorios y se evite el colapso en los servicios consulares de Chile alrededor del mundo**

|  |  |
| --- | --- |
| **Artículo Original** | **Artículo Propuesto** |
| Artículo 67.- Criterios de otorgamiento. El permiso de residencia temporal se podrá conceder a quienes acrediten tener vínculos de familia con chilenos o con residentes definitivos, a aquellos cuya estadía sea concordante con los objetivos de la Política Nacional de Migración y Extranjería, y en otros casos debidamente calificados por la Subsecretaría del Interior mediante resolución, previo informe del Servicio.  Las personas que postulen a un permiso de residencia temporal desde el extranjero podrán hacerlo de manera remota por vías telemáticas o por otros medios que determine el Servicio.  Para el desarrollo de los procedimientos señalados en el inciso anterior el Servicio, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, podrá solicitar a los consulados chilenos respectivos que recaben antecedentes adicionales, lo que podrá incluir una entrevista personal con el interesado.  Los consulados deberán evacuar un informe para la decisión final dentro del plazo de quince días corridos, contado desde la solicitud del Servicio. Dicha recopilación de antecedentes adicionales podrá además ser realizada de oficio por los consulados chilenos. El permiso podrá ser entregado en cualquier sede consular chilena, u obtenido directamente por el interesado por los medios que determine la resolución señalada en el inciso segundo. | Artículo 67.- Criterios de otorgamiento. El permiso de residencia temporal se podrá conceder a quienes acrediten tener vínculos de familia con chilenos o con residentes definitivos, a aquellos cuya estadía sea concordante con los objetivos de la Política Nacional de Migración y Extranjería, y en otros casos debidamente calificados por la Subsecretaría del Interior mediante resolución, previo informe del Servicio.  Las personas que postulen a un permiso de residencia temporal desde el extranjero podrán hacerlo de manera remota por vías telemáticas o por otros medios que determine el Servicio.  Para el desarrollo de los procedimientos señalados en el inciso anterior el Servicio, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, podrá solicitar a los consulados chilenos respectivos que recaben antecedentes adicionales, lo que podrá incluir una entrevista personal con el interesado.  Los consulados deberán evacuar un informe para la decisión final dentro del plazo de quince días corridos, contado desde la solicitud del Servicio. Dicha recopilación de antecedentes adicionales podrá además ser realizada de oficio por los consulados chilenos. El permiso podrá ser entregado en cualquier sede consular chilena, u obtenido directamente por el interesado por los medios que determine la resolución señalada en el inciso segundo.  ***Asimismo, los residentes podrán constituirse en patrocinantes de la solicitud señalada en el artículo 19 de la presente ley, a fin de que se pueda tramitar la solicitud respectiva desde el territorio nacional ante el Servicio Nacional de Migraciones y no exclusivamente desde los consulados chilenos en el exterior.*** |

**5) Indicación para incentivar la descentralización migratoria, el fomento y el desarrollo regional en zonas extremas o zonas geográficas específicas determinadas por la Política Nacional de Migración y Extranjería. Además, la consideración especial a la condición de refugiado y víctimas de violencia intrafamiliar**

|  |  |
| --- | --- |
| **Artículo Original** | **Artículo Propuesto** |
| Artículo 68.- Subcategorías. Un decreto supremo expedido a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que deberá ser firmado por los ministros que conforman el Consejo que se establece en el artículo 155, y cumplir el trámite de toma de razón por la Contraloría General de la República, definirá la nómina y fijará los requisitos de las subcategorías de residencia temporal. En ningún caso ese decreto supremo podrá afectar los derechos ya adquiridos por poseedores de residencias temporales a la fecha de entrada en vigencia del mismo. Cualquier cambio en las condiciones de una subcategoría migratoria que implique mayores beneficios para los extranjeros que poseían una residencia temporal otorgada con anterioridad dará derecho a optar a dicha categoría a quienes cumplan con los requisitos establecidos para la misma.  El decreto supremo señalado en el inciso precedente definirá para cada subcategoría migratoria la admisibilidad de la postulación a la residencia definitiva.  En todo caso, dicho decreto deberá comprender, al menos, las siguientes situaciones:  1. Extranjeros que acrediten tener vínculos de familia con chilenos o con residentes definitivos.  2. Extranjeros que ingresen al país a desarrollar actividades lícitas remuneradas, por cuenta propia o bajo relación de subordinación y dependencia.  3. Extranjeros que se establezcan en el país con el objetivo de estudiar en establecimientos educacionales reconocidos por el Estado.  4. Trabajadores de temporada que ingresen al país por períodos limitados, único o interanuales, a fin de realizar trabajos estacionales específicos.  5. Extranjeros que ante los consulados chilenos en el exterior soliciten la búsqueda de oportunidades laborales, siempre que éstas sean autorizadas de acuerdo a los objetivos de la Política Nacional de Migración y Extranjería, las que deberán cumplir los requisitos del numeral 7 del artículo 1 de esta ley.  6. Los que se encuentren sujetos a la custodia de Gendarmería de Chile, tales como los que estuvieren cumpliendo de manera efectiva su pena privativa de libertad por sentencia firme y ejecutoriada, incluyendo aquellos que se encuentren con permisos de salida según lo dispuesto en el reglamento de establecimientos penitenciarios; los sometidos a prisión preventiva; los sujetos a libertad vigilada y los que estuvieren cumpliendo su pena de conformidad con lo dispuesto en la ley N° 18.216, que establece penas que indica como sustitutivas a las penas privativas o restrictivas de libertad.  7. Quienes se encuentren en Chile por orden de tribunales de justicia chilenos, mientras sea necesario para el adecuado desarrollo del proceso judicial en que son parte.  8. Extranjeros cuya residencia en Chile se justifique por razones humanitarias.  9. Extranjeros acogidos a acuerdos internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, que concedan residencia temporal.  10. Religiosos de cultos reconocidos oficialmente.  11. Pacientes bajo tratamientos médicos, siempre que acrediten que se harán cargo de los costos de su tratamiento médico.  12. Jubilados y rentistas. | Incorporar en el artículo 68, en su inciso tercero, los siguientes numerales:  ***13. Extranjeros que se establezcan en el país en zonas extremas o zonas geográficas específicas, con el propósito de desarrollar actividades lícitas remuneradas, por cuenta propia o bajo relación de subordinación y dependencia. Dichas zonas serán determinadas de acuerdo a los objetivos de la Política Nacional de Migración y Extranjería, las que deberán cumplir los requisitos del numeral 7 del artículo 1 de esta ley.***  ***14. Extranjeros que hayan solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 20.430, o el reconocimiento de la condición de apátrida conforme a la legislación vigente.***  ***15. Extranjeros víctimas de violencia intrafamiliar.*** |

**6) Indicación para definir la institución responsable en el proceso de reconocimiento de los títulos técnicos obtenidos en el extranjero**

|  |  |
| --- | --- |
| **Artículo Original** | **Artículo Propuesto** |
| Artículo 139.- Reconocimiento de títulos. Sin perjuicio de lo prescrito en el artículo 6 del decreto con fuerza de ley N° 3, de 2006, del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley Nº 153, de 1981, que establece los estatutos de la Universidad de Chile, y en lo dispuesto en los tratados internacionales, las universidades del Estado tendrán la atribución de revalidar y convalidar títulos obtenidos en el extranjero.  Las universidades que participen en la revalidación y convalidación de títulos señalada en el presente artículo deberán acogerse a los aranceles fijados para estos efectos por el ministerio de Educación.  Asimismo, el Ministerio de Educación podrá establecer, de la forma que se determine en un reglamento, la revalidación o convalidación automática de los títulos de aquellos alumnos que hubieren obtenido algún grado específico de una determinada institución extranjera de educación superior y cuenten con la respectiva habilitación profesional en su país, cuando corresponda. En caso de ejercer esta facultad, el Ministerio de Educación deberá contar con un listado actualizado de los títulos a los cuales se les aplicará la presente disposición, el cual deberá ser publicado en el sitio electrónico de dicho Ministerio.  Los títulos que hubieren sido revalidados o convalidados conforme a lo señalado en el inciso precedente mantendrán dicha calidad, aun cuando el Ministerio de Educación no los considere para futuras revalidaciones o convalidaciones. | Artículo 139.- Reconocimiento de títulos. Sin perjuicio de lo prescrito en el artículo 6 del decreto con fuerza de ley N° 3, de 2006, del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley Nº 153, de 1981, que establece los estatutos de la Universidad de Chile, y en lo dispuesto en los tratados internacionales, las universidades del Estado tendrán la atribución de revalidar y convalidar títulos profesionales obtenidos en el extranjero ***y, por su parte, los centros de formación técnica acreditados por la respectiva Comisión Nacional de Acreditación, tendrán la atribución de revalidar y convalidar títulos técnicos obtenidos en el extranjero.***  Las universidades ***y centros de formación técnica*** que participen en la revalidación y convalidación de títulos señalada en el presente artículo deberán acogerse a los aranceles fijados para estos efectos por el ministerio de Educación.  Asimismo, el Ministerio de Educación podrá establecer, de la forma que se determine en un reglamento, la revalidación o convalidación automática de los títulos de aquellos alumnos que hubieren obtenido algún grado específico de una determinada institución extranjera de educación superior y cuenten con la respectiva habilitación profesional en su país, cuando corresponda. En caso de ejercer esta facultad, el Ministerio de Educación deberá contar con un listado actualizado de los títulos a los cuales se les aplicará la presente disposición, el cual deberá ser publicado en el sitio electrónico de dicho Ministerio.  Los títulos que hubieren sido revalidados o convalidados conforme a lo señalado en el inciso precedente mantendrán dicha calidad, aun cuando el Ministerio de Educación no los considere para futuras revalidaciones o convalidaciones. |

1. **Conclusión**

El incremento de la presencia de inmigrantes en el país ha disparado varias luces amarillas, por lo cual, ha empujado al Poder Ejecutivo a imprimirle mayor importancia para que sea despachada en el presente año con el rigor que merece el trámite legislativo.

Si bien el Proyecto de Ley de Migración y Extranjería persigue una migración ordenada, regular y segura, aún le restan algunas piezas para que pueda cumplir con esos tres propósitos. Por ello, el presente informe pudiera fortalecer el articulado, de forma tal que algunas debilidades (ej. descentralización migratoria, reconocimiento de títulos técnicos y agilización de trámites) puedan ser discutidas y corregirse en lo inmediato.

Como comentarios finales, vale la pena enfatizar que, más allá de la coyuntura y el revuelo que ha ocasionado el fenómeno migratorio, la redacción de la Ley de Migración y Extranjería debe encarnar una mirada de largo plazo, porque la migración llegó para quedarse, y el nuevo escenario demográfico que se avecina necesitará una institucionalidad robusta, propicia y bien estructurada para los años venideros.

En este sentido, la legislación debe considerar el respeto de los derechos fundamentales de los inmigrantes y procurar una integración provechosa en la sociedad chilena de los mismos, pues, antes que nada, son seres humanos que se les debe reconocer la igual dignidad, el mismo trato ante la ley, y construir las condiciones favorables que desemboquen en una inserción positiva y valiosa para nuestro país.

Por lo anterior, en este documento se sugieren algunas indicaciones que pudieran servir en la elaboración de una política migratoria que genere los elementos adecuados para que los inmigrantes puedan aportar con mayor efectividad a la economía nacional y, dicho sea de paso, en el ámbito social, educativo, cultural, político y en todas las esferas de la sociedad en su conjunto.

Finalmente, es fundamental discutir la presente Ley con la mayor rigurosidad posible, puesto que es un asunto público sensible y si se utiliza la deliberación -irresponsablemente- con falsos mitos, se pudiera terminar alimentando a grupos xenofóbicos, nacionalistas y/o extremistas que olvidan el aporte que representa la migración para todas las sociedades y omiten –intencionalmente- el respeto a los derechos humanos.

1. Inmigrantes profesionales: propuestas de mejora para que ejerzan en Chile. Concurso de Políticas Públicas. Pontificia Universidad Católica de Chile. 2014. [↑](#footnote-ref-1)