PROYECTO DE LEY DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA.

BOLETÍN N°8.970-06

I. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto cuenta con 170 artículos permanentes dividido en 15 títulos, y un título especial de 5 artículos transitorios, a saber:

1. Título Preliminar: Definiciones.
2. Título I: Ámbito de Aplicación.
3. Título II: Principios.
4. Título III: Del Ingreso y Egreso.
5. Título IV: Se las Categorías Migratorias.
6. Título V: De los solicitantes.
7. Título VI: De las obligaciones de los medios de transporte internacionales, empleadores e instituciones de Educación Superior.
8. Título VII: Infracciones y Sanciones Migratorias.
9. Título VIII: De la expulsión y el retorno.
10. Título IX: De las medidas de control alternativo.
11. Título X: De los Recursos.
12. Título XI: Del reconocimiento de los Títulos Profesionales.
13. Título XII: Comunicaciones y Notificaciones.
14. Título XIII: De los Chilenos en el Exterior.
15. Título XIV: De la Institucionalidad Migratoria.
16. Título XV: Artículos Transitorios.

II. FUNDAMENTOS

El proyecto de ley es un mensaje presidencial. Fue ingresado el 4 de junio de 2013, y se encuentra en Primer Trámite Constitucional con urgencia simple.

Este proyecto fue ingresado en el primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera, pero no tuvo mayores movimientos en la Cámara en ese entonces, y es uno de los 12 proyectos a los que dentro de su primer mes de mandato les dio urgencia legislativa.

En los antecedentes del proyecto, hace referencia a la importancia de la migración, cómo Chile históricamente se ha visto beneficiado por ellos en el ámbito económico y cultural. Pero, a la vez, crítica la legislación actual, cuyo principal instrumento regulatorio es el Decreto Ley N°1.094 de 1975, por tener una serie de deficiencias, a saber:

1. La ley actual, a diferencia de todas las leyes modernas, tiene una carencia de principios orientadores, derecho y deberes, siendo un texto estrictamente normativo.
2. Hay una falta de categorías migratorias, salvo para estudiantes y funcionarios de gobierno, solo está la posibilidad de optar por una visa temporaria o de una visa sujeta a contrato.
3. Una institucionalidad débil, ya que el principal encargado en el Departamento de Extranjería y Migración de la Subsecretaría del Interior, estructura del quinto rango jerárquico. Además de una dispersión de atribuciones entre dicho Departamento y el Ministerio de Relaciones Exteriores.
4. La inexistencia de mecanismos institucionales para la generación de política, la cual el decreto ley faculta, pero en más de 40 años no se ha dictado.
5. Se omite de toda referencia a los chilenos en el extranjero.
6. Dificultad para la expulsión, independiente de que la culpabilidad del extranjero esté probada, o si se comprobó que ingresó de forma clandestina, ya que se requiere la firma del Ministerio del Interior y Seguridad Pública en el caso de los residentes, y no hay mandato para la entrega de información por parte de los Órganos de la Administración del Estado.
7. Revalidación de títulos universitarios, siendo solo la Universidad de Chile la facultada para esto.

8. Límite a los trabajadores extranjeros, el que actualmente es un 15% de acuerdo al Código del Trabajo.

El proyecto se funda principalmente en un trato igualitario para los inmigrantes, explicitando la igualdad de derechos de los migrantes para el caso general, y asegurando un piso mínimo para aquellos que se encuentran en condición irregular. Además, busca traer beneficios económicos para el país, reconociendo la mayor inclinación de los inmigrantes a emprender y, además, dándole la importancia a aquellos extranjeros que tienen altos niveles de capacitación. Sin perjuicio del aporte a la diversidad cultural que se da de manera natural con la inmigración.

Por último, dentro de los fundamentos que inspiran el proyecto, es tener una política migratoria bajo permanente análisis, ya que en el proyecto se establecen distintas subcategorías de residencia temporal, instrumento que definirá el grado de permeabilidad de nuestras fronteras.

III. OBJETIVO

Busca modernizar la legislación actual, declarando los objetivos y principios de la inmigración ya que inciden directamente en las expectativas de quienes deciden ingresar al país, siendo su meta principal aprovechar las potenciales ventajas de la migración en beneficio del país. Además, busca orientar la migración hacia la integración, como eje principal de la reforma, pagando impuestos, respetando las leyes y reconociendo la igualdad de trato y de derechos.

También apunta a la inmigración regular como la única forma de integración plena, estableciendo fuertes incentivos para dicha regularidad.
Por otra parte, pretende fortalecer el vínculo con los chilenos que se encuentran en el exterior, manteniéndolo o recuperándolo según el caso en particular, ya que hay cerca de un millón de chilenos que por diversos motivos se encuentran viviendo fuera del país.

A diferencia de la legislación actual, el proyecto reconoce de forma explícita los derechos y deberes de los extranjeros, entre ellos la condición de igualdad entre inmigrantes y nacionales, ya

sea en derechos y obligaciones, sin perjuicio de las excepciones consagradas en el ordenamiento jurídico.

También busca mantener el sistema de protección de refugiados y la decidida lucha en contra de la trata de personas, empalmando el articulado con la Ley N°20.430 que establece disposiciones sobre protección de refugiados y la Ley N°20.507, que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y establece normas para su prevención y su más efectiva persecución criminal.

Por otra parte, busca establecer una Política Nacional de Migración y Extranjería, que será dictada por el Presidente de la República y firmada por los miembros del Consejo de Política Migratoria, compuesto por el Ministro del Interior, Relaciones Exteriores y Hacienda.

Además establecerá una Institucionalidad Migratoria, que estará compuesta por el Consejo de Política migratoria; la División de Migraciones de la Subsecretaría de Interior, que seguirá cumpliendo las labores del Departamento de Migración y Extranjería, y además se contempla la creaciones de 7 jefaturas regionales; también mantiene a la Policía de Investigaciones como la Autoridad Policial de Control Fronterizo, con ciertas innovaciones de control, supervigilancia y rendición de cuentas; y por último, se mantiene que el Ministerio de Relaciones Exteriores otorgue en el extranjero las visas de permanencia transitoria y visas, sin perjuicio de que las residencias temporales que se entregan en el exterior serán resultas por la Subsecretaría del Interior.

Respecto del ingreso y del egreso, todo se mantiene más o menos de acuerdo a la ley anterior, siendo cambios meramente formales.

Se establecen categorías migratorias, siendo una de las principales innovaciones del proyecto, *de menor a mayor arraigo, las categorías que se establecen son las siguientes:*

- *Permanencia transitoria: Se puede otorgar a quienes vienen a Chile sin ánimo de establecerse, distinguiendo 3 categorías:*
    - *Pasivos: Aquellos que ingresan al país con fines de recreo, familiares, turísticos, u otros similares, sin propósito de desarrollar actividades remuneradas. Estos constituyen la inmensa mayoría de los titulares de estos permisos;*

- *Activos: Quienes vienen a realizar trabajos esporádicos y puntuales, y que son remunerados específicamente por su actividad en Chile. Esto excluye quienes viajan al país en el contexto de un viaje de negocios de un empleo por el cual reciben remuneración regular afuera.*
- *Tránsito vecinal fronterizo: Orientado a quienes viven en una localidad muy cercana a Chile y que ingresan con frecuencia; por ejemplo, a comprar desde Rio Turbio a Puerto Natales o desde Rio Grande a Punta Arenas. Estas personas serán sujeto de un control migratorio preferencial en los pasos habilitados.*

*A diferencia del régimen actual, **esta categoría impide postular a la residencia temporal desde Chile**, salvo que se trate de ciudadanos de países acogidos a acuerdos internacionales que establezcan condiciones especiales. Esto constituye una herramienta más de la ley para incentivar la migración regular y desincentivar la irregular.*

- *Residencia Oficial: Es el permiso migratorio orientado a diplomáticos y funcionarios de organismos internacionales. A diferencia de lo que ocurre hoy, se dividirá en dos subcategorías con distintos niveles de prerrogativas: los miembros y los delegados.*

- *Residencia Temporal: Se puede otorgar, por un periodo limitado de tiempo a quienes vienen a Chile con el ánimo de establecerse. Su otorgamiento o denegación constituye la principal herramienta de la política migratoria.*

  Se materializa a través de subcategorías migratorias, las que serán definidas en un decreto supremo, cuya propuesta será elaborada inicialmente por la División, y luego revisada por el Consejo, el cual, a través del Ministro del Interior, deberá presentarlo al Presidente de la República para su dictación.

  La ley establece ocho subcategorías temporales como el piso mínimo que el decreto deberá establecer: familiares de chilenos y residentes definitivos, extranjeros que ingresen a desarrollar actividades remuneradas, trabajadores de temporada, estudiantes, quienes se encuentren cumpliendo penas privativas de libertad, procesos judiciales pendientes, razones humanitarias y acuerdos internacionales.

- *Residencia Definitiva: Es el permiso para radicarse indefinidamente en Chile y que autoriza para realizar cualquier actividad lícita.*

  Este permiso podrá ser otorgado a los titulares de un permiso de residencia temporal que admita su postulación a la residencia definitiva. Para el caso general, se podrá postular tras 2 años de residencia en el país. Actualmente se exigen 2 años para la residencia sujeta a contrato, 1 año para la residencia temporaria y fin de estudios o de misión para estudiantes y oficiales, respectivamente. Con esta reforma, el plazo podrá acortarse hasta 1 año en función de méritos e indicadores de arraigo y podrá dilatarse hasta 4 años en función de indicadores de mal desempeño: infracciones a esta ley, falta de estabilidad laboral, ausencias, entre otros.

- *Nacionalidad: El proceso migratorio de un extranjero culmina con la nacionalización del inmigrante, que da cuenta de la incorporación plena del extranjero al país.*

  En virtud de este proyecto, podrá otorgarse a quienes hayan vivido 3 años como residentes definitivos. Esto mantiene el criterio vigente que exige 5 años de residencia continuada.-"[1]

Sobre los solicitantes de asilo, se mantiene la ley actual, actualizando las normas con el resto del proyecto.

Respecto de las obligaciones de los medios de transporte internacional, empleadores e instituciones de educación superior, se mantiene y complementa la normativa vigente.
Busca establecer un nuevo tipo de infracciones y sanciones migratorias, graduándolas en Sanciones Menos Graves (de 0,5 a 10 UTM) y Sanciones Graves (de 10 a 100UTM), las cuales están establecidas en el proyecto.

Respecto de la expulsión y el retorno asistido, el proyecto innova en las causales, distinguiendo su aplicación respecto de los titulares de un permiso de residencia, y de aquellos que se encuentran de manera transitoria en el país. También hace menos engorroso el trámite de expulsión, siendo

[1] Boletín 8.970-06

facultad del Subsecretario del Interior quien podrá delegarla en el Jefe de División de Migraciones, o a un funcionario especializado, o a los Intendentes, cuando se trate de titulares de permanencia transitoria; que será a través de una resolución fundada del Subsecretario o Jefe de División. Dentro de las casuales, varias de ellas se basan en antecedentes que se encuentran en poder de los tribunales, y se establece que estos deberán comunicarlos a la Subsecretaría. Y también se busca establecer convenios con diversas instituciones con el objeto de tener acceso a las bases de datos en las que se tenga información sobre personas extranjeras.

También incluye medidas de control administrativo, recursos administrativos, busca el reconocimiento de títulos profesiones y, por último, establece un límite de trabajadores extranjeros.

Respecto de los trabajadores extranjeros, el proyecto excluye del límite del 15% a los que tengan un permiso de residencia o permanencia que tenga un año de estadía y que no permita postular a la residencia definitiva, con el fin de facilitar la incorporación de trabajadores extranjeros en trabajos que requieren de mano de obra. Por otro lado, respecto del Estatuto Administrativo, se eliminan ciertos requisitos que impedían la contratación de extranjeros, pero siempre cuidando que tengan un permiso de residencia, permitiendo que ingresen a la Administración del Estado en igualdad de condiciones.

IV. CIFRAS Y COMENTARIOS

El proyecto en cuestión debe de ser actualizado, debido a que fue presentado el 2013 y, de acuerdo a cifras entregadas por el Departamento de Extranjería y Migraciones, el boom migratorio, fue entre 2015 y 2016. En este período 273.257 extranjeros solicitaron su visa para residir en Chile, triplicando la cifra de ingreso de extranjeros que en el 2006 era de 154.000 personas y para el 2015 era de 465.000 personas. De ellos, un 21,2% son peruanos, 17,7% colombianos, 16% haitianos, el 14,7% venezolanos y el 13,3% bolivianos. *"Sólo en 2015 el mercado*

laboral extranjero creció 21,7%, llegando a casi 110 mil personas trabajando formalmente en Chile. En 2016, en tanto, 141 mil visas laborales."[2]

Lo anterior, importa una diferencia fundamental en relación a lo que caracterizó a la población migrante durante los últimos 30 años, y es que ésta era en su gran mayoría población de países fronterizos. En los últimos años, el aumento de población que solicita su visa de otros países de la región aumentó exponencialmente, así lo demuestran las cifras respecto de las personas que solicitaron su visa los últimos dos años.

Actualmente, entre los datos de la encuesta Casen 2015, y del Departamento de Extranjería y Migraciones, residen en Chile 518.941 extranjeros, que representan el 2.7% de la población total del país.

Según el Departamento de Extranjería y Migración, la llegada de extranjeros al país, entre el 2010 y el 2017, ha aportado en materia de impuestos más de US$200 millones, y que *"dicho monto se alcanza por el pago de derechos a visas (estudiantes, turistas, laborales), residencia definitiva y nacionalidad, y el pago de multas… Esto sin incluir el aporte que hacen por el pago del impuesto a la renta que llega a unos US$490 millones anuales."*[3]

De acuerdo al ex jefe del departamento, Rodrigo Sandoval, los inmigrantes aportan mucho al país, y además precisó que los costos asociados al sistema de extranjería son muy inferiores al dinero entregado por ellos, subsidiando la acción del Estado, y por otra parte recomienda que "*se debe eliminar las barreras de entrada al mercado laboral que tienen los extranjeros tanto del punto de vista de sus permisos migratorios como los problemas que tienen para que regularicen sus títulos profesionales, ya que la lentitud de este proceso hace que quienes entren al mercado laboral lo hagan trabajando en otras labores que no son de sus profesiones".*[4]

---

[2] El Pulso, versión online 18/03/2018, *"Llegada de extranjeros a Chile aportó más de US$200 millones al Fisco entre el 2010 y 2017"*. Disponible en http://www.pulso.cl/economia-dinero/llegada-extranjeros-chile-aporto-mas-us200-millones-al-fisco-2010-2017/ . Visto el 20/3/2018.
[3] Ibid.
[4] Ibid.

Por último, respecto de las futuras migraciones y de la adecuación de la legislación actual, es importante tener en cuenta lo que ha expresado el Banco Mundial, ya que de acuerdo a un informe que han elaborado, se produciría un aumento debido a *"la escasez del agua o el aumento del nivel del mar, haría que 140 millones de personas se verán forzadas a desplazarse dentro de su propio país por motivos climáticos para el año 2050. La situación sería particularmente grave en América Latina, donde hasta 17 millones de personas tendrían que migrar, según el Banco Mundial… Los expertos aseguran que podría haber entre 1,4 y 2,1 millones de migrantes a causa del cambio climático, que se desplazarían hacia zonas que ya están densamente pobladas… Así, algunas de las medidas que propone el Banco Mundial son la reducción en la emisión de gases de efecto invernadero, el aumento de las inversiones para comprender el proceso de la migración interna o la integración de las comunidades desplazadas a planes de desarrollo internacionales*." [5]

[5] La Tercera, versión online 19/03/2018, *"Banco Mundial advierte sobre migrantes climáticos"*. Disponible en http://www.latercera.com/mundo/noticia/banco-mundial-advierte-migrantes-climaticos/105213/# . Visto el 20/3/2018.