



UNIVERSIDAD
Finis Terrae

UNIVERSIDAD FINIS TERRAE

FACULTAD DE DERECHO

ESCUELA DE DERECHO

LA REALIDAD DEL ESCENARIO JURÍDICO MIGRATORIO EN CHILE

Normativa histórica y jurisprudencia actual

CARLA PAZ CASTILLO MORA

Memoria presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae, para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Profesor Guía: **Rodrigo Ríos Álvarez**

Santiago, Chile

2020

*“Una nación no debe juzgarse por
como trata a sus ciudadanos con mejor posición,
sino por como trata a los que tienen poco o nada.”*

Nelson Mandela

RESUMEN	6
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO 1: EL ACTUAL FENÓMENO MIGRATORIO CHILENO	10
1.1. Los inicios de la migración en Chile	10
1.2. La inmigración latinoamericana coge protagonismo	12
1.3. La nueva oleada migratoria	13
1.4. El nuevo Chile	14
CAPÍTULO 2: HISTORIA DEL SISTEMA NORMATIVO EN CHILE	17
2.1. Análisis de la regulación constitucional chilena	17
2.2. Regulación legal histórica del Derecho migratorio en Chile	26
2.2.1. Las primeras normas legales (periodo de 1824 a1870).....	26
2.2.2. El ordenamiento civil y los extranjeros.....	28
2.2.3. Avanzando en la historia	30
2.2.4. Surgimiento de los documentos de identificación internacionales	33
2.2.5. El crecimiento de la normativa migratoria chilena	35
2.2.6. Actual Ley de Extranjería	47
2.2.7. Periodo del retorno a la democracia	50
CAPÍTULO 3: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL MIGRATORIO EN LA ACTUALIDAD	61
3.1. Ingreso irregular al territorio nacional por pasos no habilitados.....	61
3.1.1. Antecedentes normativos.....	63
3.1.2. Fallos	66
3.1.2.1. Corte de Apelaciones de Arica. Amparo-232-2020 (25/09/2020).....	66
3.1.2.2. Corte de Apelaciones de Copiapó. Amparo-61-2020 (30/09/2020).....	68
3.1.2.3. Corte de Apelaciones de Concepción. Amparo-245-2020 (01/10/2020).....	71
3.1.3. Otros fallos sobre la misma materia	73
3.2. Prohibición de ingreso al territorio nacional.	75
3.2.1. Antecedentes normativos	77
3.2.2. Fallos	79
3.2.2.1. Corte de Apelaciones de Santiago. Amparo-1402- 2020 (03/07/2020).	79
3.2.2.2. Corte de Apelaciones de Santiago. Amparo-1844-2020 (10/09/2020).	82

3.2.2.3.	Corte de Apelaciones de Santiago. Amparo-1903-2020 (30/09/2020).	84
3.2.3.	Otros fallos sobre la misma materia	85
3.3.	Expulsión en razón de presencia de antecedentes penales.	86
3.3.1.	Antecedentes normativos	88
3.3.2.	Fallos	90
3.3.2.1.	Corte de Apelaciones de Arica. Amparo-166-2020 (27/06/2020).	90
3.3.2.2.	Corte de Apelaciones de Santiago. Amparo-1869-2020 (29/09/2020).	92
3.3.2.3.	Corte de Apelaciones de Antofagasta. Amparo-185-2020 (02/10/2020).	94
3.3.3.	Otros fallos sobre la misma materia	95
3.4.	Denegación de solicitud al procedimiento de refugio de la Ley N°20.430.	97
3.4.1.	Antecedentes normativos	100
3.4.2.	Fallos	103
3.4.2.1.	Corte de Apelaciones de Santiago. Protección-183938-2020 (08/05/2020).	103
3.4.2.2.	Corte de Apelaciones de Puerto Montt. Protección-564-2020 (07/06/2020).	106
3.4.2.3.	Corte de Apelaciones de Santiago. Protección-26846-2020 (21/06/2020).	108
3.4.2.	Otros fallos sobre la misma materia	112
3.5.	Demoras excesivas y errores en tramitación de solicitudes de permisos de residencia.	113
3.5.1.	Antecedentes normativos	115
3.5.2.	Fallos	117
3.5.2.1.	Corte de Apelaciones de Santiago. Protección-173974-2019 (10/02/2020).	117
3.5.2.2.	Corte de Apelaciones de Iquique. Protección-375-2020 (03/07/2020).	121
3.5.2.3.	Corte de Apelaciones de San Miguel. Protección-7405-2020 (29/09/2020).	125
3.5.3.	Otros fallos sobre la misma materia	128
CAPÍTULO 4: ORIGEN DEL ROL QUE ASUMEN LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA CHILENOS EN EL ÁMBITO MIGRATORIO.		130
CONCLUSIONES		133
BIBLIOGRAFÍA		136
ANEXOS		144
Anexo N°1		144
Anexo N°2		145
Anexo N°3		146
Anexo N°4		147

RESUMEN

La siguiente obra versa sobre la actualidad del derecho migratorio en el año 2020, a la luz de toda la historia del territorio chileno desde sus inicios, precisando cuál ha sido la normativa dictada en cada uno de sus momentos históricos y enfocando el estudio analítico de todo el trabajo en la actualidad del conocimiento de los Tribunales de Justicia en acciones constitucionales en el presente año en el ámbito migratorio chileno.

Palabras claves

Inmigración – Extranjeros – Historia - Derecho Migratorio – Legislación migratoria – Refugio - Ingresos por pasos no habilitados – Prohibición de ingreso – Permisos de residencia.

INTRODUCCIÓN

Según la Real Academia Española migrante es “el que migra”, esto es, “trasladarse desde el lugar en que se habita a otro diferente”¹. Una definición objetiva no logra abarcar los muchos aspectos que conlleva la decisión de dejar el país en donde se nació, ni tampoco los desafíos que representa para una nación, ser el destino que cientos de personas escogieron para cumplir de sueños, ilusiones y expectativas que, tal vez, poca realidad puedan tener de sustento.

Mundialmente no hay existe un acuerdo universal en cuanto al concepto o definición de migrante internacional. La que más aceptación tiene es la formulada por la ONU en el año 1998:

“Quien cambia su país de residencia habitual por otro”²

Sin embargo, nos parece más acertada la definición de la Organización Mundial para las Migraciones:

“Término genérico no definido en el derecho internacional que, por uso común, designa a toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones.”³

¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., [versión 23.3 en línea]. [Fecha de la consulta: 10 noviembre 2020]. Disponible en: <<https://dle.rae.es>>

² SERVICIO JESUITA A MIGRANTES. Migración en Chile. Anuario 2019, un análisis multisectorial. [En línea] 2020. Santiago, Chile. [Fecha de consulta: 10 noviembre 2020]6 p. Disponible en: <<https://www.migracionenchile.cl/anuario-migracion-2019>>

³ ORGANIZACIÓN MUNDIAL PARA LAS MIGRACIONES. Glossary on Migration. [En línea] 2019. Ginebra, Suiza. [Fecha de consulta: 10 noviembre 2020] 132 p. N° 34. Disponible en: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf>

La migración se debe entender como un todo, en el cual el traslado de las personas de un país a otro implica una serie de factores, que se pueden entender temporal o linealmente: Por un apartado están los factores causales o motivacionales que llevan a una persona a tomar la decisión de abandonar su país, luego se presentan los factores de desarrollo donde la persona concreta la decisión tomada, muchas veces, sin posibilidad de retorno, y finalmente los factores consecuenciales por los cuales debe hacerse frente a todo lo que implica el desenvolverse en un territorio que no es el conocido, los que también se generan para el país que los recibe.

Nos gustaría enfocarnos netamente en las motivaciones laborales para migrar, sin embargo, la realidad de nuestro continente nos fuerza a poner el foco en aquellos más desprotegidos: cientos de personas que producto de conflictos armados, violencia de tipo estatal, de género, delincuencia, persecuciones, inestabilidad económica y/o política e incluso por el desmedido impacto del cambio climático, deciden día a día sacrificar el amor por su tierra para buscar una nueva vida.

Es en este escenario, que este trabajo busca hacer una invitación al lector a mirar, desde su lado más humano, empático y sincero, la vertiente de la migración de aquellos que no cuentan con el privilegio de trasladarse a otra región por motivos voluntarios, aquellos que simplemente escapan de realidades insostenibles donde su vida corre peligro.

El trabajo que se expondrá a continuación fue desarrollado con la intención de analizar el desarrollo de la regulación jurídica chilena de acuerdo al surgimiento de la realidad de la migración que nuestro país ha recibido a lo largo de su historia, la que fue alcanzando, casi desapercibidamente espacio en nuestra vida diaria. Evidenciar de esta manera si la legislación se acopló o no a los flujos migratorios y si ello ocurre en nuestro presente, o se apunta a que, en un futuro, ello ocurra.

Parte importante de la energía dedicada a este trabajo se dispuso en exhibir, desde una perspectiva más cercana a la de una persona migrante en Chile, de qué manera responde el órgano gubernamental e institucionalidad, y, por cierto, la autoridad administrativa ante las cuestiones cotidianas que se ven enfrentados y enfrentadas día a día las personas extranjeras en nuestro país, evidenciando las dificultades que se presentan y que impiden alcanzar una experiencia mas confortable en este país.

CAPÍTULO 1: EL ACTUAL FENÓMENO MIGRATORIO CHILENO

1.1. Los inicios de la migración en Chile

Nuestro país ha tenido marcados y puntuales acercamientos con la inmigración en su historia. El primer gran momento migratorio durante el siglo XIX, se produce con la identificación de la llegada de inmigrantes provenientes principalmente de Europa, llamados o atraídos por el Estado chileno de aquel entonces. La finalidad de ello, fue la búsqueda del llamado “*progreso a la europea*”, que tenía por objetivo modernizar el naciente país en formación: se trató de una llegada planificada de colonos que debían poblar y potenciar la industria, además de dedicarse a la exportación de materias primas de ciertas regiones específicas de Chile.

Este proyecto migratorio partía del supuesto de que un mayor volumen de población traería consigo un mayor progreso económico ya que dicha población europea aportaría “espíritu de orden y trabajo” a los chilenos, además de convertirse en un gran recurso de defensa nacional: haría frente a la amenaza imperialista de países europeos, de manera que mientras tanto no se requiriera aquella, estas personas inmigrantes se encargarían de ocupar y explotar las zonas despobladas del territorio chileno.

De este periodo es que se vinculan a nuestra historia el aporte de grandes personajes ilustres y de renombre en la actualidad, como el naturalista y geógrafo francés Claudio Gay, el explorador alemán Bernardo Philippi, el naturalista polaco Ignacio Domeyko y el empresario británico John Thomas North, quienes han sido reconocidos como “grandes inmigrantes” de la historia de Chile. ([1. Canno-Soffia](#))

Sin embargo, esta inmigración europea a diferencia de lo que sucedía en ese momento en Argentina o Uruguay, nunca fue masiva, sino más bien fue de flujos irregulares y reducidos los cuales se caracterizaron por la llegada, primeramente, de comerciantes y profesionales liberales.

Posteriormente a ello, ingresó un gran número de negociantes ingleses con el propósito de dedicarse al comercio, enviados por casas comerciales de sus países de origen. A ellos los siguió una oleada importante de ciudadanos alemanes, amplificándose así los distintos inmigrantes europeos que acogió Chile. De igual manera continuó avanzando la historia de inmigración hacia Chile, hasta el siglo XX. [\(2. Fernández\)](#)

A la par de este fenómeno recibimos la primera migración fronteriza, provenientes de países como Argentina, Bolivia y Perú, esto ocurre en razón de la incorporación de nuevos territorios a la República y en virtud de la naciente explotación salitrera en el siglo XIX.

Ya entre los años 1865 y 1960 comenzó a registrarse la llegada de inmigrantes árabes y asiáticos que, a diferencia de los europeos, no contaban con concesiones ni ofertas concretas para asentarse en el país. Esto puesto que su flujo migratorio coincidió con el término de las políticas de atracción de inmigrantes de los años anteriores y, además, por que provenían de naciones que se encontraban situadas en los niveles más bajos de la jerarquía que disponía la política migratoria de la época.

A pesar de todas estas circunstancias, el espíritu emprendedor que caracteriza a estas culturas les permitió lograr finalmente asentarse, no obstante que, fueron sujetos pasivos de fuertes prejuicios, rechazos y discriminaciones por parte de la sociedad chilena, en su proceso de integración. Sin embargo, fueron capaces de convertirse en un gran aporte significativo al desarrollo económico nacional, a través del hecho que su idiosincrasia impulsó nuevos rubros y nichos comerciales no explorados y desconocidos hasta el entonces de aquel Chile. [\(3. Canno-Soffia\)](#)

Este primer encuentro de la sociedad chilena con la migración se manifiesta, de acuerdo a datos de los Censos de 1885 a 1940, a alcanzar su punto más álgido en 1907, en donde la proporción de personas migrantes alcanza un 4,1% con 132.312 personas migrantes, convirtiéndose así en la cifra más alta del Siglo XX. [\(4. SJM\)](#)

1.2. La inmigración latinoamericana coge protagonismo

Finalizando ya el siglo XIX, fue la migración latinoamericana la que se tomó el panorama migratorio del país, lo cual encuentra explicación principalmente, en la anexión de los nuevos territorios en el norte de Chile posterior a la Guerra del Pacífico y, gracias a la proximidad geográfica que dio lugar a una gran participación de nacionales de Perú y Bolivia quienes llegaban al país para dedicarse a la explotación de salitrera.^(5.Canno-Soffia) No obstante, ello, este escenario no se consolidó sino hasta después de la década 1980, como indica el Censo de 1982, la cifra más baja de migración fue en dicho año con un 0,7% de población migrante (83,805 personas migrantes)^(6.SJM), consecuencia de las políticas represivas y la incipiente crisis económica de tal periodo que le generó a Chile una faceta de expulsor de población.

Con el repunte económico de los años posteriores se construyó una imagen de prosperidad y modernidad que se traduciría en un incentivo para atraer a migrantes, lo que se vio mayormente solidificado con la llegada de la democracia y la disminución notoria de los índices de desempleo y pobreza.

En la década de 1990 se produce lo que se conoce como un flujo migratorio intrarregional en el cual, guiado primordialmente por la motivación económica, se hace patente el fenómeno de la llegada de personas provenientes de los países limítrofes a Chile^(7.Canno-Soffia), consolidándose el año 2002, donde de 195.320 personas migrantes, el 24,7% eran de nacionalidad argentina, el 19,4% ciudadanos peruanos y el 5,6% migrantes de Bolivia^(8.SJM). Este fenómeno, a diferencia de los anteriores flujos, no eran parte de un proyecto o una política del Estado chileno, sino que fue resultado de un fenómeno global en donde se produjo un aumento de los flujos migratorios a nivel internacional, en donde el crecimiento económico de los países vecinos comienza a atraer al nuestro a los llamados “inmigrantes económicos”^(9.Carrère-Álvarez).

1.3. La nueva oleada migratoria

Con la llegada del nuevo milenio la migración se centra importantemente en la comunidad peruana por sobre otras, denominándose como la “Nueva oleada migratoria”, fenómeno que se intensificó especialmente desde 1995 debido a que el país se exhibió como un posible destino migratorio a nivel regional ya que Perú empezó a evidenciar una relevante inestabilidad económica, política y social lo que consecuentemente se tradujo en flujos de nacionales peruanos dirigiéndose a los países limítrofes. Junto a ello se produjeron ciertas condiciones que facilitaron esta nueva migración en el contexto general mundial: el endurecimiento de las políticas restrictivas de Europa y Estados Unidos para permitir el ingreso de extranjeros. [\(10.Lube-Garcés\)](#)

El caso peruano ha sido siempre categorizado como uno emblemático, puesto que entre los años de 1992 a 2002 el crecimiento de la población migrante peruana en Chile aumento cerca del 400%. A pesar de ello, en términos relativos, la presencia total de extranjeros es baja, apenas superando el 1% del total de habitantes de Chile, siendo más relevante en términos comparativos el hito migratorio de la primera mitad del siglo XX que alcanzó a significar el 4% de la población total.

Las causas del comportamiento migratorio de esta comunidad en específico se deben principalmente a razones económicas [\(11.Tijoux\)](#), se migra en busca de mejores condiciones salariales, además de las facilidades de ingreso existentes, puesto que no se requería de visado para ingresar al país, bastando simplemente el documento de identidad peruano, inclusive sin necesidad de pasaporte. Otro factor determinante que da cuenta de ello, era el hecho de que la residencia era de mayor facilidad al contar con un contrato de trabajo y la, ya constituida, comunidad peruana en Chile, había originado la existencia de una red de acogida con alto nivel de asociatividad en la misma. [\(12.García-Corrochano\)](#)

Esta oleada tuvo como punto de diferenciación, de los demás flujos migratorios de la época el hecho de exhibir un fuerte crecimiento como el anteriormente mencionado, y el lugar escogido de residencia, ya que la mayoría de estos migrantes, en términos porcentuales, el

78% escogió como lugar de residencia la Región Metropolitana y no así, la actual Región de Arica y Parinacota que era la tendencia en cuanto a migración fronteriza. Este flujo migratorio también tuvo como caracterización el hecho de generarse con cierto posible enfoque de género, en donde fueron las mujeres peruanas quienes se asentaron en Chile, donde el 56,8% de la población migrante peruana era femenina y asumieron gradualmente posición en el mercado laboral, específicamente en el servicio doméstico.^(13.Soto) Todo ello evidencia de una feminización de la migración como parte de una tendencia regional que hoy más que nunca podemos evidenciar.

1.4. El nuevo Chile

Entrando a la actualidad, a partir del año 2010 el panorama migratorio chileno aumenta significativamente en diversidad de origen y con ello, progresivamente la cantidad de población que ve en Chile su país de residencia. La población migrante, respecto al total poblacional, pasó de un 0,7% registrado en el año 1982 a un 2,3%, en el año 2014.

Comienza a destacar en dicho año, el incremento de las comunidades que en el año 2005 no contaban con presencia significativa en el país, quienes ya se convertían en una fuente relevante de migración como son el caso de Colombia y República Dominicana.

El caso de Colombia es el primero que salta a la vista, puesto que se convirtió en el 4to país con más población migrante en 2014, luego de Perú, Argentina y Bolivia, aumentando en un 394% desde 2005, representando para ese año el 6,1% del total de migrantes.^(14.DEM)

El 2015 es el denominado año del surgimiento del nuevo proceso migratorio, puesto que fue a partir de ese momento en que comienza a vislumbrarse la llegada de personas de nacionalidad haitiana y venezolana, a conformar así el espectro migratorio junto a las comunidades anteriormente mencionadas. El aumento vivido, históricamente, se muestra como una tendencia totalmente nueva, inusual, inesperada y extraordinaria, la cual responde a circunstancias especialísimas como es el contexto de crisis humanitaria en que se encuentra

hasta hoy sumida Venezuela, los vínculos forjados entre Chile y Haití luego del terremoto en dicho país en el año 2010, todas ellas podrían ser algunas de las razones de la explosión en los flujos migratorios que se generó.

La velocidad de este proceso no habido sido vista en nuestra historia, en donde la tasa migratoria anterior al 2017 siempre fue bajo el 5% de la población total, cifra que al día de hoy bordea el 7,8%. No existen precedentes de este hecho, en cuando a la cantidad de personas migrantes ni el porcentaje que representan poblacionalmente a nivel nacional.[\(15.Bellolio-Valdés\)](#)

De acuerdo a datos de la encuesta CASEN 2017, elaborados por el Departamento de Extranjería y Migración, la migración desde el año 2012 al 2017 continúa siendo mayoritariamente de origen latinoamericano, sin embargo, las personas ahora provienen principalmente de Venezuela y Colombia.

En los siguientes años, 2018 y 2019 podemos evidenciar que la migración en nuestro país se ha enmarcado en una tendencia regional, siendo las comunidades de Colombia, Haití y Venezuela las más notables. El caso venezolano es el que ha experimentado el mayor incremento, el colectivo en 2014 solo contaba con aproximadamente 8.000 migrantes, ya para el 2018 el número creció a 288.940, y en 2019 a 455.494, ocupando así el primer lugar de la población migrante en Chile, representando un tercio de ella con un 30,5%. El segundo lugar es ocupado por la ya histórica y constante migración fronteriza de nacionales de Perú, quienes representan el 15,8% de la población migrante en Chile. El tercer lugar lo configura el colectivo haitiano, que ha tenido una disminución en sus porcentajes, luego de haber representado el 14,3% de la migración en el 2018, ya el año pasado correspondía al 12,5%.

Los casos de Venezuela y Haití son de gran importancia analítica en cuanto a que han expuesto una disminución de sus ingresos regulares al país, los cuales venían notablemente en aumento desde el año 2015. Ello como consecuencia directa del cambio establecido en los

requisitos para ingresar como turistas para los nacionales de dichos países: en abril de 2018 se estableció para las personas de nacionalidad haitiana y en junio de 2019 para personas venezolanas, en ambos casos se trató de la imposición de una visa obtenida previamente en sede consular para hacer ingreso a Chile.

La diferencia en estos casos se desata en la circunstancia que la comunidad haitiana, ya desde mayo de 2018 ha presentado más salidas que ingresos, en tanto que el colectivo venezolano ha mostrado un gran aumento en los ingresos por pasos no habilitados desde dicho cambio en la reglamentación para sus nacionales. Es tanto el crecimiento de este número que el 51,4% de los ingresos irregulares de toda la década pasada corresponden a personas de nacionalidad venezolana, lo cual encuentra asidero en el hecho de ser rechazado su ingreso en frontera.

Es claro y evidente que la población extranjera en Chile continúa creciendo, incluso más allá de las políticas restrictivas implementadas en los últimos años. De acuerdo a los últimos datos oficiales conocidos, en 2019 la población migrante corresponde a un 7,8% del total de la población, en donde las personas extranjeras se estiman en 1.492.522, siendo casi un tercio de origen venezolano, seguido por nacionales de Perú, la comunidad haitiana y colombiana. [\(16.SJM\)](#) Todo ello podría significar que el país se encamina a convertirse en uno con un alto porcentaje de población inmigrante en el futuro cercano.

CAPÍTULO 2: HISTORIA DEL SISTEMA NORMATIVO EN CHILE

2.1. Análisis de la regulación constitucional chilena

El primer texto constitucional del que data en nuestra historia como país es la Constitución del año 1818, en ella no se hace mención a quienes son considerados chilenos, ni establece nada referente a las personas extranjeras.

Es por ello que los primeros indicios de una regulación del ámbito migratorio chileno lo encontramos en la Constitución de la República del año 1822, la cual se encargó de establecer quienes eran y podían considerarse chilenos, asimismo indicó cuáles eran los presupuestos que debían cumplir las personas para ser consideradas de nacionalidad chilena, de la siguiente manera:

“Art. 4. Son chilenos:

- 1. Los nacidos en el territorio de Chile.*
- 2. Los hijos de chileno y de chilena, aunque hayan nacido fuera del Estado.*
- 3. Los extranjeros casados con chilena, a los tres años de residencia en el país.*
- 4. Los extranjeros casados con extranjera, a los cinco años de residencia en el país, si ejercen la agricultura o la industria, con un capital propio, que no baje de dos mil pesos; o el comercio, con tal que posean bienes raíces de su dominio, cuyo valor exceda de cuatro mil pesos.”*

“Art. 5. El Poder Legislativo, a propuesta del Ejecutivo, puede dispensar las calidades del artículo anterior en favor de los extranjeros que han hecho o hicieren servicios importantes al Estado.”⁴

⁴ Constitución Política del Estado de Chile. Santiago, Chile. 23 octubre 1822.

Sin embargo, esta vez el Estado chileno no se hizo cargo de los requisitos explícitos exigidos para residir en Chile.

Es importante destacar de este texto constitucional que solo se declara la garantía de la igualdad ante la ley en específico para los chilenos, dejando, tácitamente, fuera de ello a quienes no cumplieran con los presupuestos de ser chilenos.

“Art. 6. Todos los chilenos son iguales ante la ley, sin distinción de rango ni privilegio.”⁵

Para la siguiente promulgación constitucional del año 1823, se mantiene la forma de determinación de quienes son chilenos en cuanto a presupuestos expresos, pero haciendo unas pequeñas modificaciones al texto constitucional anterior.

“Art. 6. Son chilenos:

1. Los nacidos en Chile.

2. Los nacidos en otro país, si son hijos de padre o madre chilenos, y pasan a domiciliarse en Chile.

3. Los extranjeros residentes en Chile, casados con chilena y domiciliados conforme a las leyes, ejerciendo alguna profesión.

4. Los extranjeros casados con extranjera, después de un año de residencia, con domicilio legal y profesión de qué subsistir.

5. Los agraciados por el Poder Legislativo.”⁶

La primera de las modificaciones relevantes es la circunstancia de que los extranjeros podrán ser considerados como chilenos, si son residentes y se encuentran domiciliados en Chile, han contraído matrimonio con una mujer chilena y si –punto más sobresaliente de la modificación- ejercen alguna profesión.

⁵ *Ibíd.*

⁶ Constitución Política del Estado de Chile. Santiago, Chile. 29 diciembre 1823.

Asimismo, se disminuye el plazo de residencia de 5 años a uno, en el caso de los extranjeros casados con mujeres extranjeras, debiendo también contar con una profesión. En estos primeros pasos de nuestra historia constitucional es que podríamos encontrar el semillero del actual artículo 15, numeral 4 del Decreto Ley N° 1.094 (Ley de Extranjería) que prohíbe el ingreso a extranjeros que no tengan o no puedan ejercer una profesión u oficio, o que carezcan de recursos para vivir en Chile sin constituir una carga social.

En el texto del año 1828 se puede vislumbrar la primera mención que incluiría expresamente a las personas migrantes como parte de la Nación: el artículo primero de la Constitución de dicho año:

“Artículo 1. La Nación chilena es la reunión política de todos los chilenos naturales y legales.”⁷

Junto a esta distinción entre chilenos naturales y legales, se establece un artículo completo a estos últimos, rescatando lo señalado en las anteriores constituciones, pero enmendando ciertos aspectos: la inclusión de la exigencia de 2 años de residencia para los extranjeros casados con chilenas, abriendo la posibilidad de considerarse como chilenos legales cuando posean un capital en giro o un inmueble. En el supuesto de matrimonio entre extranjeros, podrían considerar como chilenos legales siempre y cuando contaran con 6 años, aumentando así en la no menor cifra de 5 años respecto de la Constitución de 1823.

Se introduce, también, un nuevo segmento: los extranjeros solteros, a quienes se les establece la exigencia de contar con el lapso de 8 años de residencia en Chile.

“Art. 6. Son chilenos legales:

⁷ Constitución Política de la República de Chile. Santiago, Chile. 8 agosto 1828.

1. *Los hijos de padre o madre chilenos nacidos fuera del territorio de la República, en el acto de avecindarse en ella.*
2. *Los extranjeros casados con chilena, que profesando alguna ciencia, arte o industria, o poseyendo un capital en giro o propiedad raíz, **tengan dos años de residencia en el territorio de la República.***
3. *Los extranjeros casados con extranjera que **tengan alguna de las calidades mencionadas en el artículo precedente, y seis años de residencia.***
4. *Los extranjeros solteros que **tengan alguna de las calidades antes expresadas, y ocho años de residencia.***
5. *Los que obtengan especial gracia del Congreso. Una ley particular designará la autoridad de que haya de solicitarse la declaración que exigen los casos anteriores.”⁸*

Se hace énfasis, de nuestra parte, en dos de las hipótesis señaladas de contar con las calidades del artículo 7, el cual en su numeral 2do establece la exigencia de considerarse ciudadanos activos quienes hayan servido 4 años al ejército de la Republica.

“Art. 7. *Son ciudadanos activos:*

1. *Los chilenos naturales que, habiendo cumplido veintiún años, o antes si fueren casados, o sirvieron en la milicia, profesen alguna ciencia, arte o industria, o ejerzan un empleo, o posean un capital en giro, o propiedad raíz de qué vivir.*
2. *Los chilenos legales, o los que **hayan servido cuatro años en clase de oficiales en los ejércitos de la República.***⁹”

Quizás, el mayor reconocimiento del que se está en presencia en la Constitución de 1828 es el aseguramiento a todo hombre -no solo restringiéndose a los chilenos- de derechos y garantías esenciales a la naturaleza humana.

⁸ *Ibíd.*

⁹ *Ibíd.*

“Art. 10. La Nación asegura a todo hombre, como derechos imprescriptibles e inviolables, la libertad, la seguridad, la propiedad, el derecho de petición, y la facultad de Publicar sus opiniones.¹⁰”

Ya para la Constitución del año 1833 se esgriman algunas nuevas diferencias en cuanto a aquellos extranjeros que pueden ser considerados chilenos, en donde quienes profesen una ciencia, arte o industria o que posean capital o algún inmueble, deben cumplir además la condición de haber declarado ante la Municipalidad correspondiente su deseo de avecindarse en Chile, contando con 10 años de residencia. Se disminuye, así, el requisito de años de residencia cuando se trate de personas migrantes casadas con familia en Chile, a 6 y a un plazo de 3 años cuando sean casados con mujer chilena.

“Artículo 6. Son chilenos:

1. Los nacidos en el territorio de Chile;

2. Los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero, por el sólo hecho de avecindarse en Chile. Los hijos de chilenos nacidos en territorio extranjero, hallándose el padre en actual servicio de la República, son chilenos aun para los efectos en que las leyes fundamentales, o cualesquiera otras, requieran nacimiento en el territorio chileno;

3 Los extranjeros que profesando alguna ciencia, arte o industria, o poseiendo alguna propiedad raíz, o capital en jiro, declaren ante la Municipalidad del territorio en que residan, su intención de avecindarse en Chile, i hayan cumplido diez años de residencia en el territorio de la República. Bastarán seis años de residencia, si son casados i tienen familia en Chile; i tres años si son casados con chilena;

4. Los que obtengan especial gracia de naturalización por el Congreso¹¹.”

De lo más relevante que encontramos y, que enfatizamos, en este texto constitucional es el hecho de vislumbrar por primera vez, expresamente, la garantía constitucional de la igualdad ante la ley para todos los habitantes, es decir, cada una de las personas que constituye la República de Chile. Incluyendo así a las personas migrantes:

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ Constitución Política de la República de Chile. Santiago, Chile. 25 mayo 1833.

“Art. 10. La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

1. La igualdad ante la ley. En Chile no hay clase privilegiada.¹²”

En cuanto a la única posible limitación referente a las personas migrantes que se manifiesta en este texto constitucional en el ámbito de la residencia^(17.Dellacasa-Hurtado), se precisa en el artículo 132:

“Art. 132. En Chile no hai esclavos, i el que pise su territorio queda libre. No puede hacerse este tráfico por chilenos. El extranjero que lo hiciere, no puede habitar en Chile, ni naturalizarse en la República.¹³”

Del citado artículo se muestra la escrituración de la abolición de la esclavitud, ya esgrimido en la Constitución de 1823 pero esta vez prohibiéndose el tráfico de esclavos y en caso de cometer dicho actuar un extranjero, no podría residir ni naturalizarse en Chile.

Es importante mencionar que, en el año 1874, en el mes de agosto se dictó la tercera ley de reforma a la Constitución de 1833, la cual modificó el artículo 6to en su inciso 3ro, eliminando los requisitos de posesión de inmuebles y de capital como la de profesión y oficio de las personas extranjeras, vislumbrándose una nueva condición en cuanto a haber solicitado carta de ciudadanía y disminuyendo considerablemente el tiempo de residencia exigido a simplemente el periodo de un año

“Art. 5. Son chilenos:

3. Los extranjeros que habiendo residido un año en la República, declaren ante la Municipalidad del territorio en que residen su deseo de avecindarse en Chile y soliciten carta de ciudadanía.”

¹² *Ibíd.*

¹³ *Ibíd.*

Ya en el texto constitucional de 1925 disminuyen aún más las condiciones para ser considerada chilena una persona extranjera, reduciéndose solo a la obtención de la carta de nacionalización, de acuerdo a la legislación vigente y habiendo renunciado a su anterior nacionalidad. También se abre la posibilidad de que los nacionalizados chilenos puedan optar a cargos públicos de elección popular luego de contar con 5 años con su carta de nacionalización.

“Artículo 5.- Son chilenos:

1. Los nacidos en el territorio de Chile, con escepcion de los hijos de extranjeros que se encuentren en Chile en servicio de su Gobierno, y de los hijos de extranjeros transeúntes, todos los que podrán optar entre la nacionalidad de sus padres y la chilena;

2. Los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero, por el solo hecho de avecindarse en Chile. Los hijos de chilenos nacidos en el extranjero, hallándose el padre o la madre en actual servicio de la República, son chilenos aun para los efectos en que las leyes fundamentales, o cualesquiera otras, requieran nacimiento en el territorio chileno;

3. Los extranjeros que obtuvieren carta de nacionalización en conformidad a la lei, renunciando espresamente su nacionalidad anterior, y

4. Los que obtuvieren especial gracia de nacionalización por lei.

Los nacionalizados tendrán opción a cargos públicos de elección popular solo después de cinco años de estar en posesión de sus cartas de nacionalización.

La lei reglamentará los procedimientos para la opción entre la nacionalidad chilena y una extranjera; para el otorgamiento, la negativa y la cancelación de las cartas de nacionalización, y para la formación de un Registro de todos estos actos.¹⁴”

Respecto a la carta de nacionalización vemos en ella por primera vez que los requisitos para obtener la nacionalidad son entregados netamente a la ley, dejando así de tratarse de una materia exclusiva de rango constitucional.

¹⁴ Constitución Política de la República de Chile. Santiago, Chile. 18 septiembre 1925.

En el año 1957 se hizo modificación del anterior artículo en donde se incluyó lo siguiente a su numeral 3ro:

“No se exigirá la renuncia de la nacionalidad española respecto de los nacidos en España, con más de diez años de residencia en Chile, siempre que en ese país se conceda este mismo beneficio a los chilenos¹⁵”.

De esta manera se logra entrever la posibilidad de que los nacionales de España, no tuvieran la obligación de renunciar a su nacionalidad de origen, posibilitando lo que se le conoce comúnmente como “doble nacionalidad”, siempre que exista una relación bilateral de este aspecto en España para los chilenos residentes en dicho país.

El texto original de la Constitución Política de la Republica de 1980 señalaba en su artículo 10, principalmente lo mismo que el texto constitucional anterior, solo modificando la posibilidad de no renuncia a la nacionalidad de origen siempre que existiera un tratado internacional que posibilitara tal beneficio entre ambas naciones.

“Artículo 10. Son chilenos:

- 1. Los nacidos en el territorio de Chile, con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Chile en servicio de su Gobierno, y de los hijos de extranjeros transeúntes, todos los que, sin embargo, podrán optar por la nacionalidad chilena;*
- 2. Los hijos de padre o madre chilenos nacidos en territorio extranjero, hallándose cualquiera de éstos en actual servicio de la República, quienes se considerarán para todos los efectos como nacidos en el territorio chileno;*
- 3. Los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero, por el solo hecho de avecindarse por más de un año en Chile;*
- 4. Los extranjeros que obtuvieren carta de nacionalización en conformidad a la ley, renunciando expresamente a su nacionalidad anterior. No se exigirá esta renuncia a los nacidos en país extranjero que, en virtud de un tratado internacional, conceda este mismo*

¹⁵ Ley N° 12.548. “Modifica la Constitución Política del Estado”. Chile. 30 septiembre 1957.

beneficio a los chilenos. Los nacionalizados en conformidad a este número tendrán opción a cargos públicos de elección popular sólo después de cinco años de estar en posesión de sus cartas de nacionalización, y

5. Los que obtuvieren especial gracia de nacionalización por ley.

La ley reglamentará los procedimientos de opción por la nacionalidad chilena; de otorgamiento, negativa y cancelación de las cartas de nacionalización, y la formación de un registro de todos estos actos.¹⁶”

Además, en dicho texto constitucional por vez primera se otorga la calidad de ciudadanos a personas extranjeras, otorgando con ello la posibilidad de ejercer el derecho a voto

“Artículo 14. Los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años, y que cumplan con los requisitos señalados en el inciso primero del artículo 13, podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley.”

“Artículo 13. Son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva.

La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran.¹⁷”

Es importante recalcar en el capítulo de los Derechos y Deberes Constitucionales, se observa un gran avance en cuanto al nuevo encabezado que establece el artículo 19 en donde anteriormente aseguraba tales garantías solo a los habitantes de la Republica, en este texto lo hace a todas las personas, sin distinción alguna^(18.TC) :

“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas: [...]”¹⁸”

La primera modificación que tuvieron las consideraciones relativas al ámbito migratorio del texto constitucional de 1980 fue ya 25 años más tarde, en 2005 gracias a la Ley N° 20.050,

¹⁶ Constitución Política de la República de Chile. Santiago, Chile. 21 octubre 1980.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*

en virtud de la cual se realizó una reforma constitucional que introdujo variadas modificaciones a todo el texto^(19.Arellano), y en lo que nos atañe al numeral 4to del artículo 10 que se simplificó a:

“4. Los extranjeros que obtuvieren carta de nacionalización en conformidad a la ley.”¹⁹

Quitando así la exigencia de renuncia a la nacionalidad anterior de las personas migrantes.

De esta manera llegamos al actual texto constitucional que nos rige hoy en día en donde podemos evidenciar que, a lo largo de la historia de Chile, el poder constituyente no ha creado una gran dicotomía entre los nacionales y los extranjeros en cuanto al ámbito de residencia - que es al que únicamente se refiere- en nuestro país.

2.2. Regulación legal histórica del Derecho migratorio en Chile

2.2.1. Las primeras normas legales (periodo de 1824 a1870)

El primer atisbo de referencia legal al ámbito migratorio la encontramos en el año 1824, el cual fue más bien de índole económico, dictada el 10 de abril, expresaba en sus dos únicos artículos lo siguiente:

“Art. 1. A todo extranjero que establezca en Chile fábricas de cáñamo, lino, cobre i otros objetos de industria nacional sobre las primeras materias que produce el país, i en objetos que aprueba constitucionalmente el Gobierno, valiéndose de manos indijenas auxiliares, i sin usar algun reserva en las elaboraciones, se le franquearan por el Estado, i en propiedad, terrenos para su establecimiento i cultura, escepcion de toda contribución personal, territorial e industrial en los productos de sus fábricas i posesiones por un tiempo

¹⁹ Ley N° 20.050. “Reforma Constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la Republica”. Chile. 26 de agosto 2005.

determinado; se les protegerá y ausiliará en cuanto pueda el Gobierno, y quedará exento de toda carga militar o municipal por el mismo término. [...]”.

*“Art. 2. Los extranjeros que quieran domiciliarse en Chile dedicándose a la agricultura, se les franquieren terrenos a discreción de las mismas autoridades respectivas, i escepcion temporal de derechos, que no bajara de diez años en los frutos de los terrenos incultos que habilitaren”*²⁰

Esta disposición, principalmente, ofrecía garantías a los extranjeros que se establecieran en Chile y se dedicaran a la agricultura, concediéndoles el beneficio de eximirlos del pago de impuestos durante 10 años, además de otorgarles el inmueble para iniciar la explotación. También les brindaba franquicias a quienes fundasen establecimientos industriales y quienes fabricasen hilados, cáñamos y manufacturas de cobre. [\(20.Lara\)](#)

Posteriormente ya en el periodo presidencial de Manuel Bulnes en 1845 se promulgo la “Ley de Colonias de Naturales i Etranjeros” que fue el paso consagratorio de la colonización europea del sur de Chile:

*“Art. 1. Se autoriza al Presidente de la Republica para que en seis mil cuadras de los terrenos baldíos que hai en el Estado, pueda establecer colonias de naturales y estranjeros que vengan al país con ánimo de avecindarse en él i ejerzan alguna industria útil; les asigne el número de cuadras que requiera el establecimiento de cada uno i las circunstancias que lo acompañen, para que les ausilie con los útiles, semillas i demás efectos necesarios para cultivar la tierra i mantenerse el primer año, i últimamente para que dicte cuantas providencias le parezcan conducentes a la prosperidad de la colonia.”*²¹

²⁰ NORAMBUENA, Carmen y BRAVO, Guillermo. Política y Legislación Inmigratoria En Chile, 1830-1930. *Revista De Historia De América*. [En línea]. N. 109, 1990 [Fecha de consulta: 9 octubre 2020]. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/20139722> >

²¹ Ley “Colonia de naturales i estranjeros”. CHILE. 18 noviembre 1845.

Dicha ley en su primer artículo autorizaba al Presidente a otorgar terrenos no ocupados a foráneos, además de proporcionar por parte del Estado, las herramientas necesarias para el cultivo de dichas tierras.

“Artículo 5. Todos los colonos por el hecho de avecindarse en las colonias, son chilenos, i lo declararán así ante la autoridad que señala el Gobierno al tiempo de tomar posesión de los terrenos que se les concedan²²”

Asimismo, les otorgaba la nacionalidad por el solo hecho de tomar posesión de los terrenos concedidos.

En virtud de esta ley es que en el año 1850 se generó la colonización de la región de Valdivia a cargo de Vicente Pérez Rosales y así precedieron a ella otras leyes que fomentaron la migración europea en el Siglo XIX^(21.Dellacasa-Hurtado), como lo fue el Decreto Supremo del 8 de julio de 1853 que instituyó el Territorio de Colonización de Magallanes, con el fin de fomentar su desarrollo económico y poblamiento civilizado^(22.Martinic); el Decreto del 15 de mayo de 1854 del Ministerio del Interior que designó como tierra de colonización los lugares de Santa Juana de la Municipalidad de Lautaro; el Decreto del 28 de agosto de 1858 del mismo ministerio, que dictó el reglamento para la Colonia de Llanquihue y el Decreto del 8 de abril de 1868 que designó los terrenos de colonización en el Departamento de Nacimiento^(23.Dellacasa-Hurtado), entre otras.

2.2.2. El ordenamiento civil y los extranjeros

En el ámbito privado, importantes hitos ocurrieron durante el siglo XIX, que son dignos destacar, siendo nuestro cimiento y el principal: la creación de nuestro Código Civil en 1856. Si nos adentramos en él encontramos variadas normas referentes al tratamiento legal de las personas extranjeras.

²² *Ibíd.*

Entre ellas destaca la no diferenciación en cuanto a la adquisición y goce de derechos civiles que se expresa en el artículo 57:

“Art. 57. La ley no reconoce diferencias entre el chileno y el extranjero en cuanto a la adquisición y goce de los derechos civiles que regla este código”²³

Junto a ello se establece que sólo es suficiente la constitución de domicilio político para convertirse en miembro de la sociedad chilena:

“Art. 60. El domicilio político es relativo al territorio del Estado en general. El que lo tiene o adquiere es o se hace miembro de la sociedad chilena, aunque conserve la calidad de extranjero”²⁴

En cuanto a restricciones para las personas extranjeras solo nos encontramos en este cuerpo legal con la exigencia de que la persona deba estar domiciliada en Chile para ser testigo en un testamento solemne, ya sea el testamento se otorgue en Chile o en el extranjero, como se logra desprender a las siguientes normas citadas:

“Art. 1.012. No podrán ser testigos en un testamento solemne, otorgado en Chile:

10. Los extranjeros no domiciliados en Chile;”

“Art. 1.028. Valdrá asimismo en Chile el testamento otorgado en país extranjero, con tal que concurren los requisitos que van a expresarse:

1. No podrá testar de este modo sino un chileno, o un extranjero que tenga domicilio en Chile.”²⁵

Este cuerpo normativo también hace referencia a este tema en cuanto a prevenir ciertas situaciones que pudieren significar pérdida de derechos a los extranjeros, como en la situación de las sucesiones abintestato abiertas en Chile, en las cuales se prevé expresamente

²³ Decreto con Fuerza de Ley N° 1 “Código Civil”. CHILE. 30 mayo 2000. Artículo 57.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ *Ibíd.*

que los extranjeros serán llamados a ellas de la misma manera y bajo las mismas normas que los chilenos; o también es considerable el caso del supuesto de la disipación, en donde si el disipador es extranjero, el funcionario diplomático o consular correspondiente podrá iniciar el juicio de interdicción. Otra referencia al ámbito migratorio lo podemos encontrar en cuanto al testamento marítimo.[\(24.Dellacasa-Hurtado\)](#)

2.2.3. Avanzando en la historia

Instaurado el Código Civil en nuestro ordenamiento jurídico, la legislación continuó su rumbo hacia el enriquecimiento y crecimiento jurídico de la misma. De igual forma, comenzaron a manifestarse las normas vinculadas a la inmigración y la comunidad extranjera.

Se optó por mantener una postura de incitación a esta clase de migración programada, a través del otorgamiento de facilidades o franquicias a los colonos, claro ejemplo de ello es el Decreto del Ministerio de Hacienda del 25 de mayo de 1864 que concedió a las personas de nacionalidad alemana este tipo de beneficios[\(25.Dellacasa-Hurtado\)](#), idea que se venía programando desde 1848 cuando se comisionó a Bernardo Philippi para traer a dichos colonos, los que entre otras características debían ser católicos, agricultores y artesanos de aldea[\(26.Lara\)](#).

Esta política migratoria inductiva es conocida como la “inmigración selectiva” en donde se tenía por finalidad la llegada de extranjeros que cumplieran con ciertas características específicas, consideradas por el Estado como un aporte para el desarrollo del país, con la singularidad de tratarse netamente de personas de nacionalidad de países europeos, es lo que antes ya mencionamos como el llamado “*proceso a la europea*”.

El ministerio responsable de las tareas relativas a esta colonización era el Ministerio de Relaciones Exteriores y Colonización, el cual no fue creado de la mano de las políticas migratorias selectivas, sino fue solo el año 1871 en que se constituyó, antes de ello en virtud del Decreto Legislativo del 1 de febrero de 1837 que creó los cuatro primeros ministerios de Estado: Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Ministerio de Hacienda y Ministerio de

Guerra, se dejó entregada tácitamente la labor de encargarse de todo lo referente a la colonización al Ministerio del Interior ya que a este correspondía hacerse cargo de aquellas funciones que no estaban expresamente señaladas para los otros 3 ministerios.

Así, el siguiente año, a través del Decreto del Ministerio de Relaciones Exteriores con fecha 15 de abril se conformó la Oficina General de Inmigración, la cual continuaba en la misma línea del establecimiento de facilidades para la instalación de colonos extranjeros en el territorio nacional.

Finalmente, la Ley del 21 de junio de 1887 determinó que todo lo concerniente al ramo de la colonización correspondería al Departamento de Industria y Obras Públicas^(27.Dellacasa-Hurtado), lo cual tuvo vigencia hasta el año 1888 en donde dichas labores pasaron nuevamente al Ministerio de Relaciones Exteriores.²⁶

El 28 de diciembre de 1889, en tanto, durante el gobierno del Presidente José Manuel Balmaceda se emitió un Decreto que tuvo por objetivo la creación del Servicio de Tierras y Colonización. Este organismo tenía la labor determinada de la supervisión de todos los servicios vinculados a los terrenos fiscales y a la instalación de los colonos.

Seis años después, en 1895 se publicó el Reglamento para el Servicio de Inmigración Libre, el cual fijaba una serie de deberes o más bien una especie de presentación previa de la organización de la Agencia General de Colonización e Inmigración, detallando las franquicias a las que podían acceder los extranjeros que desean convertirse en colonos, siendo reclutados por esta agencia en Europa.

En junio de 1905, con los problemas económicos que trajo el cambio de siglo se produjo una escasez en el presupuesto nacional, lo cual impuso como una de sus consecuencias el cierre del programa de atracción europea creado con el anterior reglamento, lo que tuvo como efecto la dictación de un nuevo Reglamento de Inmigración libre.

²⁶ Ya en 1925 comenzó a hacerse cargo de ellas el Ministerio de Agricultura, Industria y Colonización, el cual hoy conocemos como Ministerio de Bienes Nacionales.

Este nuevo reglamento definió como titular de la condición de inmigrante libre a *“Todo extranjero que llegara por vía de las agencias de inmigración para ocupar un trabajo existente o que se propusiera instaurar, que fuera de origen europeo o de Estados Unidos, que fuera agricultor, minero o capaz de ejercer un oficio, comercio o industria, que fuera menor de 50 años y que acreditara su moralidad y aptitudes.”*²⁷

Asimismo, ordenaba el establecimiento en Europa de dos agencias dependientes de la Inspección General de Tierra y Colonización, además de exigirles a los eventuales inmigrantes una serie de requisitos “ideológicos” como certificado de moralidad, de oficio, industria o comercio y de salud.

Como la política estatal del momento era la impulsión de la inmigración, el 22 de noviembre de 1906 la Ley N° 1.884 en su artículo único concedió facultades al Presidente de la República para realizar esta labor, de manera de estimular la inmigración libre e industrial, lo que trajo avances en esta materia como fue la implementación de una hospedería para inmigrantes en la ciudad de Valparaíso.

“Artículo único. Se autoriza al Presidente de la República, por el término de un año, para invertir hasta la suma de quinientos mil pesos en fomentar la inmigración libre e industrial, en conformidad a los respectivos reglamentos.

*Se autoriza asimismo, por igual tiempo, para invertir hasta cincuenta mil pesos en la instalación i sostenimiento de una Hospedería de Inmigrantes en la ciudad de Valparaíso.”*²⁸

El 14 de octubre de 1907 a través de un Decreto se sustituyó la Agencia General de Inmigración por la Inspección General de Colonización e Inmigración.^(28.Lara)

²⁷ LARA ESCALONA, María Daniela. Evolución de la legislación migratoria en Chile claves para una lectura (1824-2013). Revista de historia del derecho [En línea]. N.47, 2014. [Fecha de consulta: 12 octubre 2020], Disponible en:
<http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-17842014000100004&lng=es&nrm=iso>

²⁸ Ley N° 1.884. *“Que consulta fondos para fomentar la inmigración libre”*. CHILE. 22 noviembre 1906.

2.2.4. Surgimiento de los documentos de identificación internacionales

Respecto de la legislación referente a visados como a documentos de identificación internacionales, nuestro país fue innovador en crear una normativa relativa a ello antes que se constituyeran las normas internacionales en la materia, siendo el primer paso de ello el Decreto del 4 de julio de 1827 del Ministerio del Interior, que señala que todo intendente se encontraba investido de la facultad de conceder pasaporte a las personas que pertenecieran a su provincia, solicitaran salir del país ya sea por mar o tierra, solo bastando para ello el papel sellado de dicho documento. Este Decreto se dictó en el marco de hacer frente a repetitivas dudas y consultas de las autoridades provinciales sobre este tema.

Al pasar los años la realidad hizo necesaria la dictación de la Circular del 1 de abril de 1837, del mismo ministerio, y dirigida nuevamente a los intendentes provinciales en los cuales se ordenaba que: *“cuando un extranjero solicite salir del territorio chileno, se presente con pasaporte expedido en el país de procedencia, [una vez] visado por el Cónsul chileno respectivo o los Cónsules extranjeros sitos en Chile, concederán la licencia respectiva, permitiéndose que continúe la práctica de solicitar tal licencia sin exhibir pasaporte alguno expedido o visado por un funcionario consular o diplomático de la nación.”*²⁹

La primera ley propiamente tal respecto de pasaporte fue la del 10 de agosto de 1850, la cual en su artículo único dispone:

*“Artículo único. Todo individuo, sea chileno o extranjero, puede entrar a la República, viajar por ella y salir fuera de ella, sin necesidad de pasaporte”*³⁰

Con ello se establece una especie de abolición del pasaporte que antes se había ordenado, mostrando así una legislación migratoria que podría considerar como liberal, evidenciada en

²⁹ DELLACASA, Francisco y HURTADO, José. Derecho Migratorio Chileno. 2da ed. Santiago, Chile. 2019, p. 20.

³⁰ GONZÁLEZ, José Antonio. La industria minera de Antofagasta y la inmigración boliviana durante el ciclo salitrero. Notas para el estudio. *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos* [En línea]. 2010. [Fecha de consulta: 12 octubre 2020]. Disponible en: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337930338004>>

la aplicación amplia del artículo 12 número 4 de la Constitución Política de 1833 sobre la libertad de permanecer en cualquier punto de la República o trasladarse de uno a otro, consagrándose así el principio de libertad de movimiento y residencia.

En el caso de las funciones consulares, se evidencia esta misma libertad. La primera ley en este sentido fue el Reglamento Consular del 28 de noviembre 1860, que estableció los consulados y el nombramiento de cónsules, el cual tiene una especial preocupación en cuanto a que los nacionales en el extranjero gocen de los mismos derechos que los extranjeros en Chile:

“Art. 28. En virtud de la protección que les incumbe dispensar, cuidarán de que los chilenos y sus propiedades gocen de los derechos que les estuvieren asegurados por tratados, o a falta de estos, los que por la práctica del país en que funcionan, o por las leyes de dicho país se otorguen a los extranjeros, sea con referencia a la libertad de morar, de trasladarse de un punto a otro, de disponer de sus propiedades, o de ejercer el comercio o cualquiera otra profesión.”³¹

Y que, en la circunstancia de no ser de esa manera, son los cónsules los encargados de informar de ello para entablar el reclamo pertinente:

“Art. 29. Si tales derechos no se otorgaren a los chilenos, o se pusiere embarazo a su libre ejercicio, o se les privare de ellos, deberán los cónsules informar del asunto a la legación chilena, para que reclame sobre el particular, por el órgano correspondiente, ante el gobierno cerca del cual está acreditada, y en defecto de la legación, podrán reclamar por sí mismos.”³²

En el mismo texto legislativo en cuanto a restricciones nos encontramos con que realmente no existían, ya que a pesar de que una de las funciones de los cónsules era la de visar los

³¹ Reglamento Consular de la República de Chile. CHILE. 28 noviembre 1860.

³² *Ibíd.*

pasaportes extranjeros, ordenado en el artículo 115, numeral 29 del Reglamento, de esta manera:

“Art. 115. Los cónsules cobrarán por los respectivos actos consulares, los derechos que a continuación se expresan:

29. Por certificados de matrícula, de nacionalidad, de destino, de desembarque o de cualquiera otra clase, y por visar un pasaporte, cincuenta centavos. 50 centavos.”³³

Pese a la anterior, el extranjero en virtud del artículo 52 podía visar su pasaporte u obtener una licencia ya al momento de haber entrado al país, con lo que se eliminaba de esta manera cualquier restricción de acceso.

“Art.52. Con el mismo carácter podrán los cónsules autorizar los contratos celebrados ante ellos, dar certificados y autorizar los documentos o firmas de las autoridades del país en que funcionan, cuando tales contratos, certificados o documentos hayan de surtir su efecto en Chile. Los pasaportes que expidieren para Chilenos y la autorización que pusieren en los que visaren, surtirán los mismos efectos que los expedidos y visados por la autoridad respectiva de la República.”³⁴

Este periodo de libertad en el ingreso y egreso a nuestro país tiene como capítulo final la normativa del 14 de abril de 1914^(29.Dellacasa-Hurtado), en donde a través de este Decreto se expresa que *“Toda persona que desee trasladarse a Chile en calidad de inmigrante libre, deberá venir premunida de un certificado de salud, debidamente visado por autoridad competente, sin el cual le queda prohibido al inmigrante desembarcar en territorio chileno”³⁵*

2.2.5. El crecimiento de la normativa migratoria chilena

³³ *Ibíd.*

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ DELLACASA y HURTADO. Ob. Cit., p. 22.

En el año 1918 se da el primer gran paso para el marco regulatorio chileno: la Ley N° 3.446, publicada con fecha 12 de diciembre que “impide la entrada al país o la residencia en él de elementos indeseables”. Puede esgrimirse que la dictación de esta ley se debió en un gran porcentaje a la idea de la época de la existencia del “agitador extranjero” mostrándose con ello rasgos xenofóbicos de la sociedad de aquel entonces. Sumado a esto, podemos destacar que en el derecho comparado encontramos lo que algunos autores señalan, pudo servir de inspiración a dicha norma: la Ley de Residencia del año 1902 de la República Argentina, en la cual en cinco artículos se encargaban de establecer las situaciones en que el Poder Ejecutivo podía disponer el abandono o impedir el ingreso de un extranjero, muy similar a la norma chilena en comento. [\(30.Dellacasa-Hurtado\)](#)

En los artículos de la mencionada norma nos encontramos con varios antecedentes de lo señalado por la actual Ley de Extranjería en cuanto a la prohibición de ingreso de personas que cuenten o bien, se encuentren en ciertas circunstancias especiales, lo que hoy por hoy podemos hallar muy similar al artículo 15 con sus ocho numerales en los que se expone los actuales impedimentos de ingreso a nuestro territorio.

“Art. 1. Podrá impedirse la entrada al país de los extranjeros que hayan sido condenados o estén actualmente procesados por delitos comunes que el Código Penal califique de crímenes; de los que no tengan o no puedan ejercer profesión u oficio que los habilite para ganarse la vida, i de los que aparezcan comprendidos en algunos de los casos de enfermedad que señala el inciso 2 del artículo 110 del Código Sanitario.”³⁶

Asimismo, en el anterior artículo se distingue el impedimento relativo a la circunstancia de la persona que cuenta con algún antecedente penal fuera de Chile, lo cual encontramos en el artículo 15, N° 3 de la actual ley.

Podemos notar, a contrario sensu, la presencia de la exigencia de profesión u oficio de una persona que emigra a Chile, para de este modo garantizar que no signifique una carga social,

³⁶ Ley N° 3.446 que impide la entrada al país o la residencia en él de elementos indeseables. “Ley de Residencia”. CHILE. 12 diciembre 1918.

lo cual observamos expresamente hoy en el actual numeral 4 del anterior artículo mencionado.

Es relevante de precisar que una diferencia entre esta norma y la actual, la encontramos en que en el caso de las personas que hubieren participado en la comisión de algún delito, donde la autoridad cuenta con una facultad, -es decir es decisión al arbitrio de la misma-, establecer la prohibición de ingreso, en tanto que en la norma actualmente vigente lo establece como un imperativo donde “*se prohíbe el ingreso al país [...]*”³⁷.

Ya en el artículo 2 estamos en presencia de la base del actual numeral 1ro de nuestra ley vigente:

*“Art. 2. Se prohíbe entrar al país a los extranjeros que practican o enseñan la alteración del orden social o político por medio de la violencia. Tampoco se permitirá el avencindamiento de los que de cualquier modo propagan doctrinas incompatibles con la unidad o individualidad de la Nación; de los que provocan manifestaciones contrarias al orden establecido, i de los que se dedican a tráfico ilícitos que pugnan con las buenas costumbres o el orden público.”*³⁸

Cabe destacar acentuadamente la facultad que se le otorga al intendente provincial en el artículo tercero, de ordenar la expulsión del territorio nacional de una persona, puesto que en la actualidad es un tema muy controversial, que constantemente ha debido ser resuelto por los Tribunales Superiores de Justicia, lo cual solo dejaremos enunciado puesto que de ello nos haremos cargo en extenso en el capítulo tercero de este trabajo.

“Art. 3. Cada Intendente en el territorio de su provincia i con autorización expresa del Gobierno podrá expulsar del país a cualquier extranjero, comprendido en alguno de los casos de los artículos anteriores, mediante un decreto que espresará los fundamentos de su

³⁷ Artículo 15 del Decreto Ley N° 1.094.

³⁸ *Ibíd.*

resolución. En el mismo decreto se reservarán al interesado las acciones judiciales que le concede la ley y se ordenará su arraigo previo, bajo la vijilancia de la policía.”³⁹

Lo mencionado por el cuarto artículo de la ley en comento nos parece importante de subrayar:

“Art. 4. El extranjero, cuya expulsion hubiere sido decretada, podrá reclamar judicialmente por sí o por medio de cualquiera persona, ante la Corte Suprema, dentro de cinco días, contados desde la publicación en el Diario Oficial de dicho decreto.

La Corte Suprema, procediendo breve i sumariamente i con audiencia del Fiscal, fallará como jurado la reclamación dentro del plazo de diez días, contados desde la presentación del reclamo. Durante estos plazos la Corte podrá adoptar las medidas de precaución i vijilancia que crea necesarias respecto del ocurrente.”

En este articulado nos encontramos con que es prácticamente idéntico al artículo 89 de la Ley de Extranjería vigente, con la única salvedad que el plazo para poder reclamar judicialmente por una expulsión ha disminuido a solo 24 horas desde el momento en que se ha tomado conocimiento del acto administrativo.⁴⁰

Además de los artículos citados, es de simple apreciación vislumbrar la existencia de variados elementos incorporados en esta ley que hoy son esenciales para nuestra legislación migratoria como la anteriormente expuesta facultad de expulsión, la posibilidad de interposición de un recurso judicial ante la Corte Suprema y la obligación de registro y cederización de los extranjeros al momento de serle otorgada alguna clase de visación.

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ Actual artículo 89 del DL 1.094 del año 1974.- El extranjero cuya expulsión hubiere sido dispuesta por decreto supremo, podrá reclamar judicialmente por sí o por medio de algún miembro de su familia, ante la Corte Suprema dentro del plazo de 24 horas, contado desde que hubiere tomado conocimiento de él. Dicho recurso deberá ser fundado y la Corte Suprema procediendo breve y sumariamente fallará la reclamación dentro del plazo de 5 días, contado desde su presentación.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la orden de expulsión, y durante su tramitación el extranjero afectado permanecerá privado de su libertad en un establecimiento carcelario o en el lugar que el Ministro del Interior o el Intendente determinen.

Esta ley fue solo derogada con la creación de la actual Ley de Extranjería, lo cual ocurrió recién en el año 1975, es decir tuvo una vigencia de casi 57 años. [\(31.Dellacasa-Hurtado\)](#) Es por ello y por lo mencionado antes que esta norma se considera como un hito histórico en el ámbito migratorio. Además de sumarle a ello la situación de haberse convertido en el puntapié de un crecimiento de la normativa migratoria tendiente a restringir progresivamente las opciones de ingreso al país, de la residencia y de la obtención de la nacionalidad chilena.

Continuando con la historia migratoria chilena es que en la década de los 1920, el Decreto Ley N° 198 creó la Subsecretaría de Tierras y Colonización [\(32.Lara\)](#), la que debía velar por el desarrollo íntegro de los procesos de colonización e inmigración en los territorios nacionales definidos para tales efectos, así como por supervisar las materias ligadas a la propiedad indígena.

En esta época podemos intuir que se genera una especie de cierre o restricción de la política migratoria que se había instaurado los años anteriores. Específicamente en el año 1921 a través de la Circular N° 18 del 20 de agosto, del Ministerio del Interior instruyó a las municipalidades a establecer exigencias mínimas para el otorgamiento del documento de certificado de residencia [\(33.Dellacasa-Hurtado\)](#). Hay que recordar que como mencionamos en el análisis de la regulación constitucional, la Constitución Política de la República de 1833 sufrió una modificación en el año 1876 en virtud de la cual se implementó el requisito de la carta de nacionalización, lo que junto al tiempo de residencia se constituyeron como los únicos requisitos para obtener la ciudadanía. Esta Circular hace mención como fundamento de la misma el actuar de “extranjeros de malos antecedentes” que han pretendido escapar a las disposiciones de la ley.

En este aspecto, respecto de las facultades de los cónsules chilenos en el extranjero se dictó otra circular, el 24 de marzo de 1923, esta vez por parte del Ministerio del Exterior, en la cual se ordenaba un otorgamiento selectivo de las visaciones para guardar coherencia con la Ley de Residencia vigente, adicionando por primera vez el requerimiento de documentación

adicional para dicho trámite como la cedula de identidad con huella digital, y certificaciones tanto de buena conducta, judiciales como médicas, entre otros.

Esta política migratoria de índole restrictiva a la que hacemos alusión, se vino desarrollando y creciendo en virtud de la dictación de normas como la anteriormente señalada, estableciendo mayores exigencias en cuanto a la expedición de documentación y pasaportes.

En el año 1926 se dicta el Decreto N° 3.477 del 30 de septiembre, el cual guarda directa relación con el artículo 6to de la Ley de Residencia, que para mayor entendimiento citamos a continuación:

“Art. 6. La autoridad administrativa podrá obligar a los extranjeros a inscribirse en registros especiales que estarán a cargo de los prefectos de policía i a obtener cédulas de identidad personal que espedirán esos mismos funcionarios. [...]”⁴¹

El Decreto en cuestión, respecto a la obligación de registro y cederización, establece que los extranjeros que permanezcan en Chile hasta 15 días no deberán cumplir con tales obligaciones, pero pasando de dicho plazo deberán proceder a realizarlo en un máximo de 30 días. En ello podremos reconocer una primera especie de alegoría a la visación de turismo simple de nuestra actualidad.

Un segundo hito relevante en la normativa migratoria chilena la encontramos en la Ley N° 4.871 del 18 de agosto de 1930 que dicta normas para el otorgamiento de pasaportes. Es interesante en este momento comprender el origen de la dictación de esta normativa, ya que tiene un rol determinante en nuestra historia migratoria: se dictó simplemente por imitar una corriente internacional, puesto que en 1920 y 1926 se celebraron variadas Conferencias sobre pasaportes organizadas por la Liga de las Naciones. Sin embargo, no fueron lo suficientemente exitosas como se preveía. [\(34.Dellacasa-Hurtado\)](#) En medio de estos años en 1923, se desarrolló en Santiago, la Quinta Conferencia Internacional Americana, de la cual en el

⁴¹ Ley N° 3.446. ob. Cit.

Acta Final se dejó rastro en su número 46, de lo resuelto respecto de la recomendación a la dictación de esta norma:

“1. Que es conveniente uniformar, tan pronto como sea posible, los pasaportes para el uso de las personas que viajan entre las naciones americanas y hacerlos tan simples y portátiles como se pueda;”

“2. Cuando los tenedores de pasaportes sean ciudadanos o nacionales de los Estados americanos y viajen de un país americano a otro, es conveniente la disminución de exigencias al otorgar las visaciones consulares o que se supriman éstas, así como la abolición de dichos pasaportes y otras restricciones que dificultan la libre comunicación entre las naciones;”

“3. Es conveniente que se establezca un derecho uniforme, fijado en oro, para la expedición de pasaportes en todos los Estados americanos.”

“4. Aunque las naciones americanas pueden reservarse el derecho de exigir un pasaporte, si lo consideran conveniente, es de desear que las naciones fronterizas lleguen a acuerdos administrativos, unas con otras, en virtud de los cuales un simple certificado de identidad expedido por la autoridad competente de cada uno de dichos Estados pueda servir de pasaporte para viajes entre dichos Estados.”⁴²

Nos resulta interesante resaltar su origen ya que esta es la primera norma que, a nuestro parecer, distingue tácitamente categorías migratorias muy semejantes a las presentes en nuestra época: diplomáticos, extranjeros residentes y turistas. Sin embargo, su relevancia más concreta radica en que, en su primer artículo, ordena la autorización del ingreso de una persona al país con la presentación de un pasaporte o documento expedido o visado por algún consulado chileno.

“Art. 1. Para permitir el ingreso al país de una persona, se le exigirá, por las autoridades correspondientes, la presentación de pasaportes o documentos expedidos o visados por

⁴² Conferencia Internacional Americana (5ta, Santiago, Chile, 1923). Acta Final. Número 46.

algún Consulado de Chile. Sólo los pasaportes de funcionarios diplomáticos podrán ser expedidos o visados por funcionarios también diplomáticos.”⁴³

La norma finaliza ordenando que en un plazo de 3 meses el Presidente de la Republica dictará su respectivo reglamento, en donde detallará los requisitos y sanciones a la falta de cumplimientos. Tal reglamento se materializó en el Decreto N° 3.830 del 20 de octubre de 1931 en el cual en sus artículos 15, 16 y 17 podemos distinguir las categorías migratorias señaladas previamente.

Haciendo un análisis de la actividad del Poder Legislativo podemos suponer que, a pesar de que estas normas establecían con detalle la manera de ingresar al país con un documento de identidad válido, continuaron entrando personas sin contar con ello, puesto que en febrero de 1934 se dictó la Ley N° 5.402 que establece que ningún extranjero puede permanecer en Chile si no cuenta con su pasaporte debidamente visado por la autoridad consular correspondiente, sancionándolo con pena de prisión por 60 días.

Para el año 1937 se dictó el Segundo Reglamento de Pasaportes, en virtud del Decreto N° 315 el cual indaga más profundamente en los tipos de visaciones que están facultados a otorgar el cuerpo diplomático chileno en el extranjero, distinguiendo en: visado diplomático, visado condicional, visado ordinario y visado definitivo. Dentro del visado condicional es preciso distinguir entre el de turismo (por 3 meses), el de visita (máximo 6 meses y señalando el lugar de permanencia en Chile), el de viaje comercial (exigencia de garantía por parte de la empresa que comisiona o se asegure por 2 personas el regreso a su país de origen), sujeto a contrato de trabajo (al igual que la visación actual solo permite laborar con la empresa que contrata y se debe declarar que al término de dicho contrato egresará del país) y el de tránsito (máximo por 15 días).

⁴³ Ley N° 4.871. CHILE. 18 Agosto 1930.

Resulta bastante llamativo que luego de apenas 17 días de dictado el Reglamento anterior, por motivos totalmente ajenos al ámbito migratorio se haya dictado la Ley N° 6.026 por parte del Ministerio de Seguridad Interior del Estado que en su artículo 17 establece la expulsión de quienes ingresen sin contar con pasaporte debidamente visado:

“Art. 17. Los extranjeros que entren al país sin estar provistos de pasaportes debidamente visados, o cuya visación no cumpliera con los requisitos exigidos en cuanto a la forma y términos, o no satisficieran las condiciones en que la autorización correspondiente fue concedida, serán arrestados por las autoridades policiales y expulsados sin más trámites, previo decreto del Ministerio del Interior.

Igual pena sufrirán los extranjeros ya establecidos en el país, que, dentro del plazo de seis meses, no presenten a las autoridades su documentación en la forma indicada en el inciso anterior.

No obstante, cualquier extranjero que se encuentre en alguno de los casos de este artículo, podrá solicitar permiso al Ministro del Interior para permanecer en el país, y ese permiso le será concedido si se trata de persona que no constituya peligro para el Estado.”⁴⁴

De todas formas, se otorga igualmente la posibilidad de que un extranjero que se encontrare en tal situación pudiera solicitar un permiso o visado para regularizar su situación. [\(35.Dellacasa-Hurtado\)](#)

En el ámbito de la inmigración impulsada por el gobierno, el 7 de mayo de 1945 nació la Comisión Coordinadora de Inmigración, en virtud del Decreto Supremo N° 385, con el que se buscaba paliar el déficit demográfico existente, considerado así por las autoridades chilenas, y darle acogida a los migrantes europeos que llegarían una vez concluida la Segunda Guerra Mundial. [\(36.Lara\)](#)

⁴⁴ Ley N° 6.026. “De seguridad interior del Estado”. CHILE. 11 febrero 1937.

En el año 1953, en concordancia con la creciente regulación y rechazo de la denominada “inmigración negativa”, por parte del Ministerio de Hacienda se dicta el Decreto con Fuerza de Ley N° 69 por el cual se crea el Departamento de Inmigración^(37.Dellacasa-Hurtado), surgiendo como un organismo dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual se constituyó enfatizando la necesidad de fomentar la migración selectiva, puesto que ella sería la que contribuye a “perfeccionar las condiciones biológicas de la raza”^(38.Lara).

Dicho Decreto con Fuerza de Ley tiene bastante relevancia, uno de ellos puesto que se encarga de definir el concepto de inmigrante:

“Art. 5. Inmigrante es el extranjero que ingresa al país con el objeto de radicarse, trabajar y cumplir las disposiciones del presente decreto con fuerza de ley.”⁴⁵

Asimismo, establece la visación de inmigración:

“Art. 7. Créase la "Visación de Inmigración", la que se otorgará a los extranjeros que deseen emigrar a Chile, una vez satisfechos todos los requisitos establecidos en el presente decreto con fuerza de ley y en sus respectivos reglamentos”⁴⁶

Se mantienen las categorías migratorias del Reglamento, pero si se diferencia entre clases de inmigración, por un lado, existiría la inmigración libre y la inmigración dirigida:

“Art. 9. Es "Inmigración libre" aquella en que el extranjero costea los gastos de su viaje y de su establecimiento en Chile.”

“Art 10. Es "Inmigración dirigida" aquella que se efectúa con la ayuda económica de instituciones nacionales, extranjeras o internacionales y con el objeto de radicar al

⁴⁵ Decreto con Fuerza de Ley N° 69. “Crea el Departamento de Inmigración y establece normas sobre la materia”. CHILE. 8 mayo 1953.

⁴⁶ *Ibíd.*

inmigrante en una zona determinada del país para que se dedique a labores agrícolas, forestales, ganaderas, mineras, pesqueras, industriales u otras que para cada caso determine el Ministerio de Relaciones Exteriores.”⁴⁷

Es de clara observación que la inmigración dirigida hace alusión a la colonización que ya desde el siglo anterior se instauró en nuestro país, otorgándoles también el beneficio de acceder a franquicias de internación de productos, almacenaje e impuestos aduaneros por una sola vez, y si, además, sumaban la calidad de colono podrían ser beneficiado con tierras fiscales⁴⁸ en virtud de la Ley de la Caja de Colonización Agrícola.⁴⁹

En esta misma línea, en 1954 se publicó el Decreto con Fuerza de Ley N° 439, el cual definió nuevas franquicias para la inversión de capitales extranjeros de manera que estimulasen la inmigración específica de colonos agrícolas.

Finalmente, el hito más relevante lo encontramos en la dictación de la Ley N° 13.353 y su respectivo reglamento. Fue dictada el 26 de agosto de 1959 y dispone que los extranjeros podrán ingresar a Chile en calidad de inmigrantes, turistas, residentes y residentes oficiales, además de establecer normas sobre la materia. [\(39.Lara\)](#)

“Art. 1. Los extranjeros podrán ingresar a Chile en calidad de "inmigrantes", "turistas", "residentes" y "residentes oficiales".

Los "inmigrantes" se regirán por el decreto con fuerza de ley N. 69, de 27 de Abril de 1953, sin perjuicio de las disposiciones de esta ley que les sean aplicables. Los demás se regirán por las disposiciones de la presente ley y su reglamento.”⁵⁰

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ En 1979 se derogó la posibilidad de obtención de toda franquicia a inmigrantes en virtud del Decreto con Fuerza de Ley N° 3 del Ministerio de Hacienda.

⁴⁹ La Caja de Colonización Agrícola en el año 1962 se transformó, gracias a la Reforma Agraria, en la Corporación de la Reforma Agraria.

⁵⁰ Ley N° 13.353. “Dispone que los extranjeros podrán ingresar a Chile en calidad de inmigrantes, turistas, residentes y residentes oficiales y establece normas sobre la materia”. CHILE. 26 agosto 1959.

Esta ley, en cuanto a esencia corresponde a la misma categorización, regulación, establece las mismas sanciones y facultades que las que contempla el Decreto Ley N° 1.094.

Por la gran similitud con la actual Ley de Extranjería es que no nos proponemos ahondar más en su articulado, sin perjuicio de resaltar el aspecto mas llamativo que consideramos del texto. En el ámbito de la medida sancionatoria de abandono voluntario del país como la de expulsión, el reglamento que ordenó crear esta ley, a saber, Decreto N° 5.021 del 7 de octubre de 1959, no contempla recurso alguno en contra de dichas medidas, lo cual atenta expresamente al principio del debido proceso que se esgrimía ya en los artículos 11 al 15 de la Constitución Política de la República de 1925.

El 29 de octubre de 1960 se publicó el Decreto N° 5.142 del Ministerio del Interior el cual fijó el texto refundido sobre Nacionalización de Extranjeros. [\(40.Lara\)](#)

Nos parece importante destacar que a través del artículo 3 se establecieron las prohibiciones para obtener la nacionalización, y entre ellas destaca el caso de los condenados, procesados por delitos simples o crímenes, e incapacitados para ganarse la vida.

“Art. 3. No podrán obtener esta gracia:

- 1. Los que hayan sido condenados y los que estén actualmente procesados por simples delitos o crímenes, hasta que se sobresea definitivamente a su respecto.*
- 2. Los que no estén capacitados para ganarse la vida.*
- 3. Los que sufren de enfermedades crónicas, contagiosas o vicios orgánicos incurables.*
- 4. Los que practiquen o difundan doctrinas que puedan producir la alteración revolucionaria del régimen social o político o que puedan afectar a la integridad nacional.*

5. *Los que se dediquen normalmente a trabajos ilícitos que pugnen con las buenas costumbres y la moral; y, en general, los que puedan considerarse comprendidos en las disposiciones de la Ley de Residencia N° 3,446, de 12 de Diciembre de 1918.*”⁵¹

De igual manera, en el mes de mayo de 1966 se iniciaron las labores del Consejo de Inmigración, entendido como un ente asesor del gobierno, algo asimilable al actual Departamento de Extranjería y Migración.

2.2.6. Actual Ley de Extranjería

Una vez instaurada la dictadura militar del General Augusto Pinochet, el 6 de noviembre de 1973 se dictó el Decreto Ley N° 81 en virtud del cual se facultó al Ejecutivo a expulsar del país a los extranjeros, y así también a nacionales, cuando se establezca el estado o tiempo de guerra en el país^(41.Dellacasa-Hurtado), disposición del artículo 418 del Código de Justicia Militar, los cuales, a saber, citamos:

“Art. 2. En los casos contemplados en el artículo 418 del Código de Justicia Militar, como tiempo o estado de guerra, y cuando así lo requieran los altos intereses de la seguridad del Estado, el gobierno podrá disponer la expulsión o abandono del país de determinadas personas, extranjeros o nacionales, por decreto fundado que llevara las firmas de los Ministros del Interior y de Defensa Nacional.

*Los que sean objeto de las medidas de expulsión o abandono del país podrán elegir libremente el lugar de destino.”*⁵²

Ya el 19 de julio de 1975 se publicó el Decreto Ley N° 1.094 el cual establece normas sobre extranjeros en Chile, la actual ley vigente y principal cuerpo normativo que rige el derecho

⁵¹ Decreto N° 5.142. “Fija el texto refundido de las disposiciones sobre nacionalización de extranjeros”. CHILE. 29 octubre 1960.

⁵² Decreto N° 81. “Establece sanciones para quienes desobedezcan el llamamiento público de presentarse ante las autoridades que, por razones de seguridad del Estado, formule el Gobierno y para los que reingresen al país infringiendo las disposiciones que señala”. CHILE. 6 noviembre 1973.

migratorio hace más de 25 años. En virtud de su artículo 96 derogó la, ya mencionada, Ley N° 13.053 y la Ley de Residencia de 1918.

Esta norma tuvo su primer Reglamento a partir del Decreto Supremo N° 1.306, del Ministerio del Interior, el que fue dictado el 16 de febrero de 1976. En el otoño de ese año, el 20 de mayo se publicó el Decreto Ley N° 1.432 que tenía por objeto modificar el artículo 2do de las normas sobre nacionalización del anterior Decreto N° 5.142 del año 1960, el cual creaba una nueva exigencia de ingreso:

"Podrá otorgarse carta de nacionalización a los extranjeros que hayan cumplido 21 años de edad, que tengan más de cinco años de residencia continuada en el territorio de la República y que sean titulares del permiso de permanencia definitiva".⁵³

En el ámbito de los organismos encargados de la migración en 1977 se instituyó la Comisión de Asesoría y Coordinación sobre Migrantes, a través de la publicación del Decreto N° 888. Esta entidad tenía por función apoyar al Ministerio del Interior y se conformaba adicionalmente por miembros de los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores, de este último, el jefe del Departamento de Extranjería y Migración y el Director General Consular y de Inmigración.

La actual función de las Policías en el rubro migratorio se remonta al Decreto Ley N° 2.460 del 24 de enero de 1979, que dicta la Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile, en la cual se incorpora la función de realizar el control de ingreso y salida de las personas del territorio nacional, además del deber de fiscalización de la permanencia de los extranjeros en el país.

⁵³ Decreto Ley N° 1432. "Establece los derechos que pagaran los extranjeros por la carta de nacionalización, y modifica el sistema de renuncia a la nacionalidad". CHILE. 20 mayo 1976.

“Art. 5. Corresponde en especial a Investigaciones de Chile [...] controlar el ingreso y la salida de personas del territorio nacional; fiscalizar la permanencia de extranjeros en el país [...].”⁵⁴

También cabe mencionar la publicación de la Ley N° 18.252, del 20 de octubre de 1983, ya que en virtud de la letra c), del numeral 2 de su artículo único, modificó el artículo 15 de Decreto Ley N° 1.094⁵⁵, añadiendo nuevas condiciones de ingreso para los extranjeros que hubiesen incurrido en la comisión de ciertos delitos, y cuyas penas estuvieran prescritas:

“2.- En el artículo 15:

c) Agrégase el siguiente N° 8:

“8. Los que habiendo incurrido en la comisión de los delitos tipificados en el inciso primero del artículo 68 y en el artículo 69, y a su respecto hubieren prescrito las acciones penales o las penas correspondientes, en su caso, encontrándose fuera del territorio nacional.”

Finalmente, el Reglamento de la Ley de Extranjería, que permanece vigente hasta la actualidad, se dictó a través del Decreto Supremo N° 597 el 24 de noviembre de 1984. [\(42.Lara\)](#)

⁵⁴ Decreto Ley N° 2.460. “Dicta Ley Orgánica de Policía De Investigaciones de Chile”. CHILE. 24 enero 1979.

⁵⁵ El artículo 15 de la versión original del Decreto Ley N° 1.094 expresaba:

Artículo 15.- Se prohíbe el ingreso al país de los siguientes extranjeros:

1.- Los que propaguen o fomenten de palabra o por escrito o por cualquier otro medio, doctrinas que tiendan a destruir o alterar por la violencia, el orden social del país o su sistema de gobierno, los que estén sindicados o tengan reputación de ser agitadores o activistas de tales doctrinas y, en general, los que ejecuten hechos que las leyes chilenas califiquen de delito contra la seguridad exterior, la soberanía nacional, la seguridad interior o el orden público del país y los que realicen actos contrarios a los intereses de Chile o constituyan un peligro para el Estado;

2.- Los que se dediquen al comercio o tráfico ilícito de drogas o armas, al contrabando, a la trata de blancas y, en general, los que ejecuten actos contrarios a la moral o a las buenas costumbres;

3.- Los condenados o actualmente procesados por delitos comunes que la ley chilena califique de crímenes y los prófugos de la justicia por delitos no políticos;

4.- Los que no tengan o no puedan ejercer profesión u oficio, o carezcan de recursos que les permitan vivir en Chile sin constituir carga social;

5.- Los que sufran enfermedades respecto de las cuales la autoridad sanitaria chilena determine que constituyen causal de impedimento para ingresar al territorio nacional;

6.- Los que hayan sido expulsados u obligados al abandono del país por decreto supremo sin que previamente se haya derogado el respectivo decreto,

y 7.- Los que no cumplan con los requisitos de ingreso establecidos en este decreto ley y su reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en el N° 4 del artículo siguiente y en los artículos 35 y 83.

2.2.7. Periodo del retorno a la democracia

El 11 de marzo de 1990 históricamente es sindicado como el día en que se retornó a la democracia en Chile ya que el Presidente electo democráticamente Patricio Aylwin recibió la banda presidencial. El primer intento de reforma a la Ley de Extranjería provino de este periodo en el año 1993. Sin embargo, dicho intento no llegó siquiera a la discusión parlamentaria. [\(43.Torres\)](#)

Empero, el 24 de septiembre de 1993 Chile adhirió, a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, instrumento adoptado por Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1990, que posteriormente fue ratificado por el país, en virtud del Decreto N° 84, del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el año 2005.

En el mismo año fue publicada la Ley N° 19.273 la cual reemplazó el párrafo 9 de “Egreso y Reingreso” y suprimió el requisito de salvoconducto que el mismo artículo⁵⁶ exigía anteriormente para la salida de extranjeros del país.

“Art. 54. Para salir del territorio nacional, no se requerirá de salvoconducto de la autoridad contralora a que se refiere el artículo 10, sino sólo en aquellos lugares habilitados para el tránsito fronterizo que no estén incorporados en el sistema de informática de la Policía de Investigaciones de Chile, en igualdad de condiciones que los chilenos.”

Durante el mandato del presidente Aylwin también se incorporaron compromisos internacionales que Chile ya había asumido, en específico en materia de asilo.

⁵⁶ Artículo 59 de la versión original del Decreto Ley N° 1.094:

Artículo 54.- Para salir del país, los extranjeros deberán estar premunidos de un salvoconducto otorgado por el Servicio de Investigaciones. Quedan exceptuados de esta obligación los residentes oficiales, los turistas que salgan dentro del plazo de vigencia consignado en la tarjeta de turismo, los que sean obligados a abandonar el territorio nacional por la autoridad competente y los expulsados.

En 1998 se produce el primer proceso de regularización migratoria en la historia nacional, través del Decreto N° 2.071, bajo el gobierno de Eduardo Ruiz-Tagle el cual fue bautizado como “Amnistía provisoria”. El objetivo de dicha norma fue otorgar regularidad a la gran cantidad de personas en condición migratoria irregular que permanecían en el país, puesto que en el trimestre de octubre a diciembre de 1998 se vivió un fuerte aumento de la tasa de migrantes en esta condición.^(44.Jarufe2017)

En virtud del dicho proceso más de 22 mil inmigrantes, según cifras oficiales, de diversas nacionalidades, se les otorgó una visa temporaria de residencia, la que contaba con una vigencia de dos años y que no requería de exhibir un contrato de trabajo al efecto. Este proceso benefició principalmente a personas de nacionalidad peruana, que era el flujo migratorio más alto de la época. Adicionalmente de solucionar la irregularidad de las personas, también fue una manera del gobierno de realizar un catastro o diagnóstico sobre el real número de personas en situación irregular.

Los compromisos internacionales asumidos por Chile respecto a temas de refugio, finalmente lograron parte de su concreción con la Ley N° 19.476 del 21 de octubre de 1996, la que lamentablemente solo introdujo unas pocas modificaciones a la Ley de Extranjería^(45.Jarufe2017), siendo uno de los puntos rescatables, el establecimiento del concepto de refugiado:

“Art. 34 bis. Se considerará como refugiado a quien se encuentre en alguna de las situaciones previstas en las Convenciones Internacionales vigentes en Chile. El refugiado tendrá derecho a que se le otorgue la correspondiente visación de residencia.”⁵⁷

Se destaca además la admisión del principio de no devolución a la persona que solicita refugio en Chile y la descriminalización de la entrada irregular para dichas personas.

⁵⁷ Ley N° 19.476. “Introduce modificaciones al Decreto Ley N° 1.094, de 1975, en materia de. CHILE. 21 octubre 1996.

El procedimiento de refugio, en su totalidad, finalmente fue regulado a partir de la publicación de la Ley N° 20.430 del 15 de abril del año 2010, la cual adecuó la legislación interna a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Con la entrada al nuevo siglo en el gobierno del presidente Ricardo Lagos se mantiene la modernización y se continuaron incorporando compromisos internacionales en materias migratorias a nuestro ordenamiento jurídico, como la ratificación de Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y los Protocolos de Palermo sobre Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire. Asimismo, adhirió a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y sus protocolos.

Para el año 2006 se establecieron compromisos por parte de la Presidenta Michelle Bachelet, en cuanto al impulsión de una nueva ley de migración, el establecimiento de políticas gubernamentales tendientes a destacar la variable migración en la integración regional e incorporar la misma temática en los currículos educativos. Sin embargo, el principal aporte de este gobierno no fue eso, sino el segundo proceso de regularización migratoria en la historia de Chile.

La Resolución Exenta N° 36.339 del Departamento de Extranjería y Migración, de 21 de octubre de 2007, decretó una amnistía para todos aquellos extranjeros que se encontraban en condición migratoria irregular en el territorio nacional. Dicho proceso se produce por las presiones de asociaciones de migrantes, principalmente por la comunidad peruana que tuvo un aumento más que significativo en la población migrante viviendo en Chile. [\(46.Lara\)](#)

Podía acceder a este “*perdonazo*” quienes hubieran ingresado al territorio nacional hasta el 21 de octubre de 2007; que se encontraran residiendo con permiso de turismo o visación vencida; desarrollando actividades remuneradas sin autorización; haber hecho ingreso de manera ilícita ya sea con documentos falsos o por pasos no habilitados. Asimismo, también podían postular a dicho proceso quienes se encontraban con permiso de turismo vigente o

con una visa de residencia en trámite. Todos ellos quedaron en condición de postular a una visación temporaria válida por un año.

Quienes se acogieron a este proceso quedaron exentos de sanciones migratorias establecidas ya sea por la Ley de Extranjería, así como por su respectivo Reglamento.

Finalmente fueron alrededor de 50 mil personas las beneficiadas por el proceso, principalmente peruanos, pero también la comunidad boliviana tuvo una alta presencia y ecuatoriana ya en tercer lugar.

En cuanto a la impulsión de una nueva ley, se trataba de una de los mayores esfuerzos de modificar esta materia, otorgándole una mirada acorde a la realidad que se vivía en esa época, buscando incentivar la no discriminación como la reunificación familiar y acortar los tiempos de tramitación en las solicitudes de visado. Lamentablemente dicho proyecto de ley no se concretó.^(47.Torres)

Ya para el año 2010 se realizaron reformas a la Ley de Refugio, así como en 2011 se dictó la Ley N° 20.507 que crea y tipifica delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, introduciendo así modificaciones al Código Penal en esta materia.^(48.Jarufe2019)

En el mes de mayo del año 2013, se presentó un proyecto de ley para cambiar la actual Ley de Extranjería. Ingresó como mensaje presidencial en el Boletín 8970-06 y en su introducción reconocía el aumento de la migración durante los últimos años y su importancia para el país.^(49.Lara) Sus objetivos fueron incentivar la migración regular; aunar la política migratoria con objetivos explicitados; declaración de la intolerancia a la discriminación arbitraria y el reconocimiento de la igualdad de las personas migrantes con las nacionales. Con fecha 16 de enero de 2019, este proyecto de ley fue aprobado por la Cámara de Diputados.

En el año 2014, a través del Decreto N° 1.393 en el mes de julio se creó el Consejo de Política Migratoria que consistía en una mesa asesora de la presidencia encargada de coordinar a los distintos ministerios en torno a esta temática, elaborando propuestas.^(50.Torres)

Mediante el Oficio Circular N° 7 de fecha 26 de febrero de 2015 del Jefe del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública se estableció que los extranjeros que desearan desarrollar actividades remuneradas en el país podrían acceder a un permiso de residencia temporaria por motivos laborales, con el mismo nombre, exigiéndose como requisito esencial la existencia de un contrato de trabajo con un empleador domiciliado en Chile, pero no limitaba esta autorización al extranjero a trabajar única y exclusivamente con dicho empleador, si no que podría realizar cualquier actividad lícita en el país, por lo que podía desvincularse laboralmente sin perder con ello su permiso de residencia, a diferencia de la visación sujeta a contrato que ya existía. [\(51.Dellacasa-Hurtado\)](#)

Respecto a la modificación a la Ley de Extranjería en agosto del año 2017 en el segundo gobierno de Michelle Bachelet se presenta el ante proyecto de ley en el Boletín N° 11395-06, siendo criticado ya que la tardanza de esta presentación tuvo por efecto que al momento de producirse solo quedaba un semestre de mandato de la Presidenta, lo que dificultaría poder llevar a cabo el debate legislativo, tal como ocurrió. Este proyecto consideraba la creación de una nueva institucionalidad migratoria que permitiera abordar y conducir la política migratoria de manera integral, subiendo el escalafón del actual Departamento de Extranjería y Migración a un Servicio de Migraciones.

En esta misma línea, en el mes de abril de 2018 se presentó una Reforma al proyecto de ley de migraciones del año 2013, el cual fue ingresado en el primer mandato del Presidente Sebastián Piñera. Esta reforma considera modificaciones a su texto original incluyendo aspectos en relación a los Derechos Humanos que señalaba el proyecto del año 2017, como es el caso del acceso universal a la salud y educación. Dicho proyecto ahora se encuentra en Comisión Mixta por haberse presentado un rechazo de las modificaciones al ser discutido por el Senado de la República.⁵⁸

⁵⁸ De acuerdo a la actualización del Boletín a la fecha de 8 de noviembre de 2020. Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=8970-06

El hito más importante que ha marcado los últimos dos años en cuanto al ámbito de la legislación migratoria chilena y los efectos provocados con ello, fue lo ocurrido el 9 de abril de 2018 cuando el Presidente Sebastián Piñera en su segundo mes en el gobierno anunció reformas a la actual normativa migratoria^(52.Pavez-Soto) que se componía de 3 acciones:

1. Actualización a través de indicaciones al proyecto de Ley de la materia del año 2013, tomando consideraciones del proyecto del año 2017. Los objetivos expuestos de estas modificaciones fueron dos: Acoger y dar un trato justo y humano a los migrantes regulares, así como a los que soliciten refugio, y “*mano dura*” al tráfico de migrantes y al ingreso irregular y clandestino al país.
2. Medidas administrativas con efecto inmediato.
3. Implementación de un nuevo proceso de regularización extraordinario.^(53.MinisterioInterior)

Este último se llevó a cabo a través de la Resolución Exenta N° 1.965, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que dispuso un proceso de regularización extraordinaria de permanencia en el país de extranjeros. Dicha resolución señala que los antecedentes para la dictación de este acto fue el alza acelerada que ha experimentado el flujo migratorio, lo que incrementó el número de extranjeros que mantenían una situación irregular, el otorgar la posibilidad a dichas personas de regularizar dicha condición y la necesidad de contar con una migración segura, ordenada y regular. La resolución resolvía lo siguiente:

“1. Regularizase, bajo las condiciones y exigencias que se indican, a aquellos extranjeros que permanezcan en el país en situación irregular y que hayan ingresado al mismo hasta el día 08 de abril de 2018.

2. Los extranjeros que hayan ingresado de forma irregular al país, eludiendo el control migratorio, deberán, dentro del plazo de 30 días corridos a contar del 23 de abril de 2018, registrarse y solicitar ante la Subsecretaría del Interior, a través del Departamento de Extranjería y Migración, un permiso de residencia temporaria.

3. Los extranjeros que residan en el país con permiso de turismo vencido o visación de residencia vencido, deberán, dentro del plazo de 90 días corridos a contar del 23 de abril de 2018, registrarse y solicitar ante la Subsecretaría del Interior un permiso de residencia temporaria.

4. *También podrán acogerse a esta medida aquellos extranjeros residentes que desarrollen actividades remuneradas sin contar con la autorización migratoria correspondiente; o aquellos extranjeros con una solicitud de visación de residencia o reconsideración actualmente en trámite, los que deberán, dentro del plazo de 90 días corridos a contar del 23 de abril de 2018, registrarse y solicitar ante la Subsecretaría del Interior un permiso de residencia temporaria.*
5. *A los extranjeros que al 08 de abril de 2018 se encuentren en el país con permiso de turismo vigente les será aplicable lo indicado en el numeral 4 anterior.*
6. *No se concederá dicho permiso a aquellos extranjeros comprendidos en los numerales 1, 2, 3 y 6 del artículo 15 y los numerales 1, 2 y 3 del artículo 16 del Decreto Ley 1.094 de 1975, Ley de Extranjería.*
7. *El Subsecretario del Interior determinará la suficiencia de los documentos que presenten los extranjeros que se acojan a este proceso, podrá revocar o suspender las sanciones migratorias que pesaren sobre ellos y aprobará o rechazará las solicitudes.*
8. *Los extranjeros señalados en los numerales 2 y 3 y los extranjeros señalados en el numeral 5 cuyo permiso de turismo se encuentre vencido y que no se registren y efectúen la correspondiente solicitud de regularización dentro de los plazos indicados serán expulsados del país.*
9. *Toda solicitud de regularización presentada bajo declaraciones falsas, valiéndose de documentos falsificados, adulterados o expedidos a nombre de otra persona será rechazada de plano y el solicitante será expulsado o dispuesto su abandono del país.*
10. *Concluido el proceso de registro y de solicitudes de regularización y partir del 23 de julio de 2018 y hasta el 22 de julio de 2019, la Subsecretaría del Interior procederá, si correspondiere, a entregar a los solicitantes un permiso de residencia temporario, con vigencia de un año, contado desde su estampado en el pasaporte o título de residencia, según corresponda. Al cabo de dicho período el extranjero podrá solicitar el permiso de residencia correspondiente, de acuerdo a la normativa vigente.*
11. *La residencia temporaria se otorgará en todos los casos en calidad de titular y estará sujeta al pago de un arancel equivalente a noventa dólares de los Estados Unidos de América.*

12. Delégase en la Jefatura del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública la facultad de establecer el procedimiento a que deberán sujetarse los extranjeros que se acojan a este proceso de regularización extraordinario.

13. Remítase copia de la presente resolución a la Jefatura Nacional de Extranjería y Policía Internacional de la Policía de Investigaciones de Chile, a Carabineros de Chile, al Director General de Asuntos Consulares y de Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Jefatura de Extranjería y Migración de este Ministerio y a todas las Intendencias y Gobernaciones Provinciales.”⁵⁹

De acuerdo a lo anterior todas aquellas personas que se encontraran en situación migratoria irregular podían acceder a este beneficio, exceptuándose quienes son sindicados por la ley como “*agitadores*” que constituyan un peligro para el Estado, los que se dediquen al tráfico de drogas, armas, de personas o de migrantes, los que cuenten con antecedentes penales y los que hayan sido expulsados u obligados al abandono del país sin que se haya derogado el decreto que les estableció dichas sanciones.

Este proceso concluyó, de acuerdo a la información oficial, a finales del 2019, del cual aproximadamente 104.000 personas estamparon sus visas otorgadas, un número bajo de acuerdo a lo señalado por la autoridad, quien esperaba al anunciar el proceso que 300.000 personas en condición migratoria irregular se acogerían a el y solucionarían así su situación.

Las medidas administrativas de efecto inmediato se tradujeron en 4: La reformulación de los visados de residencia temporaria, medidas específicas dirigidas a los nacionales de Haití, disposiciones especiales dirigidas a venezolanos y Plan de mejoramiento de la gestión, información y relación con la comunicad migrante del Departamento de Extranjería y Migración.

⁵⁹ Resolución Exenta N° 1.965. “Dispone proceso de regularización extraordinaria de permanencia en el país a extranjeros que indica”. Ministerio del Interior y Seguridad Publica. CHILE. 9 abril 2018.

La reformulación de los visados de residencia temporaria significó la posibilidad de materializar la política del gobierno que tiene como objetivo reducir el cambio de calidad migratoria de las personas turistas a residentes, encontrándose ya en el territorio nacional, para lo cual se ordenó la eliminación del visado temporario por motivos laborales, creado en el año 2015, a partir del 23 de abril de 2018, manteniendo de esta manera solo vigente como visado vinculado al ámbito laboral la visa sujeta a contrato.

En la misma línea de esta reformulación, se creó por la vía administrativa la Visa Temporaria de Oportunidades, la cual se encuentra orientada a los migrantes de todos los países que deseen venir a Chile a emprender y trabajar por máximo 12 meses, debiendo solicitarse previamente fuera de Chile, implementándose ella a partir del 1 de agosto de 2018. Asimismo, por igual vía, se crea la Visa Temporaria de Orientación Internacional que se otorgaría de forma automática por 12 meses a quienes desean, igualmente emprender y trabajar en nuestro país, pero contando con un posgrado en alguna de las mejores universidades del mundo, según ranking. Dicha visación se debe solicitar fuera de Chile y comenzó a regir desde el 1 de agosto de 2018.

Finalmente, creó la Visa temporaria de Orientación Nacional, la cual podría solicitarse en Chile, también otorgándose automáticamente por 12 meses para quienes obtuvieran postgrados en las universidades chilenas acreditadas.

Las medidas específicas para los nacionales de Haití se concretaron en la exigencia desde el 16 de abril de 2018 de Visado Consular de Turismo simple, el que otorga el derecho de ingreso y permanencia en Chile en calidad de turista por un máximo de 30 días solo con fines recreativos, deportivos o religiosos, sin propósito de inmigración o residencia. Esta medida se tradujo en una importante limitación al ingreso de los nacionales de Haití, quienes antes de ello contaban con la posibilidad de ingresar a Chile solo con su pasaporte y en calidad de turistas sin realizar ningún trámite previo. Una disposición establecida con la intención de frenar el flujo migratorio de la comunidad haitiana que había crecido exponencialmente en aquel periodo. [\(54.Trabalón\)](#)

Junto a ello se estableció el Visado Humanitario de Reunificación Familiar para los cónyuges, convivientes civiles, hijos menores de edad y mayores hasta los 24 años, de nacionales haitianos, que no cuenten con antecedentes penales. Dicha visa tiene una duración de 12 meses y fue incluida como una de las visas temporarias, entrando en vigencia el 2 de julio de 2018. Esta medida contó con la particularidad de establecer un máximo anual de visados que podrá otorgar el Consulado chileno en Haití: 10 mil visas humanitarias.

Por último, las disposiciones especiales en cuando a personas de nacionalidad venezolana fueron la creación de la Visa de Responsabilidad Democrática, exclusiva para los nacionales de dicho país que no posean antecedentes penales. Su solicitud se realiza ante la autoridad Consular chilena en Venezuela y comenzó a regir desde el 16 de abril de 2018. [\(55.Torres\)](#)

El año 2019 en el ámbito migratorio se vio marcado por el Decreto N° 237 del 22 de junio, que estableció la exigencia de un visto de turismo consular a los nacionales de la República Bolivariana de Venezuela, el cual en su artículo único rezaba:

“Art. único: Establézcase, como requisito para el ingreso al país con fines de recreo, deportivos, religiosos u otros similares, la obtención de Visto Consular de Turismo Simple con derecho a ingreso y permanencia en Chile en tal calidad, por un período máximo de 90 días, a todo ciudadano venezolano que desee ingresar al país, sin propósito de inmigración, residencia o desarrollo de actividades remuneradas.”⁶⁰

Tal normativa se origina como efecto de la masiva salida de nacionales de Venezuela por la gran crisis económica, social y humanitaria vivida en dicho país, por lo que el Estado chileno tomando el ejemplo de Perú impone esta exigencia. Sin embargo, la falta de anticipación de tal medida provocó la permanencia de cientos de venezolanos tanto en las cercanías del paso fronterizo de Chacalluta en Arica como en Colchane y en el Consulado chileno en Lima,

⁶⁰ Decreto N° 237. “Establece visto consular de turismo a nacionales de la República Bolivariana de Venezuela”. CHILE. 22 de junio 2019.

debido a que el traslado desde Venezuela hacia Chile, la mayoría de ellos lo realizaban vía terrestre o caminando, pasando por Ecuador, Perú y Bolivia, quienes solo al llegar a tales complejos fronterizos chilenos se informaron de la nueva exigencia del gobierno chileno. Alrededor de 2 meses duraron estas especies de campamentos, viviéndose claras vulneraciones a sus derechos fundamentales, los que finalmente se vieron desocupados, gracias a ayuda de instituciones pro-migrantes y otros, lamentablemente, a la utilización de pasos no habilitados para materializar el ingreso a Chile.⁶¹

Hoy, el ingreso de la comunidad venezolana deja en evidencia una gran problemática con el establecimiento de esta exigencia ya que la tramitación de la visa de responsabilidad democrática es de muy difícil acceso y de largos plazos de espera por respuestas, lo que ha ido emparejado de la agudización de la crisis en Venezuela.

Actualmente, lo que se ha tenido en la mira durante la mayor parte del presente año, en la esfera del derecho migratorio es la discusión parlamentaria del actual proyecto de la nueva Ley de Migración y Extranjería que desde el mes de octubre paso a su tercer trámite en la cámara de diputados, el cual, a los dos días de ello, por el rechazo a sus modificaciones se encuentra en Comisión Mixta, desde el 13 de octubre.⁶²

⁶¹ “Venezolanos varados en fronteras con Chile fueron trasladados a consulados de Tacna y La Paz”. RadioUchile. Santiago, Chile, 29 junio, 2019. Disponible en: <<https://radio.uchile.cl/2019/06/29/venezolanos-varados-en-fronteras-con-chile-fueron-trasladados-a-consulados-de-tacna-y-la-paz/>>

⁶²Estado del proyecto actualizado disponible en:
<https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>

CAPÍTULO 3: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL MIGRATORIO EN LA ACTUALIDAD

En el presente capítulo nos enfocaremos en realizar un análisis de algunas sentencias dictadas por distintas Cortes de Apelaciones de nuestro país en el ámbito del derecho migratorio en la interposición de acciones constitucionales de amparo y protección, las cuales a juicio de la autora, son merecedoras de ser destacadas ya sea por la problemática que se exhibe, así como la decisión que adoptan nuestros tribunales superiores de justicia y por la actualidad que exponen en las temáticas presentadas.

Dicho examen se estructurará en 5 secciones, que desarrollaran cada una, una temática migratoria actual de diversa índole, conforme al fundamento o motivo por el cual los sujetos activos de tales acciones las han interpuestos ante dichos tribunales. Someramente nos referiremos al criterio utilizado por nuestro máximo tribunal, la Corte Suprema, en cada una de dichas sentencias en cuanto a confirmar o revocar las decisiones de las Cortes de Apelaciones.

Con ello se intentará exponer una mirada general del espectro de las decisiones pronunciadas por algunas de nuestras Cortes a lo largo de nuestro país en lo que va del presente año, acorde a cada temática, y en lo posible en cuanto a los recursos en cuestión que han sido presentados, de manera de vislumbrar diferencias o similitudes de criterios en ellas, además de concientizar los temas más recurrentes que actualmente se están judicializando.

3.1. Ingreso irregular al territorio nacional por pasos no habilitados

Chile a lo largo de todo su territorio, cuenta con numerosos pasos fronterizos debidamente habilitados para el tránsito internacional. A pesar de ello, distintos fundamentos conllevan a que una persona extranjera decida hacer ingreso irregular a nuestro país a través de alguno de estos pasos.

La actualidad migratoria nacional lleva un tiempo indicándonos lo relevante y urgente que es esta realidad. Si en el año 2010 eran 415 los ingresos que se realizaban por esta vía, hoy, según los datos que se tienen hasta junio de este 2020, han sido 3.185 las personas que han ingresado irregularmente a nuestro país. Esta no es una cifra nueva, es el tercer año consecutivo que esto ocurre, produciéndose un aumento exponencial de ello en el año 2018, cuando se pasó de haber ingresado 2.905 personas en 2017, a 6.310, teniendo el peak más alto el pasado año con 8.048 personas que entraron a nuestro país en estas circunstancias. [\(56.Anexo1\)](#)

Las razones para optar por esta vía son muchas, lo cual probablemente pareciera ser un poco más lógico en este momento de nuestra historia en que pasamos por una emergencia sanitaria considerada pandemia mundial que ha obligado a la mayoría de los países a cerrar sus fronteras. Sin embargo, en Chile el fenómeno tiene muchos más antecedentes que aquello.

No es casualidad que el 51,4% de los ingresos de este año, de los que se tiene información, sean realizados por nacionales de Venezuela [\(57.Anexo1\)](#). Dicho país, es de conocimiento, pasa por una profunda crisis económica y democrática desde finales de 2016, y luego de ser nuestro país uno de los que reconocieron como legítimo presidente de Venezuela a Juan Guaidó⁶³, se mostró, para muchos miembros de la comunidad venezolana con deseos de encontrar mejores condiciones de vida, como un gesto de apoyo e incentivo para escoger como país de residencia el nuestro. Ello sumado al viaje del Presidente de la República Sebastián Piñera a Cúcuta, Colombia a presidir la entrega de ayuda humanitaria a Venezuela⁶⁴, todo ello ocurrido a comienzos de 2019.

⁶³ “Chile reconoce a Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela”. [CNN CHILE](#), Santiago, Chile, 19 enero 2019. Disponible en: <https://www.cnnchile.com/pais/chile-reconoce-a-juan-guaido-como-presidente-encargado-de-venezuela_20190123/>

⁶⁴ “El breve, pero intenso paso de Piñera por Cúcuta: Del accidentado viaje al envío de ayuda humanitaria”. [EMOL](#). Santiago, Chile, 24 febrero, 2019. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/02/24/938942/El-breve-pero-intenso-paso-de-Pinera-por-Cucuta-Del-accidentado-viaje-al-envio-de-ayuda-humanitaria.html>

Todo el contexto anteriormente descrito debe ser observado en conjunto con la restricción a dichos nacionales que se impuso en junio del pasado año, donde se les solicita la tramitación previa de un visto consular para ingresar a Chile^(58.MinisterioInterior), lo cual no funcionó como el desincentivo que se buscaba, a la llegada de personas venezolanas. Es posible deducir de lo anterior, que al parecer las razones que determinan que un ciudadano venezolano tome la decisión migrar son más profundas y determinantes que contar con una residencia regular.

Un caso opuesto, fue el de Haití, quienes luego de la imposición de un visto consular de turismo y humanitario en 2018, el que además cuenta con un cupo anual,^(59.Trabalón) tuvo el efecto de disminuir vigorosamente los ingresos de personas haitianas a Chile: Si en 2017 se contabilizaron más de 110.000 ingresos, ya para 2018 se registran solo 39.000 y en 2019 un poco más de 7.000 entradas al territorio nacional.^(60.SJM)

Actualmente en el contexto de pandemia en que nos encontramos las nacionalidades que más contabilizan ingresos por pasos no habilitados, de los que se tiene conocimiento por la autoridad administrativa, son Venezuela (1.638), Haití (558), Colombia (276), Cuba (232) Bolivia (212) y Republica Dominicana (118).^(61.Anexo1)

3.1.1. Antecedentes normativos

El Decreto Ley N° 1.094 señala respecto del ingreso al país lo siguiente:

“Art. 3. El ingreso y el egreso de los extranjeros deberá hacerse por lugares habilitados del territorio nacional, los cuales serán determinados por el Presidente de la República mediante decreto supremo, con las firmas de los Ministros del Interior y de Defensa Nacional.

Los lugares habilitados podrán ser cerrados al tránsito de personas en forma temporal o indefinidamente, cuando concurran circunstancias que aconsejen estas medidas, por decreto supremo dictado en la forma establecida en el inciso anterior.”

En la circunstancia de que una persona ingrese a través de un paso no habilitado, en principio, estará cometiendo una infracción a esta normativa, la cual es sancionada de acuerdo a lo expresado por el artículo 69:

“Art. 69. Los extranjeros que ingresen al país o intenten egresar de él clandestinamente, serán sancionados con la pena de presidio menor en su grado máximo.

Si lo hicieren por lugares no habilitados, la pena será de presidio menor en sus grados mínimo a máximo.

Si entraren al país existiendo a su respecto causales de impedimento o prohibición de ingreso, serán sancionados con la pena de presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo.

Una vez cumplida la pena impuesta en los casos precedentemente señalados, los extranjeros serán expulsados del territorio nacional.”

A su vez el respectivo Reglamento de dicha ley, Decreto Supremo N° 597, en el mismo sentido expone (el énfasis es nuestro):

*“Art. 146. Los extranjeros que ingresaren al país o intenten egresar de él, clandestinamente, serán sancionados con la pena de presidio menor en su grado máximo. **Se entiende que el ingreso es clandestino cuando se burle en cualquier forma el control policial de entrada.***

Si lo hicieren por lugares no habilitados, la pena será de presidio menor en sus grados mínimo a máximo.

Si ingresaren al país por lugares no habilitados o clandestinos, existiendo, además, a su respecto causal de impedimento o prohibición de ingreso dispuesto por las autoridades competentes, serán sancionados con la pena de presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo.

Una vez cumplida la pena impuesta en los casos señalados en el presente artículo y en el precedente u obtenida su libertad conforme a lo dispuesto en el artículo 158, se deberá disponer su expulsión del territorio nacional.”*

Al respecto, el Reglamento en cuestión establece prácticamente el mismo precepto que el artículo 69, empero realiza algunas modificaciones que finalmente resultan relevantes como esclarecer que se entiende por ingreso clandestino y enunciar expresamente la situación que nos convoca, los ingresos por lugares no habilitados. La acotación más reveladora es la que señala que cumplida las penas anteriores o, ya sea se haya obtenido la libertad del infractor de acuerdo a la configuración del artículo 158 será expulsado del país.

En tanto el artículo 158 señala:

“Art. 158. Será competente para conocer de los delitos comprendidos en el presente Título el Juzgado del Crimen de Mayor Cuantía del lugar en que éstos se hubiesen cometido.

El proceso respectivo se iniciará por denuncia o requerimiento del Ministro del Interior o del Intendente Regional respectivo, en base a los informes o antecedentes de los Servicios de Control, de otras autoridades o de particulares. El Ministro del Interior o Intendencia Regional, podrán desistirse de la denuncia o requerimiento en cualquier tiempo, dándose por extinguida la acción penal. En tal caso, el Tribunal dictará el sobreseimiento definitivo y dispondrá la inmediata libertad de los detenidos o reos.”

Expuesta la normativa esencial, se debe comprender que la interposición de la acción constitucional de amparo se presenta con el objeto de dejar sin efecto o invalidar el acto administrativo que decreta la expulsión del territorio nacional del extranjero que realizó el ingreso irregular, ya que con ello se vulnera el derecho a la libertad ambulatoria del amparado. [\(62.Ríos\)](#)

3.1.2. Fallos

3.1.2.1. Corte de Apelaciones de Arica. Amparo-232-2020 (25/09/2020)

Recurrido: Intendencia Regional de Arica y Parinacota.

Corte Suprema – 124324 – 2020. (06/10/2020).

Contexto: Ciudadana de nacionalidad dominicana que realizó ingreso por un paso no habilitado entre Chile y Perú en 2018. Fue víctima de violencia intrafamiliar por parte de su ex pareja en su ciudad de origen, por lo que viaja a Chile en búsqueda de tranquilidad y de mejores oportunidades laborales que le permitan enviar remesas a sus dos hijos en República Dominicana. Actualmente cuenta con vínculo laboral y pareja estable chilena, conformando un proyecto de vida juntos.

Decisión de la Corte de Apelaciones: Acoge la acción de amparo, dejando sin efecto la Resolución Exenta que ordenaba la expulsión del país de la amparada.

El ministro Marco Antonio Flores Leyton, estuvo por rechazar la acción puesto que la facultad administrativa de expulsión es permitida por el Reglamento respectivo, independiente de la acción penal, por lo que no se incurre en ilegalidad alguna. Además de señalar que tanto la Ley de Extranjería como la Ley N° 19.175 en su artículo 2, letra g)⁶⁵ otorgan la facultad de expulsión en este caso, al intendente regional por lo que sí ha sido dictada por autoridad competente el acto administrativo, debidamente fundamentada. Y finalmente que como la amparada realmente ingreso clandestinamente la resolución si se ajusta a derecho por lo que el hecho de desistirse la Intendencia no impide ejercer el Derecho Administrativo sancionador.

⁶⁵ Artículo 2°. - Corresponderá al delegado presidencial regional:

g) Aplicar administrativamente las disposiciones de la Ley de Extranjería, pudiendo disponer la expulsión de los extranjeros del territorio nacional, en los casos y con arreglo a las formas previstas en ella;

Principales argumentos del fallo:

*“TERCERO: Que, el fundamento de hecho de la resolución recurrida, por la cual se ordena la expulsión de la amparada, es la imputación de haber ingresado clandestinamente al territorio nacional, eludiendo los controles policiales de la frontera, lo que originó el procedimiento administrativo sancionador por el cual la autoridad policial interpuso denuncia por el hecho descrito, en cada caso, **constando en los actos administrativos en cuestión que la recurrida presentó el desistimiento de tal acción ante la Fiscalía Local, evidenciando con ello que no tuvo intención de que fuera indagado el supuesto delito cometido, desde que el desistimiento tiene el efecto de extinguir la responsabilidad penal, no obstante que el artículo 69 del D.L. 1094 invocado como fundamento legal de las resolución recurrida, impone la medida de expulsión para los extranjeros que ingresen clandestinamente o por lugares no habilitados al país, una vez cumplida la pena que la misma norma establece.***

CUARTO: Que, solo a mayor abundamiento, el hecho de haber formulado la autoridad competente el correspondiente requerimiento en contra de la persona amparada, para enseguida, desistirse de él, extinguiéndose consecuentemente la acción penal hecha valer y luego decretar su expulsión del país mediante la mentada Resolución, requiere de una carga argumentativa superior a la meramente formal, como la expuesta en la decisión atacada, que se funda únicamente en las disposiciones legales y reglamentarias que cita, así como en la circunstancia no controvertida del ingreso de la amparada al territorio nacional por un paso no habilitado.

QUINTO: Que, así como lo ha sostenido la Excma. Corte Suprema (rol 21.915-16, 6.462-18, 6.463-18 y 6.473-18), la resolución recurrida igualmente se torna en ilegal si la misma presenta como única motivación fáctica el ingreso clandestino al territorio, el cual, no fue eficazmente investigado por las autoridades llamadas por ley a hacerlo con el objeto de establecer su efectiva ocurrencia, y que pese a ello,

se la invoca en un acto administrativo de grave trascendencia, lo que ilustra sobre la desproporcionalidad de la medida, desconociéndose el resto de los elementos que deben ponderarse en este tipo de asuntos, como los mencionados en los fundamentos que siguen.

SEXTO: Que, así las cosas, la resolución de expulsión atacada, deviene en ilegal por ausencia de fundamentos, además de desproporcionada, motivo por el cual la presente acción constitucional deberá ser acogida, al afectar la libertad ambulatoria de la amparada, sujeta a la medida de expulsión del territorio nacional.”

Decisión de la Corte Suprema: Confirmó el pronunciamiento de la Corte de Apelaciones de Arica.

3.1.2.2. Corte de Apelaciones de Copiapó. Amparo-61-2020 (30/09/2020).

Recurrido: Intendencia Regional de Atacama.

Corte Suprema – 124326 – 2020. (06/10/2020).

Contexto: Persona de nacionalidad venezolana, quien decide migrar de su país de origen por la conocida crisis en que se encuentra, realizando un viaje por Perú y Bolivia para ingresar a través de la comuna de Colchane por un paso no habilitado en septiembre de 2019. Actualmente vive en la comuna de Lautaro, donde cuenta con vínculo laboral y de pareja con una persona chilena con quién espera un hijo.

Decisión de la Corte de Apelaciones: Acoge la acción constitucional de amparo presentada, invalidando la Resolución Exenta que ordena la expulsión del país del amparado.

Principales argumentos del fallo:

“Sexto: Que, en mérito de las normas señaladas, se advierte que en la especie se está ante la situación prevista en el artículo 69 del Decreto Ley N° 1094, considerando que el amparado habría ingresado al país por paso "no habilitado para ello", es decir, "de forma irregular".

Tal conducta se encuentra tipificada como un ilícito penal, cuyo conocimiento y sanción le compete a los Tribunales Ordinarios de Justicia, pudiendo luego del cumplimiento de la pena impuesta disponerse por la autoridad competente la expulsión del territorio nacional del extranjero que se encuentre en la hipótesis fáctica referida.

*Sin embargo, en el presente caso, la Intendencia Regional de Atacama, tras efectuar la correspondiente denuncia -respecto del ingreso al país del amparado- ante la Fiscalía local, se desistió de ella, por lo que **el amparado no ha sido juzgado legalmente por su conducta, y consecuentemente no ha sufrido pena alguna.***

Lo dicho resulta de suma trascendencia, puesto que la Ley de Extranjería contempla la existencia de un proceso, en el cual aquella persona a cuyo respecto se estima que ha incurrido en infracción a las normas correspondientes, previos los tramites de rigor, es encontrada culpable del delito, pudiendo con posterioridad decretarse su expulsión y en tal caso, la medida de expulsión se funda en la existencia de un debido proceso, en que el imputado hubiere tenido oportunidad de ejercer su derecho a ser oído, a contar con defensa letrada, a presentar pruebas y a acceder a los medios de impugnación que procedan. Sin embargo, en el presente caso ninguno de esos supuestos se ha dado, ya que según los documentos acompañados por la propia recurrida, la denunciante -la Intendencia Regional de Atacama- se desistió de inmediato, lo que impidió la existencia de un proceso previo tramitado, conforme a los estándares nacionales e internacionales del debido proceso.

*Séptimo: Que, en efecto, no puede dejar de advertirse **que la resolución que se impugna por la presente vía no da cuenta de haberse tramitado un proceso administrativo en que el amparado hubiere tenido a lo menos el derecho a ser oído y a presentar las pruebas que estimare del caso, es más, en relación a la segunda infracción que alude la recurrida no ha existido denuncia alguna por parte de la***

autoridad, pretendiendo hacer aplicable para ambos casos el decreto de expulsión por el cual se recurre y que según se ha expuesto solo guarda relación con la primera infracción, sin que el amparado haya tenido la posibilidad de decir nada al respecto, todo lo cual implica una grave vulneración al debido proceso, derecho que rige transversalmente tanto en sede jurisdiccional como administrativa.

A mayor abundamiento, la indicada Resolución Exenta N° 339-2020, no contiene sino una fundamentación meramente formal, incumpliendo las exigencias mandatadas por el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución Política de la Republica y artículos 1, 2, 3, 17 y 41 de la Ley N 19.880, que "Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado", de modo que de ella no puede desprenderse criterio alguno de proporcionalidad y razonabilidad.

[...]

*Cabe también destacar, en relación a los derechos de los migrantes, que **el principio del debido proceso está inserto en los procedimientos migratorios, con el fin de proteger a estas personas de la violación de sus derechos ante autoridades tanto del actuar judicial como administrativo, exigiéndose en el Derecho Internacional la necesidad de adoptar a nivel regional algunas normas mínimas uniformes para garantizar los derechos de las personas migratorias que se encuentren sometidas a procedimientos judiciales, penales o administrativos de cualquier índole, esto es, un piso mínimo de debido proceso al que tienen derecho todos los migrantes cualquiera sea su situación, exigencia que es la que se advierte en forma manifiesta que no se cumplió en la especie respecto del recurrente** y respecto de los cuales se han pronunciado, en forma reiterada y uniforme, los sistemas universal e interamericano de derechos humanos, en términos de consagrar el debido proceso como una garantía y derecho con cabal aplicación en los procedimientos migratorios*
[...]”

Decisión de la Corte Suprema: Confirmó la sentencia de la Corte de Apelaciones de Copiapó.

3.1.2.3. Corte de Apelaciones de Concepción. Amparo-245-2020 (01/10/2020).

Recurrido: Intendencia Regional Metropolitana.

Corte Suprema – 125663 – 2020. (13/10/2020).

Contexto: Ciudadano de nacionalidad cubana, de profesión enfermero, que ingresó por un paso no habilitado a Chile, desde Bolivia en el año 2018, junto a su grupo familiar. Antes de ello emigró a Guyana, luego a Brasil y finalmente a Bolivia donde no lograba contar con dinero para subsistir, ni con servicios básicos de alimentación e higiene, ante lo cual no tenía los medios para regresar a su país de origen. Actualmente se sustenta gracias a trabajos informales de manera esporádica.

Decisión de la Corte de Apelaciones de Concepción: Acoge la acción de amparo presentada.

El ministro Enoc Gutiérrez estuvo por rechazar la acción deducida por considerar que el decreto de expulsión se ajusta a la ley, obrando la autoridad dentro del límite de sus atribuciones y con apego a la Constitución y legislación vigente, fundando adecuadamente el acto administrativo, lo que no se ve afectado por no haberse proseguido la acción penal ni por no existir investigación. En cuanto a las circunstancias posteriores a la dictación del decreto de expulsión del amparado, señala debe plantearlo como motivo de una solicitud de regularización de su situación migratoria mediante el procedimiento administrativo previsto en la ley.

Principales argumentos del fallo:

“3º) Que, según aparece de la misma resolución recurrida, se interpuso denuncia por el hecho descrito en lo expositivo de la sentencia y respecto del cual, acto seguido la Intendencia presentó denuncia a la Fiscalía, reconociendo expresamente que posteriormente hubo desistimiento de ella, y aun así emitió la resolución exenta en comento, evidenciando con ello, es decir, con la falta de actividad procesal posterior, que no tuvo real intención de que fuera indagado el supuesto delito

cometido, no obstante que el artículo 69 del D.L. 1.094 invocado como fundamento legal de la resolución recurrida, impone la medida de expulsión para los extranjeros que ingresen clandestinamente o por lugares no habilitados al país, una vez cumplida la pena que la misma norma establece;

4°) Que en estas circunstancias, y atendida la gravedad de la medida administrativa de expulsión del país, dicha decisión requiere de una carga argumentativa superior a la meramente formal como la expuesta en la decisión atacada, que se funda únicamente en las disposiciones legales y reglamentarias que cita y transcribe, así como en la circunstancia no controvertida del ingreso del amparado al territorio nacional por un paso no habilitado, por lo cual ella deviene en arbitraria, por carecer de razonabilidad suficiente en relación con la relevancia de la medida adoptada;

5°) Que, además, esta resolución de expulsión es ilegal, por falta de motivación suficiente. Así lo señaló la Excma. Corte Suprema en un recurso de amparo similar al de autos, señalando que “su única motivación fáctica -el ingreso clandestino al territorio no fue eficazmente investigada por las autoridades llamadas por ley a hacerlo con el objeto de establecer su efectiva ocurrencia, pese a lo cual se la invoca en un acto administrativo de grave trascendencia, lo que ilustra sobre la desproporcionalidad de la medida, más aún si desconoce el resto de los elementos que deben ponderarse en este tipo de asuntos..” (Sentencia de 30 de octubre 2017 en causa Rol N° 41.814-17 y recientemente en sentencia de 22 de agosto de 2019, en causa rol 23.221-19);

6°) Que así las cosas, la resolución recurrida conculca gravemente la garantía de la libertad personal de la persona amparada, contemplada en el artículo 19 N° 7 de la Constitución Política de la República, ya que de mantenerse la orden de expulsión se afecta su derecho a residir, permanecer y trasladarse libremente dentro del territorio de Chile, tutelado por el inciso final del artículo 21 de la misma

Carta, motivo por el cual esta acción de amparo debe ser acogida en la forma que se dirá en lo resolutive de este fallo.

En el mismo sentido lo ha resuelto esta Corte, entre otros procesos, en causa rol 215-2020 conocida por esta misma Sala, referente a un sobrino del actual recurrente;”

Decisión de la Corte Suprema: Confirmó la sentencia apelada. Sin embargo el Abogado Integrante Jorge Lagos fue del parecer de revocar la sentencia de la Corte de Apelaciones de Concepción por los mismos motivos del voto en contra del Ministro Gutiérrez de la Corte de Apelaciones de Concepción.

3.1.3. Otros fallos sobre la misma materia

Dejamos a disposición del lector distintos fallos de Cortes de Apelaciones del país en donde la temática de ingreso al territorio nacional por pasos no habilitados se ha discutido:

- Corte de Apelaciones de Antofagasta. Amparo – 151- 2020.
Corte Suprema 79356 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Valparaíso. Amparo – 189 – 2020.
Corte Suprema 39481 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Santiago. Amparo – 1336 – 2020.
Corte Suprema 69913 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Santiago. Amparo – 1818 – 2020.
Corte Suprema 112511 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Rancagua. Amparo - 26 - 2020.
Corte Suprema 33106 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Talca. Amparo – 144 – 2020.
Corte Suprema 94944 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Chillán. Amparo – 35 – 2020.
Corte Suprema 42788 – 2020.

- Corte de Apelaciones de Temuco. Amparo - 103 - 2020.
Corte Suprema 92064 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Puerto Montt. Amparo - 118 - 2020.
Corte Suprema 63132 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Coyhaique. Amparo – 26 – 2020.
Corte Suprema 95073 – 2020.

3.2. Prohibición de ingreso al territorio nacional.

En 2017 se conocía la noticia que, a más de 8 mil extranjeros, se le prohibió el ingreso a nuestro país, en el periodo comprendido entre enero y octubre de dicho año, siendo uno de ellos, el exboxeador estadounidense Mike Tyson.⁶⁶ Las negaciones del ingreso al territorio nacional, se producen al no superar la revisión de antecedentes penales que la unidad de Policía Internacional de la Policía de Investigaciones de Chile realiza en cada uno de los accesos fronterizos.

Esta facultad de impedir el ingreso de personas al país se encuentra sumida en las normas de la Ley de Extranjería vigente, específicamente en el artículo 16 que detallaremos más adelante y de igual manera en el Reglamento de dicha ley. Sin embargo, los cuerpos legales solo se hacen cargo de 4 causales específicas en virtud de las cuales se puede restringir totalmente el acceso de personas a nuestro país.

De acuerdo a información entregada por Policía de Investigaciones de Chile en 2017, varían dichas causales los motivos con que se impone esta limitación, siendo el más pronunciado el de “no acreditar calidad de turista”, en virtud del cual se produjeron 4.694 prohibiciones de ingreso en el periodo señalado.^(63.Anexo2)

En esta línea, el Reglamento anteriormente mencionado, faculta a la autoridad policial fronteriza, a que, en los casos que estime necesarios solicite la acreditación de los medios económicos suficientes para subsistir durante la permanencia en el país⁶⁷. Asimismo, tiene la

⁶⁶ “A más de 8 mil personas se les impidió entrar a Chile en 2017”. *La Tercera*, Santiago, Chile, 10 noviembre, 2017. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/mas-8-mil-personas-se-les-impidio-entrar-chile-2017/>

⁶⁷ Artículo 87 del Decreto Supremo N° 597:

“Tendrán la calidad de turistas los extranjeros que ingresen al país con fines de recreo, deportivos, de salud, de estudios, de gestiones de negocios, familiares, religiosos u otros similares, sin propósito de inmigración, residencia o desarrollo de actividades remuneradas.

Todo turista deberá acreditar, cuando lo estime necesario la autoridad policial de frontera, que tiene los medios económicos suficientes para subsistir durante su permanencia en el país.

Los turistas podrán permanecer en Chile hasta por un plazo no mayor de 90 días. La autoridad de control podrá excepcionalmente limitar la permanencia del turista por un plazo inferior; en estos casos, el interesado podrá

obligación de rechazar el ingreso de extranjeros que se encuentren en alguna de las situaciones prescritas en la Ley de Extranjería, en base a los antecedentes que obren en su poder, es decir, que obtengan de sus propios archivos y registros o de la información canalizada a través de INTERPOL. En la circunstancia de deber adoptarse la medida de prohibición, ha de ser informado al Ministerio del Interior, puesto que se ordenará tal medida a través de la dictación de una resolución administrativa emanada del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y suscrita por el Subsecretario de tal organismo administrativo.

No es materia de este trabajo referirnos a la legalidad del otorgamiento de dicha facultad a través de una norma jurídica, como es un Decreto Supremo, sin perjuicio de ello, es de opinión de la autora que la discrecionalidad con que se estaría implementando esta atribución, sin apego, al parecer, de lo que señala la normativa, da lugar a eventuales discriminaciones arbitrarias^(64.Arellano), de las cuales no se exige una adecuada fundamentación y por ende no se tiene conocimiento de ello, posibilitando de esta manera un sesgo en esta materia.^(65.Conf.Int.Mig.DDHH)

En la actualidad, las circunstancias de prohibiciones de ingreso han tomado un camino diverso desde la dictación del Decreto Supremo N° 102 del 17 de marzo de 2020 que dispuso el cierre temporal de lugares habilitados para el ingreso y egreso de extranjeros por la emergencia de salud pública de importancia internacional por brote del nuevo coronavirus. Sin perjuicio de ello, en su artículo 2do señala que, excepcionalmente, la medida no afectará a nacionales chilenos, ni a los extranjeros residentes de manera regular en el territorio nacional, especificándose en este punto en la letra j) del mismo articulado, que son considerados extranjeros residentes en situación migratoria regular sea que cuenten con una solicitud de residencia o permanencia definitiva ingresada a trámite en Chile o que tengan un permiso otorgado vigente. En relación a este ámbito, es que se desarrollará el análisis de las sentencias presentadas, puesto que en razón de la actualidad en que desea exponer el presente

obtener del Ministerio del Interior o de la autoridad administrativa correspondiente, la ampliación de este plazo. Esta actuación administrativa estará exenta del pago de derechos.”

trabajo, los tribunales han estado avocados en los últimos meses a resolver esta problemática con el cierre total de fronteras decretado.

3.2.1. Antecedentes normativos

La prohibición de ingreso se encuentra regulada expresamente en el Decreto Ley N° 1.094 en su artículo 16, de la siguiente manera:

“Art. 16. Podrá impedirse el ingreso al territorio nacional de los siguientes extranjeros:

1. Los condenados o actualmente procesados por delitos comunes que la ley chilena califique de simples delitos;

2. Los que hayan salido de Chile por disposición del Gobierno, y no estén comprendidos en el N° 6 del artículo anterior;

3. Los expulsados de otro país por autoridad competente, y

4. Los menores de 18 años que viajen a Chile sin ser acompañados de su padre, madre o guardador y carezcan de autorización escrita de uno de ellos o del Tribunal competente, debidamente refrendada por autoridad chilena.

Las prohibiciones de este artículo y del anterior, serán aplicadas por las autoridades señaladas en el artículo 10 de este decreto ley.”

En idéntica forma el Reglamento de Extranjería señala estas situaciones, solo dejando fuera de ello que el establecimiento de la aplicación de tales restricciones será por las autoridades de la Dirección General de Investigaciones, o bien en los lugares que no se encuentre presenta, por Carabineros de Chile.

En cuanto al rol de Policía de Investigaciones en estos procedimientos el artículo 87, en su inciso 2do del Decreto Supremo N° 597, se encarga de enunciarlo respecto de los turistas que ingresen a Chile:

“Art. 87. [...]

Todo turista deberá acreditar, cuando lo estime necesario la autoridad policial de frontera, que tiene los medios económicos suficientes para subsistir durante su permanencia en el país.

Los turistas podrán permanecer en Chile hasta por un plazo no mayor de 90 días. La autoridad de control podrá excepcionalmente limitar la permanencia del turista por un plazo inferior; en estos casos, el interesado podrá obtener del Ministerio del Interior o de la autoridad administrativa correspondiente, la ampliación de este plazo. Esta actuación administrativa estará exenta del pago de derechos.”

Finalmente, la Ley se encarga de establecer el procedimiento a desarrollarse respecto de la dictación de una prohibición de ingreso a nuestro país:

“Art. 29. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades contraloras tendrán la obligación de rechazar el ingreso de los extranjeros que se encuentren en algunas de las situaciones prescritas en los artículos 26° y 27° en base a los antecedentes que obren en su poder, obtenidos de sus propios archivos y registros y/o información canalizada a través de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL).

Las autoridades contraloras informarán al Ministerio del Interior las medidas de prohibición que hayan adoptado a petición de otros organismos o de propia iniciativa, de conformidad con el inciso anterior. Esta Secretaría de Estado, en los casos de confirmar estas medidas, procederá a dictar la Resolución o el Decreto a que se refiere el artículo anterior.

Los extranjeros afectados por las resoluciones referidas en el inciso anterior y las que se dicten de acuerdo a lo prescrito en el artículo 28°, estarán impedidos de entrar al territorio nacional hasta tanto dichas resoluciones no sean revocadas, salvo que sean adoptadas por períodos determinados. El Ministerio del Interior con estas resoluciones, deberá mantener actualizado un registro de ellos.

Las Resoluciones o Decretos Supremos de prohibición de ingreso que se dicten, se pondrán en conocimiento de las autoridades contraloras para su debido cumplimiento, como, asimismo, del Ministerio de Relaciones Exteriores, a fin de que los funcionarios del Servicio Exterior, se abstengan de otorgar visación a los afectados. Si se otorgare visación, prevalecerá la vigencia de la medida de prohibición de ingreso.”

3.2.2. Fallos

3.2.2.1. Corte de Apelaciones de Santiago. Amparo-1402- 2020 (03/07/2020).

Recurrido: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Corte Suprema – 79243 – 2020. (14/07/2020).

Contexto: Grupo de 26 ciudadanos colombianos que pernoctaron por alrededor 2 meses afuera del Consulado General de Colombia en Santiago, en razón de que ante la emergencia sanitaria provocada por el virus Covid-19, desean retornar a su país de origen, viéndose imposibilitados ya que algunos de ellos tenían calidad migratoria de turista, pero por la cancelación de viajes, no lograron retornar, y otros quedaron impedidos de ingresar a Colombia por las medidas de cierre de fronteras impuestas. Ante ello el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Consulado General de Colombia en Santiago, mediante negociaciones bilaterales acordaron un vuelo a Bogotá. Para ello, los ciudadanos debían someterse a ciertos protocolos, en donde se les exige la firma de una declaración jurada en la cual aceptan que se imponga una prohibición de ingreso al país durante 9 años, además de renunciar a cualquier solicitud de residencia o refugio realizada.

Decisión de la Corte de Apelaciones: Acoge parcialmente la acción deducida disponiendo que el Departamento de Extranjería y Migración no podrá exigir a los recurrentes la suscripción de una declaración jurada de compromiso de no retornar a Chile dentro de 9 años, así como tampoco dispondrá de una prohibición de ingreso al

país a los recurrentes fundando ello en la sola circunstancia de acogerse al “Plan Humanitario de Retorno”

Principales argumentos del fallo:

“8º) *Que ninguno de los argumentos antes descritos permiten justificar dentro del ordenamiento jurídico la exigencia que se hace a los recurrentes para acogerse al denominado “Plan Humanitario de Retorno”.*

En efecto, y como es sabido, en el derecho público solo se puede hacer aquello que la ley permite, por lo que dentro del contexto de la libertad ambulatoria de una persona, reconocido como derecho fundamental en la Constitución Política de la Republica, su restricción solo puede fundarse en la ley.

De esta forma la exigencia de asumir un compromiso de no retornar al país dentro de nueve años no se ajusta a ninguna norma legal, tampoco lo es, que una medida humanitaria requiera para acceder a ella de una determinada contraprestación como lo entiende la autoridad, olvidando precisamente su adjetivo de “humanitario”. En los hechos se trata de 26 personas que se encuentran en una precaria situación, incluso viviendo en la calle por lo que la exigencia que se les hace, en esas condiciones, difícilmente puede considerarse como “voluntaria”.

9º) *Que el ingreso al país se encuentra regulado en la Ley de Extranjería Decreto Ley N° 1094 del año 1975 y, en su Reglamento Decreto N° 597 del año 1984. En dichos cuerpos normativos se contempla expresamente las causales de prohibición e impedimento de ingreso al país, sin que en ellas pueda observarse alguna relacionada con personas que se acogen a un plan humanitario de retorno, por lo que no se divisa la razón de efectuar una exigencia como la que se analiza, pues siempre la autoridad migratoria podrá examinar los antecedentes individuales de quien pretende ingresar a Chile y prohibir o impedir su ingreso si se verifican alguna de las causales aludidas.*

10°) *Que tampoco puede atenderse a las razones económicas o de eficiencia en la utilización de los recursos públicos como quiera que la adopción de medidas para ayudar en el retorno de estas personas no puede entenderse como una dilapidación de recursos o de esfuerzos en vano si es que ellos decidieran retornar al país en un tiempo próximo, pues lo que se intenta hoy por esta vía, es darles una solución humanitaria a su difícil situación pero ello no puede tener como contrapartida una restricción a su libertad ambulatoria, considerando además, como ya se dijo que de producirse el retorno la autoridad está facultada a examinar el caso puntual y así permitir o no el ingreso a territorio nacional.*

11°) *Que por otro lado, no se advierten las razones de seguridad nacional, interés nacional y disponibilidad presupuestaria que fueron invocadas, pues además de no explicarlas tampoco pueden siquiera presumirse. En efecto, el gasto por el Plan Humanitario tiene respaldo, según se establece en la Resolución Exenta N° 5744 que lo reguló, en el presupuesto vigente de la Subsecretaría de Interior y tiene como finalidad dotar al país de una migración ordenada, segura y regular en cumplimiento a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus familiares que establece que los Estados Partes interesados cooperarán de la manera que resulte apropiada en la adopción de medidas relativas al regreso ordenado de los trabajadores migratorios y sus familiares al Estado de origen cuando decidan regresar, cuando expire su permiso de residencia o empleo, o cuando se encuentren en situación irregular en el Estado de empleo.*

12°) *Que en cuanto a las razones de carácter internacional, la autoridad recurrida invocó para proceder como lo hizo, el artículo 8° de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios que dispone que éstos y sus familiares “podrán salir libremente de cualquier Estado, incluido su Estado de origen. Ese derecho no estará sometido a restricción alguna, salvo las que sean establecidas por la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el*

*orden público, la salud o la moral pública o los derechos y libertades ajenos y sean compatibles con otros derechos reconocidos en la presente parte de la Convención”. Del texto transcrito, menos es posible, justificar una exigencia como la requerida a quienes deseen acogerse al Plan Humanitario de Retorno, pues, **la regla general es la libertad para salir de un Estado sin restricción alguna, de manera que las excepciones, es decir, las restricciones que se impongan deben ser interpretadas de manera restrictiva, y es por ello, que si la ley de migraciones no contempla una exigencia como la que se analiza, y si no se explican las razones de seguridad nacional, de orden público, de salud o moral pública, simplemente no puede ser admitida.** [...]*

*14°) Que conforme a lo razonado, procede acoger el presente arbitrio solo en cuanto se dejará sin efecto la exigencia efectuada a los actores de suscribir una declaración jurada de compromiso de no retornar a Chile dentro de nueve años como la prohibición de ingreso a Chile por el mismo tiempo fundada en la sola circunstancia de acogerse al Plan Humanitario de Retorno, pues **tales exigencias atentan contra la libertad ambulatoria reconocida en el artículo 19 N° 7 de la Constitución Política de la Republica, verificándose así, una restricción ilegal a dicha libertad que habilita a esta Corte a adoptar las medidas necesarias para restablecer el imperio del derecho.**”*

Decisión de la Corte Suprema: Confirma la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago.

3.2.2.2. Corte de Apelaciones de Santiago. Amparo-1844-2020 (10/09/2020).

Recurrido: Policía de Investigaciones de Chile.

Corte Suprema – 112525 – 2020. (22/09/2020).

Contexto: Persona de origen venezolano, quien fue titular de visa temporaria hasta el mes de febrero de 2020, habiendo, realizado su solicitud de permanencia definitiva,

con la antelación debida, en diciembre de 2019. En el mes de enero, por razones familiares, viajó de urgencia a Estados Unidos, teniendo con fecha de retorno el día 15 de marzo. Debido al cierre de fronteras la aerolínea le informó de la reprogramación de su vuelo y pudo concretarlo, previo a acreditar su residencia legal y que contaba con una solicitud de permanencia definitiva en trámite, el 26 de mayo. Al llegar al aeropuerto de Santiago, en el control de Policía de Investigaciones fue impedido de ingresar a Chile ya que en el sistema figuraba una visa temporaria vencida, sin otra solicitud en curso, siendo reembarcado hacia Estados Unidos. A la fecha de presentación de esta acción, el amparado no había logrado regresar a Chile, en donde residen sus 2 hijas, una de nacionalidad venezolana y la otra chilena.

Decisión de la Corte de Apelaciones: Rechaza la acción constitucional de amparo.

Principales argumentos del fallo:

“Sexto: Que, del análisis de lo expuesto por las partes, se puede advertir que el amparado no mantiene ninguna tramitación de visa, habiendo sido titular de visa temporaria por un año, la cual, según sus propios dichos expiró el 12.FEB.2020, por lo cual, su condición de ingreso al momento del control migratorio correspondía a extranjero en calidad de turista.

Séptimo: Que, del mérito de lo expuesto, no se advierte un actuar ilegal por parte de la recurrida, toda vez que su actuación, se enmarca dentro de la esfera de sus atribuciones, y se encuentra ajustado a lo que prescribe el Decreto N° 102 del Ministerio del Interior, dictado en virtud de la emergencia sanitaria, todos motivos por los cuales la presente acción no podrá prosperar.”

Decisión de la Corte Suprema: Confirma la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago.

3.2.2.3. Corte de Apelaciones de Santiago. Amparo-1903-2020 (30/09/2020).

Recurrido: Departamento de Extranjería y Migración de Chile del Ministerio de Interior y Seguridad Pública / Policía de Investigaciones de Chile / LATAM AIRLINE GROUP S.A

Corte Suprema – 125553 – 2020. (09/10/2020).

Contexto: Persona de nacionalidad venezolana viaja a Estados Unidos en el mes de junio del presente año, habiendo sido recibida por el Departamento de Extranjería y Migración su solicitud de Permanencia Definitiva correctamente el 18 de febrero de 2020, quedando en estado de trámite. Al retornar a Chile en el mes de septiembre se le negó el abordaje del vuelo por instrucciones del Policía de Investigaciones de Chile por haber efectuado un trámite fuera de plazo, por lo que no se encontraba registrada en el sistema de dicha autoridad.

Decisión de la Corte de Apelaciones: Acoge la acción de amparo presentada.

Principales argumentos del fallo:

“Sexto: Que con el mérito de lo informado por el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en orden a que mediante comunicación No 4323339, de 18 de febrero de 2020, se informó a la amparada que su solicitud de permanencia de definitiva había sido acogida a trámite, encontrándose por tanto regular en el país y con autorización para desarrollar cualquier actividad económica lícita durante la tramitación del mismo y salir e ingresar al territorio de la Republica, resulta claro que la negativa a permitir su ingreso al país resulta ilegal, pues no existe impedimento previsto en el ordenamiento, aún en la actual situación de emergencia sanitaria, que obste a que Jeanette Coromoto Rodríguez Martínez ingrese a Chile.”

Decisión de la Corte Suprema: Confirmando la sentencia apelada.

3.2.3. Otros fallos sobre la misma materia

Las Cortes de Apelaciones del país se han visto en la obligación de escuchar acciones constitucionales en donde la temática es la denegación de ingreso al territorio nacional, a modo ejemplar de ello, ponemos a disposición de lector fallos para que pueda interiorizarse más respecto de este tema:

- Corte de Apelaciones de Santiago. Amparo - 1902 – 2020.
Corte Suprema 127167 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Santiago. Amparo - 61011 – 2019.
Corte Suprema 30331 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Rancagua. Amparo – 239 – 2020.
Corte Suprema 104770-2020.

3.3. Expulsión en razón de presencia de antecedentes penales.

Variadas son las noticias mediáticas que surgen cada cierto tiempo, ya sea de los medios de prensa nacionales⁶⁸ como de la prensa del gobierno⁶⁹, respecto a la concreción de expulsiones de extranjeros con antecedentes penales. Ello desde que el Presidente de la República instauró la nueva política migratoria denominada “ordenar la casa”.

Si bien la legislación es explícita en cuanto a las circunstancias en que una persona puede ser expulsada del territorio nacional, y muy en específico respecto del ámbito delictual, al señalar que quienes se dediquen a ciertos actos delictivos repudiados por el Estado chileno, y quienes hayan sido condenados o procesados por delitos pueden ser sujetos de esta sanción. La política migratoria al parecer apunta a que cualquier persona que en su vida registre un antecedente negativo en su país de origen o durante su permanencia en Chile, pudiera ser sancionado con la medida de expulsión del territorio nacional.

Ello se aleja profundamente de lo que la legislación establece, pero lamentablemente existen variados precedentes de que es la manera en que ha ocurrido en ciertas ocasiones.

Es relevante en este punto destacar que respecto a las personas que cuentan con antecedentes penales en su historia de vida, son diversas las ponderaciones necesarias de hacer para la determinación de la peligrosidad que puedan significar para nuestro país. Dentro de estas

⁶⁸ “Interior concreta expulsión de 42 extranjeros por antecedentes penales y condenas judiciales”. EMOL, Santiago, Chile, 11 junio 2019. Disponible en:

<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/06/11/950845/Gobierno-concreta-expulsion-de-42-extranjeros-por-antecedentes-penales-y-condenas-judiciales.html>

“Gobierno chileno expulsa a 53 extranjeros detenidos durante la crisis social”. Meganoticias, Santiago, Chile, 15 septiembre 2020. Disponible en:

<https://www.meganoticias.cl/nacional/313573-expulsan-migrantes-extranjeros-detenidos-tesis-social-estallido-gobierno-jrx07.html>

⁶⁹ “Nuevo operativo expulsa a 57 extranjeros con antecedentes penales”. Noticias Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Santiago, Chile, 3 mayo, 2019. Disponible en:

<https://www.interior.gob.cl/noticias/2019/05/03/cuarto-operativo-2019-expulsa-a-57-extranjeros-con-antecedentes-penales/>

ponderaciones nos encontramos con preguntas que debieran ser esenciales, en opinión de la autora, para establecer la máxima sanción migratoria existente en nuestra legislación.

Preguntas en cuanto al delito cometido: ¿hace cuántos años ocurrió el hecho que originó su antecedente? O sobre la condena: ¿de qué manera se sentenció el cumplimiento de ella? ¿fue íntegramente cumplida? ¿accedió a algún beneficio? Cuestionamientos acerca de la conducta posterior al cumplimiento de su pena: ¿volvió a cometer un delito de la misma o de otra índole? ¿es parte de algún proceso judicial del ámbito penal? E interrogantes en relación a su reinserción social y arraigo familiar: ¿tiene una familia y un proyecto de vida en Chile? ¿ha mantenido vínculos laborales estables? ¿es una persona que se desenvuelve positivamente en su comunidad?, etc.

Es llamativo de observar la lógica que hay detrás de las personas expulsadas por tener antecedentes penales en su país de origen, puesto que en la mayoría de los casos no se tiene información concreta de que fueran requeridas por su país, por ende, no se trataría de prófugos de la justicia, en principio. Se puede inferir, en ese sentido, que son personas que cometieron un error, empero cumplieron sus condenas, como se señaló en la presentación para la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización, en el marco del Proyecto de la nueva Ley de Extranjería y Migración, de la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la Universidad Diego Portales del 3 de septiembre de 2018: “¿Vamos a castigarlos toda la vida por lo mismo? ¿Esas personas no tienen derecho a salir de sus países?”⁷⁰

Un reciente estudio realizado por el Centro de Estudios Públicos (CEP), publicado el 22 de septiembre de este año, indica que el mito que asocia directamente el aumento de la delincuencia en el país con la llegada de migrantes es falso, no es la realidad en Chile. En él se concluye que la representación de personas inmigrantes como imputados en procesos judiciales solo corresponde al 2,36% del universo de los imputados y solo al 2,57% de los

⁷⁰ Presentación para Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización. (3 septiembre 2018, Santiago, Chile). “El debido proceso y las medidas de expulsión: por Francisca Vargas Rivas, Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la Universidad Diego Portales”. 2018. Disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=146230&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

condenados⁷¹. Con dichas cifras se confirma que la vinculación de la criminalidad con la migración no es más que un estereotipo, con el que se debe tener estricto cuidado al momento de establecer políticas migratorias ya que no son cuestiones que estén inherentemente relacionadas.

La intención de la autora con estas opiniones no es validar los comportamientos antijurídicos de las personas, sino más bien realizar una invitación a reflexionar en cuanto a la realidad en la que vivimos, más allá del asunto y exposición mediática en que constantemente se cae, reconocer y comprender que todas las personas merecen ser tratadas, ante todo con dignidad, sin ser objetos de utilidades que tienen por consecuencia la deshumanización de los mismos. Por ello es que se debe tener especial cuidado con quienes son migrantes ya que, según palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la comunidad migrante en nuestro continente constituye “*un grupo caracterizado por su extrema vulnerabilidad y que, por ende, se ha encontrado especialmente expuesto a violaciones de derechos humanos*”⁷².

3.3.1. Antecedentes normativos

La regulación de lo referente a las personas que cuenten con antecedentes negativos en su historial o que estén procesadas judicialmente en este ámbito la encontramos esencialmente en el artículo 15 del Decreto Ley N° 1.094:

“Art.15. Se prohíbe el ingreso al país de los siguientes extranjeros:

1. Los que propaguen o fomenten de palabra o por escrito o por cualquier otro medio, doctrinas que tiendan a destruir o alterar por la violencia, el orden social del país o su sistema de gobierno, los que estén sindicados o tengan reputación de ser agitadores o

⁷¹ “Inmigración y delincuencia: ¿qué dicen las cifras?”. CEP CHILE. Santiago, Chile, 22 septiembre 2020. Disponible en:

<https://www.cepchile.cl/cep/noticias/notas-de-prensa/seminario-inmigracion-y-delincuencia-que-dicen-las-cifras>

⁷² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Mandato de la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes. Disponible en: <http://www.cidh.org/migrantes/migrantes.antecedentes.htm>

activistas de tales doctrinas y, en general, los que ejecuten hechos que las leyes chilenas califiquen de delito contra la seguridad exterior, la soberanía nacional, la seguridad interior o el orden público del país y los que realicen actos contrarios a los intereses de Chile o constituyan un peligro para el Estado;

2. Los que se dediquen al comercio o tráfico ilícito de drogas o armas, al contrabando, al tráfico ilegal de migrantes y trata de personas y, en general, los que ejecuten actos contrarios a la moral o a las buenas costumbres;

3. Los condenados o actualmente procesados por delitos comunes que la ley chilena califique de crímenes y los prófugos de la justicia por delitos no políticos;

4. Los que no tengan o no puedan ejercer profesión u oficio, o carezcan de recursos que les permitan vivir en Chile sin constituir carga social;

5. Los que sufran enfermedades respecto de las cuales la autoridad sanitaria chilena determine que constituyen causal de impedimento para ingresar al territorio nacional;

6. Los que hayan sido expulsados u obligados al abandono del país por decreto supremo sin que previamente se haya derogado el respectivo decreto;

7. Los que no cumplan con los requisitos de ingreso establecidos en este decreto ley y su reglamento, perjuicio de lo dispuesto en el N° 4 del artículo siguiente y en los artículos 35 y 83, y

8. Los que habiendo incurrido en la comisión los delitos tipificados en el inciso primero del artículo 68 y en el artículo 69, y a su respecto hubieren prescrito las acciones penales o las penas correspondientes, en su caso, encontrándose fuera del territorio nacional.”

Lo mismo, en idéntica manera, se expresa en el Reglamento de dicha ley en el artículo 26.

Por otro lado, también la Ley de Extranjería señala que quienes hayan ingresado regularmente al país y cometan alguna de los supuestos del artículo 15 podrán ser expulsados.

“Art. 17. Los extranjeros que hubieren ingresado al país no obstante encontrarse comprendidos en alguna de las prohibiciones señaladas en el artículo 15 o que durante su residencia incurran en alguno de los actos u omisiones señalados en los números 1, 2 y 4 del artículo indicado, podrán ser expulsados del territorio nacional.”

De la misma manera se repite en el artículo 30 del Reglamento de la Ley de Extranjería, modificándose en que además a la sanción de expulsión se puede aplicar las sanciones del título que establece las sanciones e infracciones migratorias de tal normativa.

“Art. 30. Los extranjeros que hubieren ingresado al país no obstante encontrarse comprendidos en alguna de las prohibiciones señaladas en el artículo 26° o que durante su residencia en el país incurran en algunos de los actos señalados en el N° 1, 2 ó 4 del mismo artículo, podrán ser expulsados en el territorio nacional, sin perjuicio de aplicárseles, cuando corresponda, las sanciones contempladas en el Título VIII del presente Reglamento.”

3.3.2. Fallos

3.3.2.1. Corte de Apelaciones de Arica. Amparo-166-2020 (27/06/2020).

Recurrido: Departamento de Extranjería y Migración.

Corte Suprema – 76812 – 2020. (08/07/2020).

Contexto: Ciudadano de nacionalidad boliviana, quien fue titular de permanencia definitiva desde el año 1985, siendo dejada sin efecto con la dictación de un Decreto que ordena su expulsión del país en 1998. Tal Decreto se fundamenta en el artículo 17 del D.L. N° 1.094, en razón de haber sido condenado en calidad de autor por el delito de tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, ocurrido Chile en 1996. En la actualidad el amparado alega haber mantenido una conducta intachable por más de 23 años, contrajo vínculo matrimonial y 3 hijos nacidos de ello.

Decisión de la Corte de Apelaciones: Rechaza la acción constitucional de amparo presentada.

Principales argumentos del fallo:

“CUARTO: Que, el Decreto de Expulsión impugnado por la presente acción constitucional, se funda en las normas precedentemente referidas al haber sido condenado el amparado por el delito de tráfico ilícito de drogas, a la pena de cinco años y un día de presidio mayor en su grado mínimo, por lo que, concurre en la especie, el requisito contemplado en el N° 2 del artículo 15 del Decreto Ley N° 1094, de dedicarse al tráfico ilegal de inmigrantes y trata de personas.

QUINTO: Que, en consecuencia, el Decreto de Expulsión del amparado ha sido dictado por autoridad competente al efecto y en virtud de su facultades legales, encontrándose suficientemente fundado, lo que obliga a desestimar la presente acción constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe agregar que el recurrente no acompañó documentación alguna que permita tener por establecido ninguno de los hechos que le sirvieron de fundamento para impetrar el presente arbitrio constitucional, como el parentesco que indica con ciudadanos chilenos, la fecha del cumplimiento de la pena y las relaciones familiares en que se afincó.”

Decisión de la Corte Suprema: Confirma la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Arica, con voto en contra del ministro Leopoldo Llanos, quien estuvo por revocar la resolución y acoger la acción de amparo puesto que el decreto de expulsión en cuestión es del año 1998, habiendo cumplido el amparado íntegramente la pena privativa de libertad impuestas. Asimismo, funda su voto en razón de que desde el año 1985 el amparado vive en Chile, lo que da cuenta de su arraigo a nuestro país. Por todo ello, el acto administrativo conculca la garantía de la libertad personal puesto que el amparado ha sido pártcipe exitosamente de un proceso de reinserción social, al haber cumplido su condena y no haber reiterado su conducta delictual. Es discordante, para el parecer del ministro Llanos, que se le otorgue la posibilidad de

insertarse en la sociedad y, purgada la sanción penal, se pretenda ejecutar una expulsión, dejando en evidencia que no ha cesado el reproche por la conducta, por ello, el decreto en cuestión ha perdido eficacia.

3.3.2.2. Corte de Apelaciones de Santiago. Amparo-1869-2020 (29/09/2020).

Recurrido: Departamento de Extranjería y Migración.

Corte Suprema – 124405 – 2020. (08/10/ 2020).

Contexto: Persona nacida en Colombia, quien en 2016 solicitó visa temporaria por motivos laborales ante lo cual la autoridad administrativa requiere ampliación de antecedentes penales en su país de origen por haber cometido el delito, tipificado en el Código Penal colombiano como “fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones”, al haber contado con un arma de fuego sin el debido salvoconducto vigente, todo ello en el año 2004, proceso que finalizó otorgándole suspensión condicional de la ejecución pena. El Departamento de Extranjería y Migración en 2017, dictó resolución por la cual se rechaza su solicitud de visa temporaria y ordena al abandono voluntario en un plazo de 15 días, en razón de su antecedente negativo. En el mismo año el amparo presenta recurso de reconsideración en contra del rechazo de su solicitud. Finalmente, en 2018 se dicta un Decreto Exento por cual se le expulsa del país, fundado en el artículo 17 con relación al artículo 15 N° 2 de la Ley de Extranjería, teniendo por fundamento que su antecedente negativo es un delito grave, que vulnera bienes jurídicos de seguridad pública, seguridad individual, la ley de control de armas y la paz social, atentando contra el bien común y el orden social. Actualmente mantiene una relación de pareja estable de más de 2 años con una persona de nacionalidad chilena, y un vínculo laboral formalizado, además de no existir ningún nuevo antecedente penal en su vida.

Decisión de la Corte de Apelaciones: Acoge la acción constitucional de amparo presentada, dejando sin efecto la Resolución Exenta que ordena el abandono voluntario del país y el Decreto Exento que expulsa al amparado.

Principales argumentos del fallo:

*“Quinto: Que establecido el marco factico y normativo que fundó la medida, es conveniente destacar que las atribuciones que detentan los órganos de la Administración del Estado son conferidas por la ley en función directa de la finalidad u objeto del servicio público de que se trate. **El ejercicio legítimo de estas atribuciones exige, además del respeto a los derechos de las personas, una necesaria razonabilidad en la decisión de la autoridad.***

*Sexto: Que, así las cosas la conducta ilícita que fundan las actuaciones de la Administración -data del 14 de julio de 2004 –conforme a los antecedentes acompañados. Sin embargo no se ha reclamado que durante su estadía en el país haya participado en algún hecho delictivo o que actualmente se encuentre sujeto a alguna investigación penal. **De este modo, el delito cometido no constituye la situación que el legislador pormenorizó en el artículo 15 N° 2 de la ley especial, en que se enuncian actividades cuya realización, por su gravedad y habitualidad, determinan el más absoluto rechazo de ingreso al territorio nacional para quienes se dedican a ellas, lo que no se satisface con una sola conducta aislada que ya ha sido sancionada, y cuya pena fue cumplida.***

*Séptimo: Que, por otro lado, **no es posible desatender las circunstancias personales y familiares del amparado, quien mantiene a su núcleo familiar más cercano en Chile, de manera que de ejecutarse la medida ciertamente se transgrede lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Política de la Republica que establece que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, siendo deber del Estado dar protección a la población y a la familia, así como propender al fortalecimiento de esta.***

*Octavo: Que, en consecuencia, **los fundamentos que se han invocado por la autoridad carecen de proporcionalidad en relación con la decisión contenida en los actos administrativos que se impugnan por el arbitrio, y considerando la afectación***

que se producirá en su medio familiar, son motivos suficientes para acoger la presente acción y revocar los dictámenes reclamados.”

Decisión de la Corte Suprema: Confirmó la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago, sin perjuicio de contar con los votos en contra del ministro Carlos Kunsemuller y el abogado integrante Jorge Lagos, quienes estuvieron por revocar y rechazar la acción presentada ya que la decisión de expulsión se funda en el incumplimiento de una orden de abandono previa, que se origina por la existencia de una sentencia penal en el país de origen por lo que la autoridad ha obrado dentro de sus atribuciones, con estricto apego a las normas constitucionales y a la legislación especial, fundando adecuadamente el acto.

3.3.2.3. Corte de Apelaciones de Antofagasta. Amparo-185-2020 (02/10/2020).

Recurrido: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Corte Suprema – 124405 – 2020. (14/10/2020.)

Contexto: Persona de nacionalidad peruana, quien contó con un permiso de residencia vigente hasta enero de 2013. En 2017 valiéndose de documentos de cédula de identidad y visa temporaria falsos, fue denunciado de ello ante la Fiscalía local de Calama, por lo que en el mes de noviembre de 2018 se dictó Decreto que ordena la expulsión del país del amparado, por estimar que su conducta vulnera la fe y seguridad pública, atentando contra el bienestar común y orden social, todo ello en razón del artículo 17 en relación al artículo 15, N° 2 del D.L. N° 1.094. Actualmente tiene un vínculo de pareja con una persona de nacionalidad chilena, con quien esperan a su primer hijo, además de contar con toda su familia cercana residiendo en Chile y mantener un vínculo laboral estable.

Decisión de la Corte de Apelaciones: Acoge la acción constitucional de amparo, ordenando dejar sin efecto el decreto de expulsión del país.

Principales argumentos del fallo:

“DÉCIMO: Que, en razón de lo expuesto, si bien en principio no se puede calificar que la autoridad recurrida haya actuado al margen de la ley, dado que cuenta con competencia para resolver acerca de la expulsión de los extranjeros en tanto concurren ciertas causales legales, facultad consagrada en el cuerpo normativo previamente citado, existen otros aspectos que se deben tener en cuenta para resolver, como el arraigo familiar y laboral del amparado, y la extensión de tiempo que ha vivido en esta país.

En consecuencia, de ejecutarse la medida, ciertamente ocasiona un daño no sólo a nivel personal sino también a nivel familiar, atendido el tiempo de residencia en nuestro país y el contar con familia constituida, medida que perturbará su identidad familiar y nacional, afectando lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Política de la república que establece que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, siendo deber del Estado dar protección a la población y a la familia, así como propender al fortalecimiento de ésta.

En consecuencia, estimándose que los fundamentos del decreto de expulsión no son proporcionales a la infracción sancionada y causal de expulsión invocada, teniendo especialmente en consideración que no existe una condena en contra del amparado por los hechos que se le imputan, existe merito suficiente para acoger la acción deducida.”

Decisión de la Corte Suprema: Confirma la sentencia apelada de la Corte de Apelaciones de Antofagasta. Sin perjuicio, haber votado en contra y estar por revocar el fallo de la Corte de Apelación, los abogados integrantes Jorge Lagos y María Cristina Gajardo quienes señalan que se obró dentro del límites de sus atribuciones, con apego a las normas constitucionales y a la legislación especial establecida, habiendo fundamentado su acto administrativo.

3.3.3. Otros fallos sobre la misma materia

En el tema de la dictación de órdenes de expulsión en razón de los antecedentes penales de un extranjero, ya sea que se hayan sentenciado en Chile o en su país de origen, hay variados fallos que señalamos a continuación, para la investigación del lector:

- Corte de Apelaciones de Copiapó. Amparo – 58 – 2020.
Corte Suprema 119213 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Santiago. Amparo – 130 – 2020.
Corte Suprema 14865 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Santiago. Amparo – 1791 – 2020.
Corte Suprema 119777 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Santiago. Amparo – 1599 – 2020.
Corte Suprema 92129 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Concepción. Amparo – 233- 2020.
Corte Suprema 122119-2020.

3.4. Denegación de solicitud al procedimiento de refugio de la Ley N°20.430.

No fue, sino hace solo unos días, el pasado 24 de octubre que la Contraloría General de la República dio la noticia de haber detectado irregularidades en el procedimiento para reconocer la condición de refugiados en nuestro país⁷³. A través de una auditoría se elaboró el informe de investigación especial^(66.Anexo3) en virtud del cual se le solicitó investigar actuaciones del ex Subsecretario del Interior y del actual jefe del Departamento de Extranjería y Migración, respecto del ajustamiento del actuar de la autoridad migratoria (tanto de la Subsecretaría del Interior como las Gobernaciones Provinciales) a la normativa que regula el procedimiento de solicitud de refugio, en específico a las solicitud de reconocimiento de dicha condición.

Los principales resultados de dicho informe indican que se advirtió en el proceder de las autoridades, la exigencia de trámites que no están contemplados en la normativa correspondiente, a saber, la Ley N° 20.430, así como tardanzas al acceso de dicho procedimiento, a través del otorgamiento de citas de atención, lo cual está implicando una espera de 3 meses para tener recién el primer acercamiento con la autoridad. Asimismo, se evidencia que existe una evaluación ilegal de la necesidad de protección, que es improcedente, al imponerse una entrevista previa, realizada por el funcionario, encargado solo de la atención inicial en las oficinas migratorias. Igualmente, y más relevante aun, se estableció una anormalidad de proceder: las autoridades migratorias regionales solicitan instrucciones al nivel central respecto a proceder o no con la formalización de las solicitudes de la condición de refugiado en general, condicionando de esta manera el inicio del procedimiento.

⁷³ “Contraloría detecta irregularidades por parte de la Subsecretaría del Interior en procedimiento para reconocer la condición de refugiados”. *La Tercera*. Santiago, Chile, 24 octubre 2020. Disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/contraloria-detecta-irregularidades-por-parte-de-la-subsecretaria-del-interior-en-procedimiento-para-reconocer-la-condicion-de-refugiados/QITK4SRVB5EEDLTSTYGLRQUUIQ/>

El contexto de dicha investigación se da de acuerdo al gran número de presentaciones de acciones constitucionales de protección durante los años 2018 y 2019, y que se ha mantenido creciendo durante el año 2020, las que también fueron investigadas en el informe, en donde se persigue simplemente el acceso a la solicitud de la condición de refugiado, la cual ha sido negada por el Estado chileno, de diversas maneras pero siendo una constante a nivel general en todo el país, realizándose entrevistas de pre-admisibilidad, las que no han sido establecidas por la normativa aplicable de la materia.

La importancia de este tema es vital, la normativa no establece una forma exacta de solicitar el asilo, de manera que basta con hacerlo de manera presencial, la autoridad debe proveer un formulario especial para ello, conformándose de esa manera la condición de solicitante de refugio, adquiriendo una visa temporaria especial, de 8 meses de duración.

Ya desde 2019 se conocía la noticia de la larga espera que significaba la conclusión de un procedimiento de solicitud de asilo en nuestro país, en alrededor 3 o 4 años de demora⁷⁴. Ello debiendo ya haber franqueado el obstáculo del examen de pre-admisibilidad o la denegación rotunda de la entrega del formulario que solamente da inicio al procedimiento, para posteriormente esperar una cita a una entrevista de elegibilidad en donde la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado es la encargada de asesorar al Ministerio del Interior en cuanto al otorgamiento, rechazo, cesación, cancelación o revocación de la pena, para los solicitantes de la condición de refugiado.

Es cierto que las cifras sobre personas que ingresan al país solicitando asilo han aumentado considerablemente, en el año 2019 fueron 16.933 solicitudes las informadas^(67.SJM), lo cual es de sentido lógico ya que la cantidad de personas migrantes ha crecido, se han acrecentado las situaciones de vulnerabilidad de países con problemáticas sociales, políticas, económicas, humanitarias y de violencia generalizada como ocurre con los nacionales de Cuba, Colombia

⁷⁴ “Tramitación de solicitudes de refugio en Chile está demorando entre tres o cuatro años”. CNN CHILE, Santiago, Chile, 24 de julio 2019. Disponible en: https://www.cnnchile.com/pais/tramitacion-solicitudes-refugio-chile-demora-3-o-4-anos-departamento-extranjeria_20190724/

y Venezuela, quienes son los principales ciudadanos que han realizado solicitudes de refugio. A pesar de dichas circunstancias la diferencia de las solicitudes reconocidas entre los años 2018 a 2020 es abismal: Si en 2018 se reconocieron 171 (11 más que las del 2017), en 2019 se reconocieron solo 30 y en lo que va del año 2020 solo 7 solicitudes han sido reconocidas. [\(68.Anexo4\)](#) Tales índices generan dudas respecto de posibles políticas “invisibles” que establecen un actuar sistemático de no otorgamiento de la condición de refugiados, que se vislumbra en similitud en todas las regiones del país.

La gravedad de este tema radica esencialmente en la situación de nuestro continente: Latinoamérica encabeza la lista de refugiados a nivel mundial con Colombia, quien posee 7,8 millones de desplazados por causa del conflicto armado y narcotráfico vivido en aquel país, superando así a Siria. El otro punto álgido es Venezuela, caso que presenta el mayor éxodo en menor tiempo y una de las más grandes crisis de desplazados en el mundo con 5,1 millones de personas en calidad de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo⁷⁵. Estas grandes crisis humanitarias dejan desprotegidas a niñas, niños, mujeres, hombres y mayores de edad, familias completas que debieron dejar sus hogares, siendo expuestos a explotación laboral, sexual y tráfico de personas.

Todo ello sumado a la gran precariedad migratoria en que viven estas personas, quienes huyen forzosamente en razón de resguardar su vida e integridad. Ello debe mirarse bajo la perspectiva de que estas personas han sido vulneradas en sus derechos fundamentales, ese es el motivo de estipularles una condición especial como la de refugiados, condición que busca otorgarles una protección que no lograron encontrar en su país de origen, a quienes la circunstancia de imponer trabas ilógicas, representa la imposibilidad de rehacer sus vidas. [\(69.Conf.Int.Mig.DDHH\)](#) Asimismo, no hay que olvidar la desprotección que hoy por hoy se acrecienta con la crisis mundial que profundiza dicha precariedad ya que si antes, lo más requerido a instituciones dirigidas a migrantes y refugiados era la asesoría sobre tramitación

⁷⁵ De acuerdo a datos otorgados por ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados). Disponible en: <https://eacnur.org/es/labor/emergencias/venezuela-crisis-de-refugiados-y-migrantes>

de procedimientos migratorias, hoy toda esa ayuda, lamentablemente, se vio obligada a transformarse en la satisfacción de requerimientos de ayuda de emergencia para subsistir.

3.4.1. Antecedentes normativos

En el ámbito de refugiados, la normativa chilena cuenta desde el año 2010 con la Ley N° 20.430 que establece disposiciones sobre la protección de refugiados, junto a su respectivo Reglamento emanado del Decreto N° 837.

Es esencial remarcar lo que el Estado chileno comprende por refugiado, de lo que se encarga el artículo 2 de la anterior ley mencionada:

“Art. 2. Concepto de Refugiado. Tendrán derecho a que se les reconozca la condición de refugiado las personas que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- 1. Quienes, por fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentren fuera del país de su nacionalidad y no puedan o no quieran acogerse a la protección de aquél debido a dichos temores.*
- 2. Los que hayan huido de su país de nacionalidad o residencia habitual y cuya vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en dicho país.*
- 3. Quienes, careciendo de nacionalidad y por los motivos expuestos en los numerales anteriores, se encuentren fuera del país en que tenían su residencia habitual y no puedan o no quieran regresar a él.*
- 4. Los que, si bien al momento de abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual no poseían la condición de refugiado, satisfacen plenamente las condiciones de inclusión como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad a su salida.”*

En cuanto a la denegación de acceso al procedimiento de refugio, la normativa aplicable se reduce al artículo 26 al 28 de Ley de Refugio:

“Art 26. Presentación de la Solicitud. Podrá solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado toda persona que se encuentre dentro del territorio de la República de Chile, sea que su residencia fuere regular o irregular.

La solicitud podrá presentarse en cualquier oficina de Extranjería. Al ingresar a territorio nacional, los extranjeros también podrán hacerlo ante la autoridad migratoria que se encuentre en un paso habilitado de la frontera, quien le proporcionará la información necesaria sobre el procedimiento.

La señalada autoridad requerirá al interesado declarar las razones que lo forzaron a dejar su país de origen. Las personas deberán informar acerca de su verdadera identidad, en caso de no contar con documentos para acreditarla, o manifestar si el documento de identidad o pasaporte que presenten es auténtico.

Art. 27. Recepción de la Solicitud. Los funcionarios de la Administración del Estado que tuvieran conocimiento de la presentación de una solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado de un extranjero, deberán ponerla en conocimiento, en el más breve plazo, de la Secretaría Técnica de la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado.

Art 28. Información de la Solicitud. La solicitud deberá contener los datos completos del solicitante, los motivos por los que interpone el pedido y ofrecer las pruebas documentales o de otro tipo que pudiera aportar en apoyo de su petición, de acuerdo con lo establecido en el reglamento de la presente ley.”

Haciéndose cargo de pormenorizar la manera de formalización de la solicitud de refugio el Reglamento de Refugio señala lo siguiente:

“Art. 36. Formalización de la solicitud. Al ingresar a territorio nacional, los extranjeros podrán manifestar ante la autoridad contralora de frontera la intención de formalizar una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, autoridad que le proporcionará la información necesaria respecto del procedimiento.

La solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado deberá formalizarse en cualquier oficina de Extranjería de las Gobernaciones Provinciales o en el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior. Este trámite deberá realizarse en forma personal por el interesado. En caso que el extranjero esté impedido de presentarse personalmente por motivo de fuerza mayor debidamente justificado, el Ministerio del Interior arbitrará las medidas para que un funcionario habilitado concorra al lugar donde éste se encuentre, le informe del procedimiento y le asista en la formalización de su petición.

Art. 37. Datos del solicitante. Se entenderá formalizada la solicitud una vez que el interesado complete el formulario proporcionado por la autoridad migratoria de extranjería, el que contendrá, a lo menos, los siguientes datos:

- a. Nombres y apellidos del solicitante;*
- b. Lugar y fecha de nacimiento;*
- c. Sexo;*
- d. Nacionalidad;*
- e. Documento utilizado para ingresar al país;*
- f. Lugar de ingreso a Chile;*
- g. Tipo de visación o residencia actual;*
- h. País de procedencia;*
- i. Otras solicitudes de refugio presentadas estado de tramitación;*
- j. Domicilio en Chile;*
- k. Motivos por los que interpone el pedido;*

- l. Indicación de las pruebas documentales o en el extranjero, indicando país y de otro tipo que pueda aportar a la solicitud, y*
- m. Firma del interesado.*

En caso que el solicitante no pueda acreditar su identidad por carecer de documentos, se extenderá la solicitud con el nombre que señala, previo registro de filiación en el Servicio de Registro Civil e Identificación.”

3.4.2. Fallos

3.4.2.1. Corte de Apelaciones de Santiago. Protección-183938-2020 (08/05/2020).

Recurrido: Departamento de Extranjería y Migración.

Corte Suprema – 72008 – 2020. (30/06/2020).

Contexto: Persona de nacionalidad cubana, médico de profesión, quien fue enviado a Venezuela como parte de una misión diplomática de ayuda humanitaria, en donde comienza a recibir amenazas por negarse a acatar la orden de atender solo a quienes se identificarán con el partido socialista, siendo víctima de censura, agresiones físicas y amenazas de retornarlo a Cuba siendo acusado de delito de desacato. Todo ello derivó en el establecimiento de una orden de captura por parte del gobierno cubano, por lo que debió huir de Venezuela, sin opción de retornar a su país de origen y haciendo abandono de su misión médica, lo cual es sancionado como un delito en la legislación cubana, por lo que decidió dirigirse a Chile. Ingresó a Chile a través de un paso no habilitado por no tener posibilidad de solicitar una visa consular desde Cuba y por el temor de al intentar solicitar refugio, ser detenido y devuelto a su país de origen por la orden de captura en su contra. El recurrente solicitó en 3 ocasiones distintas ingresar al procedimiento de refugio, lo cual fue negado: a través de cita dada para ello, en donde luego de una pequeña entrevista le informaron que no calificaba para dicha protección; a través de la entrega de un formulario con todos los

requerimientos que exige la ley y, por último, de palabra en la Sección Refugio y Asentamiento donde le indicaron que por la gran demanda no podía ingresar una nueva solicitud, sin ser resuelta la anterior.

Decisión de la Corte de Apelaciones: Se acoge la acción de protección presentada, ordenando al Departamento de Extranjería y Migración lo ingrese al procedimiento de la Ley N° 20.430 en un plazo de 10 días.

Principales argumentos del fallo:

*“Cuarto: Que, con el mérito de los documentos acompañados por el recurrente, especialmente aquellos consistentes en solicitud presentada ante Contraloría General de la Republica y notas de prensa que contienen los hechos relatados y que dieron origen a su solicitud de refugio en nuestro país, **resulta creíble la versión dada en cuanto a que efectivamente ingresó a nuestro país por la necesidad imperiosa de refugio. Además, de los propios hechos reconocidos en el informe del organismo recurrido, aparece que el protegido se ha presentado ante la autoridad a fin de que se le reconozca la condición de refugiado en el territorio nacional, conforme al procedimiento interno, sin tener acceso al sistema, es decir, no han podido presentar formalmente solicitud alguna.***

En el caso de autos, se trata de una persona extranjera a quien le asiste el derecho a ser informado de las exigencias de la normativa vigente, en “cualquier oficina de extranjería”, como lo prevé el artículo 26 de la Ley N° 20.430, sin que sea óbice para ello el haber optado o no por alguno de los mecanismos vigentes para regularizar en el territorio nacional su situación migratoria, sea esta regular o irregular.

*Por otro lado, cabe indicar que el presente arbitrio solo tiene por fin acceder al sistema previsto en la citada cuerpo legal, de manera que **no se requiere por esta vía un pronunciamiento sobre el fondo del asunto sino la posibilidad de iniciar el procedimiento de asilo en resguardo de sus derechos**, conforme a la situación que exponen les aflige en sus países de origen, lo que deberá ser analizado por la autoridad de conformidad a lo que prevé el artículo 2° de la citada normativa y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.*

*Quinto: Que el artículo 26 de la Ley N° 20.430, establece la forma en que la solicitud respectiva debe ser presentada, disponiendo: “Podrá solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado toda persona que se encuentre dentro del territorio de la República de Chile, sea que su residencia fuere regular o irregular”, en el caso de autos el recurrente -y así lo reconoce la autoridad- **el reproche dice relación con una entrevista previa realizada por personal del departamento respectivo, ajena al sistema regulado, que impone en los hechos trabas al inicio del procedimiento, afectando con ello los derechos de un extranjero que busca protección, siendo obligación del Estado a través de su estructura otorgar la orientación e información pertinente, sin que sea razonable negarle a priori el derecho de ingresar al sistema de refugio sobre todo si se tiene presente que en los documentos que se agregan a esta causa se contiene el relato de la situación personal que les aflige, lo que permite inferir que la autoridad no ha adoptado medidas eficaces que permitan facilitar la recepción de las solicitudes de asilo a que se refiere la ley N° 20.430, las que son de cargo de la autoridad.***

*Sexto: De esta forma, teniendo presente que **la omisión ilegal que se advierte afecta los derechos del recurrente, en este caso, la igualdad ante la ley garantizada en el artículo 19 N° 2 de la Carta Fundamental, desde que ha recibido un tratado discriminatorio, sin justificación razonable y objetiva, por parte de la recurrida, lo que se traduce en impedirle el acceso al procedimiento de asilo que legítimamente puede iniciar en este país, en desmedro de otros ciudadanos extranjeros que se encuentran en igualdad de condiciones, situación que genera un trato arbitrario para el recurrente, que se encuentra en situación de vulnerabilidad.***”

Decisión de la Corte Suprema: Declaró inadmisibile el recurso de apelación presentado por el Departamento de Extranjería y Migración por tratarse de un órgano dependiente de la Subsecretaría del Interior, sin personalidad jurídica, ni patrimonio propio por lo que al interponer dicha apelación contraviene la normativa de la Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado que dispone que es su función la defensa

en los recursos de protección que se interpongan en contra del Estado, gobiernos regionales, municipalidades, servicios públicos descentralizados, instituciones o servicios descentralizados territorial y funcionalmente y las entidades de derecho privado en que el Estado o sus instituciones tengan aportes o participación mayoritarios o igualitarios.

Con voto en contra de la Ministra Ángela Vivanco quien estuvo por admitir a tramitación el recurso, por estimar que en la circunstancia de que el Consejo de Defensa del Estado defienda los intereses fiscales en un recurso de protección solo lo asume si así es acordado por el mismo Consejo, de no ocurrir ello, los derechos de la entidad quedan en indefensión.

3.4.2.2. Corte de Apelaciones de Puerto Montt. Protección-564-2020 (07/06/2020).

Recurrido: Gobernación Provincial de Chiloé.

Corte Suprema – 71899 – 2020. (26/06/2020.)

Contexto: Acción presentado en favor de 2 personas de nacionalidad cubana:

Uno, médico de profesión y la otra persona psicóloga, quienes escaparon de su país de origen, por el miedo y represión constante a la que eran sometidos. Ingresaron a Chile en 2019 a través de un paso no habilitado para ello, y se dirigieron a Santiago con la finalidad de solicitar refugio en nuestro país, donde les fue negada la atención, indicando que debían acudir a Policía de Investigaciones para auto-denunciarse, debiendo esperar respuesta de tal tramite. Al concretarlo se acercan nuevamente a la oficina de Migraciones donde les indican que su solicitud tuvo resultados negativos por existir una orden de expulsión en trámite en contra de ellos. Se asesoran jurídicamente y asiste nuevamente, donde nuevamente les fue negado.

Decisión de la Corte de Apelaciones: Acogió la acción de protección presentada.

Principales argumentos del fallo:

“Séptimo: Que, el solo hecho de no contar la recurrida con antecedentes que den cuenta de la presentación de la actora en sus oficinas para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiada, no resulta suficiente para tener por establecido que ella no realizó dicha gestión y que, en consecuencia, los fundamentos facticos que aduce en su libelo son falsos, máxime considerando la fotografía que acompañó a estos autos, en la que aparece precisamente frente al acceso a las oficinas del Departamento de Extranjería y permite presumir, para los efectos de la presente acción cautelar, que efectivamente concurrió a las oficinas de la recurrida, ocasión en la que, al solicitar el reconocimiento de la condición de refugiada, su petición no fue debidamente recibida como así tampoco le fue entregado el formulario al que alude el artículo 37 citado para posibilitar el inicio del procedimiento de reconocimiento de dicha condición.

Octavo: Que, de esta manera y atendiendo a la naturaleza reglada del procedimiento de reconocimiento de la calidad de refugiado, que se desprende tanto de la Ley N° 20.430 como de su Reglamento, es menester cautelar la satisfacción íntegra de las formalidades establecidas en dicha normativa y, en especial, aquella prevista en el mismo artículo 37 ya transcrito, que exige, como único mecanismo para la formalización de la petición, completar “...el formulario proporcionado por la autoridad migratoria de extranjería...”.

Por lo anterior, en la especie, al no haber proporcionado la recurrida tal formulario, imposibilitando de este modo que se dé inicio a la tramitación del procedimiento, incurrió en un acto ilegal, constitutivo de una discriminación en perjuicio de los recurrentes en relación con el trato dispensado a otras personas que, en situación jurídica equivalente, han visto tramitadas sus solicitudes a la administración sin entorpecimientos ni dilaciones como ocurre en estos antecedentes.”

Decisión de la Corte Suprema: Declaró inadmisibile el recurso de apelación presentado por el Departamento de Extranjería y Migración, por tratarse de un órgano dependiente de la Subsecretaría del Interior, sin personalidad jurídica, ni patrimonio

propio por lo que al interponer dicha apelación contraviene la normativa de la Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado ,que dispone que es su función la defensa en los recursos de protección que se interpongan en contra del Estado, gobiernos regionales, municipalidades, servicios públicos descentralizados, instituciones o servicios descentralizados territorial y funcionalmente y las entidades de derecho privado en que el Estado o sus instituciones tengan aportes o participación mayoritarios o igualitarios.

Con voto en contra de la Ministra Ángela Vivanco quien estuvo por admitir a tramitación el recurso, por estimar que en la circunstancia de que el Consejo de Defensa del Estado defienda los intereses fiscales en un recurso de protección solo lo asume si así es acordado por el mismo Consejo, de no ocurrir ello, los derechos de la entidad quedan en indefensión.

3.4.2.3 Corte de Apelaciones de Santiago. Protección-26846-2020 (21/06/2020).

Recurrido: Departamento de Extranjería y Migración.

Corte Suprema – 94968– 2020. (10/09/2020).

Contexto: Acción interpuesta en favor de 4 personas:

1. Ciudadana de nacionalidad venezolana, abogada, quien era teniente de la Guardia Nacional de Venezuela manteniéndose en dicho puesto hasta que le fue solicitado realizar funciones no administrativas que no le parecían correctas, por lo que tomó la decisión desertar de dicho puesto, lo cual es considerado un delito en el Código de Justicia Militar venezolano por lo que se vio en la obligación de escapar de su país de origen. Ingresó a Chile por un paso no habilitado por Arica, y posteriormente concurrió a la Oficina de Refugio y Asentamiento en la ciudad de Santiago, en donde se le informó que debía acudir a Policía de Investigaciones a denunciar su paso irregular, para dentro de 10 días formalizar su solicitud de asilo.
2. Persona de nacionalidad cubana, médico, quien en 2010 fue enviado a Venezuela en misión médica internacional. Posteriormente en 2014 fue nuevamente obligado

a una misión de la misma índole en África, a lo que se negó por considerarlo una nueva clase de esclavitud moderna, por lo que sufrió diversos hostigamientos: amonestaciones, prohibición de salir del país, amenazas, persecuciones y el embargo de su domicilio. Por ello se vio obligado a abandonar su país, ingresando a Chile por un paso no habilitado en 2019, en donde llegando a la ciudad de Los Andes se acercó de inmediato a solicitar refugio, momento en que le realizaron una entrevista y a los días le informaron que su solicitud había sido rechazada.

3. Pareja de ciudadanos venezolanos: Matrimonio con 2 hijos menores de edad. Uno de ellos fue capitán del Ejército de Comandos de Venezuela, quien presenció irregularidades y actos de corrupción dentro del mismo, de los cuales no quiso formar parte por lo que generó la desconfianza de sus superiores, recibiendo hostigamientos y amenazas por ello, siendo incluso detenido durante 2 meses. Por ello decidieron como familia escapar de Venezuela en 2019, solicitando en frontera asilo, el cual les fue negado y debieron ingresar a Chile por un paso no habilitado. A los días, al llegar a Santiago se acercaron a la Sección Refugio y Asentamiento en donde, luego de escuchar su caso, les indicaron que debían adjuntar una carta explicativa con ello para formalizar la solicitud.

Todos ellos en el mes de febrero de 2020 acuden en conjunto y en compañía de miembros del Servicio Jesuita a Migrantes a la Sección Refugio y Asentamiento, a solicitar por segunda vez asilo, en donde a dos de ellos les indican que debían dirigirse a Policía de Investigaciones para denunciar sus ingresos, y luego de 10 días podían volver a formalizar sus solicitudes. A los otros dos les señalaron que podían regularizar su situación migratoria solicitando una visación de las disponibles en nuestro país, ante su insistencia por solicitar refugio, les comunican que debían buscar asesoría jurídica para ello.

Decisión de la Corte de Apelaciones: Rechaza la acción constitucional de protección presentada.

Principales argumentos del fallo:

“ Octavo: Que, de manera tal, es que previo a formalizar su situación de ingreso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, es necesario poner en conocimiento del ingreso y estancia en el territorio nacional a la autoridad administrativa, situación que no está en contravención a lo dispuesto en el artículo 8° del Reglamento de la Ley de Refugio, que establece que no se aplicará medida de control alguna, pero solo respecto de aquellos que ingresaron de manera clandestina al país, cuando se han visto forzados a recurrir a redes de tráfico ilícito de migrantes como forma de asegurar su ingreso al territorio y obtener protección, situación que tampoco se ha hecho presente ni se ha acreditado de ninguna manera, siendo que tampoco existe acto administrativo alguno de la recurrida que disponga el abandono o expulse del país ninguno de los recurrentes, por lo que no será, sino hasta el día de la cita, en que los extranjeros tendrán la oportunidad de exponer y su situación migratoria ante esta autoridad, así como su eventual necesidad de protección internacional. [...]

En consecuencia, la sola manifestación de voluntad de solicitar refugio, por cualquier medio que se realice, no podrá iniciar el procedimiento, si no se realiza de conformidad a lo dispuesto en las normas reglamentarias anteriormente citadas. [...]

Undécimo: Que, por todo lo señalado, no se advierte en el proceder de la recurrida, ninguna vulneración a garantía constitucional alguna, ya que no existe ningún acto administrativo que haya sido dictado por esta autoridad que disponga la devolución, expulsión o sanción en contra de los recurrentes, siendo que lo obrado por el Departamento de Extranjería y Migración, propende al cumplimiento de la labor encomendada por el Decreto Ley N° 1094, Ley de Extranjería el que establece en su artículo 91 N° 2, supervigilar el cumplimiento de la legislación de extranjería y proponer su modificación o complementación y aplicar, a través del Departamento de Extranjería y Migración, las disposiciones del presente decreto ley y su reglamento, toda vez que se efectúa la misma exigencia a todos aquellos que se encuentren en la misma situación.”

Decisión de la Corte Suprema: Revoca la sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones de Santiago, acogiendo la acción de protección deducida y tiene presente:

“Cuarto: Que de los documentos aparejados al recurso de protección, los que se valoran conforme a las reglas de la sana crítica, consta que los recurrentes comparecieron a las dependencias de la recurrida según aparece de las fotografías aparejadas al recurso de protección, las que aun siendo imágenes simples evidencian una intención que no puede ser solo la de recibir orientación migratoria, pues los actores ingresaron de manera clandestina al territorio nacional y, por ende, se encuentra en situación irregular exponiéndose, incluso, a una eventual persecución penal por infracción al artículo 69 del Decreto Ley N° 1094 de 1974 del Ministerio del Interior, y a una inminente expulsión del país.

Quinto: Que, de esta manera y atendiendo a la naturaleza reglada del procedimiento de reconocimiento de la calidad de refugiado, que se desprende tanto de la Ley N° 20.430 como de su Reglamento, es menester cautelar la satisfacción íntegra de las formalidades establecidas en dicha normativa y, en especial, aquella prevista en el mismo artículo 37 ya transcrito, que exige, como único mecanismo para la formalización de la petición, completar “el formulario proporcionado por la autoridad migratoria de extranjería”.

Por lo anterior, en la especie, al no haber proporcionado la recurrida tal formulario, imposibilitando de este modo que se dé inicio a la tramitación del procedimiento, incurrió en un acto ilegal, constitutivo de una discriminación en perjuicio del recurrente en relación con el trato dispensado a otras personas que, en situación jurídica equivalente, han visto tramitadas sus solicitudes a la administración sin entorpecimientos ni dilaciones como la de este caso.”

3.4.2. Otros fallos sobre la misma materia

La interposición de acciones de protección por denegación al procedimiento de reconocimiento de refugiados a lo largo de nuestro país, es común desde hace unos años por ello, indicamos algunos de dichos fallos para su pertinente estudio:

- Corte de Apelaciones de Arica. Protección – 600 – 2020.
Corte Suprema 79276 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Iquique. Protección – 72 – 2020.
Corte Suprema 30585 - 2020.
- Corte de Apelaciones de Antofagasta. Protección – 1298 – 2020.
Corte Suprema 69883 – 2020.
- Corte de Apelaciones Santiago. Protección – 30596 – 2020.
Corte Suprema 119339 - 2020.
- Corte de Apelaciones Santiago. Protección – 30581 – 2020.
Corte Suprema 76282 - 2020.
- Corte de Apelaciones de Rancagua. Protección – 477 – 2020.
Corte Suprema 27584 – 2020.

3.5. Demoras excesivas y errores en tramitación de solicitudes de permisos de residencia.

El rebasamiento de labores de la autoridad migratoria no es un hecho desconocido, ni tampoco ignorado, si lo observamos desde la mirada de los particulares, mucho menos así para el gobierno. El gran flujo migratorio que estamos viviendo expone signos de ello en variados aspectos de la realidad país.

De acuerdo a datos entregados por el Departamento de Extranjería y Migración durante 2019 la sección visas recibió 273.990 solicitudes, en tanto que se procesaron más de 143.980 solicitudes de permanencia definitiva. Aunado a ello, el área de correos recibió 396.052 solicitudes que los extranjeros enviaron al clasificador N°8 del Departamento de extranjería y Migración.^(70.Migraciones)

Tales datos muestran la gran labor que se ha ido incrementando fuertemente para el Departamento de Extranjería y Migración. Pese a ello, de acuerdo a dichos del mismo Jefe de la entidad, cuando se implementó el proceso de regularización extraordinaria en el año 2018, no se incorporaron nuevos funcionarios a sus oficinas⁷⁶, que sopesaran la carga laboral que significaría la entrega de 155 mil visados adicionales, vale decir que finalmente todo el proceso que supone una regularización excepcional fue sobrellevado por un número de funcionarios no adecuados ni proporcional al volumen de trabajo que se originó.

Ya en noviembre de dicho año se transparentó a través de una publicación en la aplicación Twitter los reales tiempos estimados de espera que estaban presentando las solicitudes al Departamento de Extranjería y Migración: la visa sujeta a contrato demoraría 8 meses, en tanto que la Visa temporaria para profesionales/técnicos al igual que las demás visaciones 6 meses, la solicitud de permanencia definitiva tardaría 11 meses y la de nacionalización 2

⁷⁶ “El próximo año nuestro foco será reducir los tiempos de espera en la tramitación de visas”. Diario el Día. Santiago, Chile, 1 diciembre 2018. Disponible en: <http://www.diarioeldia.cl/mundo/proximo-ano-nuestro-foco-sera-reducir-tiempos-espera-en-tramitacion-visas>

años.⁷⁷ Dichos plazos ya no corresponderían a los actuales ya que el colapso de la entidad parece ser aún mayor de acuerdo a lo informado por los mismos en acciones judiciales que se han presentado en su contra.

En cuanto a la actualización de los sistemas que se comenzó a informar con los anuncios del año 2018 del Presidente de la Republica, se ha rezado por la digitalización de trámites y gestiones ante la autoridad migratoria. El contexto sanitario mundial de los últimos 8 meses ha acelerado este proceso, existiendo en la actualidad 31 trámites digitales a los cuales acceder a través del sitio web del Departamento de Extranjería y Migración, destacando dentro de ellos el establecimiento de un Estampado Electrónico para todas las visaciones y la automatización del registro de visas que corresponde a Policía de Investigaciones, cuando no se trate de la primera obtención. Para la realización de registro de visas por primera vez se dispuso un trámite digital en la plataforma “cerofilas” de dicha entidad policiaca.

Junto a ello, desde la dictación del Decreto Supremo N° 104, de este año por el cual se declara el establecimiento del estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile, han sido diversas las normativas que se han modificado para favorecer a los usuarios en cuanto a todas las trabas que significa el establecimiento de cuarentenas y funcionamientos parciales de organismos públicos nacionales como internacionales. Es así como se extendió el plazo otorgado para la subsanación de documentación de las solicitudes de permisos de residencia, de 5 a 120 días⁷⁸. Asimismo, se modificó temporalmente el plazo para el trámite de cambio de empleador respecto de la visa sujeta a contrato, con lo cual se amplió el plazo de 30 a 180 días para la realización de dicho trámite⁷⁹.

⁷⁷ Publicación de cuenta de Twitter Migraciones Chile, cuenta oficial del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile. 18 noviembre 2018. Disponible en: <https://twitter.com/DptoExtranjeria/status/1062363302028869632/photo/1>

⁷⁸ Resolución Exenta N° 2.933. Dispone medida provisional de extensión del plazo contemplado en el artículo 31 de la Ley N° 19.880, en los casos que indica producto de la emergencia sanitaria por brote de “Covid-19”.Santiago, Chile. 12 junio 2020.

⁷⁹ Resolución Exenta N° 2.606. Dispone medida provisional de extensión del plazo que indica en los casos que indica, producto de la emergencia sanitaria por brote de “Covid-19”.Santiago, Chile. 6 junio 2020.

Todas las anteriores implementaciones han sido un avance en la materia migratoria del país, sin embargo, lamentablemente han ocasionado nuevas problemáticas, de las cuales no se ha dado respuesta ni solución por parte de la autoridad administrativa provocando de esta manera, vulneraciones de distintos derechos fundamentales de las personas migrantes.

3.5.1. Antecedentes normativos

La mayor parte de las irregularidades denunciadas en relación al otorgamiento de los permisos de residencia ya sean temporales o permanente, de las que más se ha expuesto, son en cuanto a demoras excesivas en la tramitación de dichas solicitudes.

En este ámbito la Ley de Extranjería ni su Reglamento hacen alusión a ello. Ante esta omisión de una ley especial se debe acudir a la ley que rige los actos administrativos del Estado: la Ley N° 19.880 que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Es ella la llamada a suplir este silencio, todo lo cual se satisface a través del establecimiento de los principios rectores que deben inspirar estos asuntos.

Es así como el artículo 4 de dicha normativa se evoca aquello:

“Art. 4. Principios del procedimiento. El procedimiento administrativo estará sometido a los principios de escrituración, gratuidad, celeridad, conclusivo, economía procedimental, contradictoriedad, imparcialidad, abstención, no formalización, inexcusabilidad, impugnabilidad, transparencia y publicidad.”

Del listado de principios rectores los más aplicables a estas demoras y errores por parte de la autoridad administrativa son, sin lugar a dudas y preferente: el principio de celeridad.

“Art. 7. Principio de celeridad. El procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites.

Las autoridades y funcionarios de los órganos de la Administración del Estado deberán actuar por propia iniciativa en la iniciación del procedimiento de que se trate y en su prosecución, haciendo expeditos los trámites que debe cumplir el expediente y removiendo todo obstáculo que pudiere afectar a su pronta y debida decisión.

En el despacho de los expedientes originados en una solicitud o en el ejercicio de un derecho se guardará el orden riguroso de ingreso en asuntos de similar naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia.”

Asimismo, el principio conclusivo es fundamental vaya aparejado del anteriormente mencionado principio, ya que no tiene razón de eficacia el que un procedimiento sea terminado sin un acto que se pronuncie sobre el resultado de él.

“Art. 8. Principio conclusivo. Todo el procedimiento administrativo está destinado a que la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad.”

En la misma línea, el vínculo entre los particulares y la administración, que es una evidente relación de verticalidad, requiere del respeto íntegro a estos principios en donde no se debe dar lugar a retrasos y tardanzas injustificadas, como señala el principio de economía procedimental.

“Art. 9. Principio de economía procedimental. La Administración debe responder a la máxima economía de medios con eficacia, evitando trámites dilatorios.

Se decidirán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo, siempre que no sea obligatorio su cumplimiento sucesivo.

Al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, deberá consignarse en la comunicación cursada el plazo establecido al efecto.

Las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, a menos que la Administración, por resolución fundada, determine lo contrario.”

Finalmente, y completamente relevante se aprecia el principio de inexcusabilidad que salvaguarda los intereses de los particulares en cuanto deben ser siempre informados, tanto de su dictación como de su contenido, de cada acto realizado por la Administración. En ello, no debe dar pretexto la autoridad en razón de no ser el órgano competente, o el término por vías indirectas del procedimiento.

“Art. 14. Principio de inexcusabilidad. La Administración estará obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación.

Requerido un órgano de la Administración para intervenir en un asunto que no sea de su competencia, enviará de inmediato los antecedentes a la autoridad que deba conocer según el ordenamiento jurídico, informando de ello al interesado.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, abandono del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.”

3.5.2. Fallos

3.5.2.1. Corte de Apelaciones de Santiago. Protección-173974-2019 (10/02/2020).

Recurrido: Departamento de Extranjería y Migración.

Corte Suprema – 24827– 2020. (05/06/2020).

Contexto: Acción interpuesta por 4 ciudadanos de nacionalidad venezolana, quienes fueron titulares de visa temporaria de Responsabilidad Democrática desde octubre de 2018. Ya en 2019 con la antelación legal exigida de, en los 90 días anteriores al vencimiento de la visación, realizaron la solicitud de permanencia definitiva. Llegado el vencimiento de su visación, y cédula de identidad para extranjeros, en octubre de 2019, la admisibilidad de su solicitud se encuentra pendiente, lo que les genera una enorme cantidad de problemáticas en orden a no contar con una cédula de identidad vigente, aun teniendo una permanencia legal, tales como: movilidad libre en sus cuentas bancarias, suscribir contratos de servicios como de arriendo de inmuebles, tv cable, telefónica, etc. La autoridad señala que el trámite completo de permanencia definitiva demora aproximadamente 11 meses, pero se denuncia por los recurridos que no es la realidad, superando el año y más meses en resolverse. Por ello el no pronunciamiento de la autoridad recurrida vulnera sus derechos fundamentales.

Decisión de la Corte de Apelaciones: Rechaza la acción constitucional de protección impetrada.

Principales argumentos del fallo:

“SEXTO: Que, en la especie no existe acto o ilegal o arbitrario de la recurrida que haga necesaria la intervención judicial, toda vez que las recurrentes se encuentran en el proceso legal para obtener la residencia definitiva, y que con el comprobante respectivo pueden permanecer en el país, con residencia legal y pueden seguir realizando todas las actividades lícitas.

SÉPTIMO: Que según dispone el artículo 135° del Reglamento de Extranjería, que señala “contra la presentación de las solicitudes a que se refiere el presente Título la autoridad receptora de ellas entregará al recurrente un comprobante que certifique tal circunstancia, cuya validez será determinada de acuerdo a la solicitud de que se trate y proceso resolutivo de la misma, pudiéndose, a petición del extranjero, renovar su vigencia, si la solicitud se encontrare pendiente de resolución.

Dichos plazos serán fijados por el Ministerio del Interior, y durante la tramitación de la solicitud, se podrá requerir al extranjero que comparezca personalmente ante la autoridad receptora o que envíe documentación pertinente para el análisis de su solicitud. El incumplimiento de estos requerimientos dentro del plazo establecido por la autoridad, permitirá a esta actuar conforme lo dispuesto en los artículos 136° y 138° N° 5 del presente Reglamento”.

Y el artículo 157° del mismo cuerpo normativo, prescribe que “en general, la residencia legal en el país puede acreditarse con alguno de los siguientes documentos vigentes: 5. Comprobante establecido en el artículo 135°”.

*En consecuencia, **de acuerdo a las normas transcritas, la recurrida ha ajustado su actuar a lo dispuesto en la legislación vigente, motivo por el cual esta acción cautelar no puede prosperar.**”*

Decisión de la Corte Suprema: Revoca la sentencia apelada dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago, acogiendo la acción deducida con el objeto que el Departamento de Extranjería y Migración emita el pronunciamiento que le corresponde respecto de las solicitudes de permanencia definitiva presentadas en el plazo de 15 días desde la notificación de su sentencia. Se eliminan fundamentos de la sentencia de apelaciones, teniéndose presente lo siguiente:

*“Sexto: **Que, para resolver el asunto en examen, se debe acudir a lo estatuido en la Ley N° 19.880, que regula la actividad de la Administración, estableciendo reglas y principios básicos que se deben aplicar de forma imperativa, los que sirven no solo para colmar vacíos legales en materias carentes de regulación expresa, sino que, además, deben orientar la interpretación que la autoridad efectúe de las normas que rigen la materia propia de su competencia.***

Al respecto cabe subrayar que los principios normativos elementales consagrados en la referida ley de bases, que constituyen una garantía en favor de los particulares frente a la Administración, deben ser respetados en el procedimiento administrativo, y al respecto cabe reseñar que el artículo 4 de la citada ley establece cuales son tales

principios, entre los que se incluyen los de celeridad, conclusivo, economía procedimental e inexcusabilidad.

En este sentido resulta útil destacar el principio de celeridad, previsto en el artículo 7, conforme al cual la autoridad debe impulsar de oficio, en todos sus trámites, el procedimiento administrativo, debiendo actuar por propia iniciativa, haciendo expeditos los trámites que debe cumplir el expediente y removiendo todo obstáculo que pudiere afectar a su pronta y debida decisión. Lo anterior resulta congruente con el principio conclusivo, consagrado en el artículo 8, que determina la necesidad de término del procedimiento con un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo, así como con el principio de economía procedimental, del artículo 9, que manda a la Administración responder con eficacia, evitando trámites dilatorios.

Por último, el artículo 14 define el principio de inexcusabilidad señalando que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación.

*Séptimo: Que, del mérito de lo informado por el recurrido, **queda en evidencia el incumplimiento de la normativa que regula la actividad de la Administración, toda vez que la autoridad respectiva ha desconocido la aplicación de los principios de celeridad, conclusivo, de economía procedimental e inexcusabilidad, en tanto ha dilatado la decisión de las solicitudes de residencia definitivas presentadas por los actores, por más de seis meses, excediendo el plazo establecido en el artículo 27 de la mencionada Ley N° 19.880.***

Octavo: Que, en este aspecto, es preciso ser enfático, en cuanto no corresponde a esta Corte determinar si procede, o no, otorgar la residencia definitiva a los actores, desde que no existe un acto administrativo que adopte una decisión sobre el particular. En efecto, es justamente esta omisión la que constituye el proceder ilegal reprochado al recurrido, en tanto han transcurrido más de seis meses desde la presentación de la solicitud, manteniendo a los actores en la incertidumbre desde agosto de 2019, al no emitir pronunciamiento sobre sus solicitudes, pese a la

obligación legal que tiene al efecto y aun cuando el estado de los antecedentes le permite hacerlo.

Lo expuesto es relevante, toda vez que no existe un acto administrativo formal expedido por la autoridad que contenga las razones para acceder o denegar la solicitud planteada por el recurrente, cuestión que es obligatoria, puesto que solo a través de la expedición del acto administrativo respectivo surgen para el administrado una serie de garantías vinculadas con el control jurisdiccional del mismo, revisión que, como se ha señalado, no puede llevarse a cabo en autos debido a la ilegalidad en que ha incurrido el recurrido.

Noveno: Que la omisión en que incurrió este último no solo debe ser calificada de ilegal, sino que, además, vulnera la garantía de igualdad ante la ley consagrada en el artículo 19 N° 2 de la Carta Fundamental, en tanto importa una discriminación en contra de los actores en relación con el trato dispensado a otros interesados que, en situación jurídica equivalente, han podido tramitar debidamente sus solicitudes, obteniendo una respuesta formal en la que se contengan las razones conforme a las cuales la autoridad ha adoptado la decisión terminal pertinente, permitiendo de este modo, a esos otros administrados, requerir, de ser ello procedente, la revisión jurisdiccional del acto respectivo.”

3.5.2.2. Corte de Apelaciones de Iquique. Protección-375-2020 (03/07/2020).

Recurrido: Gobernación Provincial de Iquique.

Corte Suprema – 79408– 2020. (31/07/2020).

Contexto: Ciudadano de nacionalidad boliviana, quien fue titular de una visa de consular de estudiante en el año 2014. En 2015 se le concedió prórroga de su visa de estudiante. En 2017 se le otorgó su segunda prórroga. Al vencimiento de esta última en noviembre de 2018 solicitó su tercera prórroga, a lo que en junio de 2019 el Departamento de Extranjería y Migración de la Gobernación Provincial de Iquique le

solicitó nuevos antecedentes, ante lo cual no le fue posible descargar la resolución de manera completa sin lograr acceder a la descripción de los documentos solicitados. Se comunicó vía correo electrónico con la encargada, haciéndole envío del documento requerido, siendo confirmado el recibimiento de ellos y adjuntados a su carpeta. En marzo de 2020 viendo que en el portal destinado a conocer su estado de trámites continuaba en situación de “solicitud de antecedentes adicionales”, intentó comunicarse por todos los medios dispuestos al efecto, sin respuesta. El recurrente, en todo este periodo de tiempo, ya cuenta con todos los requisitos necesarios para acceder a un permiso de permanencia definitiva (un título profesional otorgado en Chile y 2 o más visas emitidas de manera ininterrumpida), sin embargo, para dicha solicitud debe contar con una visa vigente al momento de postular, encontrándose con una solicitud de su tercera prórroga de visa desde noviembre de 2018. Además de ello, el permiso de trabajo que se le otorgó con su segunda prórroga de visa ya se encuentra vencido por lo que no les posible trabajar legalmente en este momento.

Decisión de la Corte de Apelaciones: Acogió la acción de protección presentada, solo en cuanto a obligar al Departamento de Extranjería y Migración otorgue un plazo para formalizar los trámites posteriores al otorgamiento de su prórroga de visa de estudiante.

Principales argumentos del fallo:

“CUARTO: Que con el mérito de los antecedentes allegados, todos ellos analizados y ponderados conforme a las reglas de la sana crítica, es posible evidenciar que efectivamente mediante Resolución Exenta N° 7574 del Departamento de Extranjería de la Gobernación Provincial de Iquique, de 7 de agosto de 2019, la recurrida se pronunció sobre la solicitud de residencia N° 7116 efectuada por don Kevin Canedo Cueto, resolviendo que se prorroga la visación de residente estudiante del mencionado, validándola desde el 10 de noviembre de 2018 hasta el 10 de noviembre de 2019.

No obstante, resulta atendible lo alegado por el recurrente en cuanto a no haber sido notificado, ni haberse enterado de forma alguna sobre dicha Resolución Exenta,

situación que esta Corte estima de esencial relevancia para resolver la acción cautelar invocada, desde que el fundamento inicial del recurso apuntaba a una omisión de la Administración al no haberse pronunciado sobre su solicitud por más de 19 meses, lo que mutó en el curso de la tramitación de esta acción, correspondiendo otorgar crédito a la versión del ocurrente en cuanto a que no tuvo conocimiento alguno del resultado de tal solicitud, esto es, que aquella se encontraba ya resuelta desde el mes de agosto del año 2019, ni siquiera por medio de la respectiva página web de la recurrida, pues de otro modo no se advierte el sentido de los distintos intentos de comunicación efectuados por él con la entidad recurrida, considerando, además, las circunstancias vividas por el país desde el mes de octubre de 2019.

QUINTO: *Que lo anteriormente expuesto evidencia una omisión en la actividad administrativa de la entidad recurrida, que conlleva a una deficiencia en la misma; primeramente, al no contar con un medio de acceso, sea electrónico o presencial, lo suficientemente eficaz como para dar noticia de lo resuelto a las peticiones efectuadas por el administrado y actor, quien tramitó la solicitud de prórroga de visa de estudiante conforme a la legislación aplicable, pero únicamente pudo tomar conocimiento del estado de dicha solicitud y su resultado, accionando el presente arbitrio constitucional. En adición a lo anterior, aparece que conforme se expone en las diversas presentaciones efectuadas por el recurrente, éste constantemente consultó el estado de su solicitud en la página web que mantiene a disposición de los usuarios el Departamento de Extranjería, el que no dio cuenta de variación en su estado, ni mucho menos que se encontraba resuelta y aprobada.*

En segundo término, se debe tener presente que la entidad recurrida se pronunció en definitiva sobre dicha solicitud recién el 07 de agosto de 2019, mediante la Resolución Exenta N° 7574, es decir, 9 meses después de haber sido llenado e ingresado el formulario respectivo, otorgándose una prórroga de la visación de residente estudiante por el periodo del 10 de noviembre de 2018 a 10 de noviembre de 2019.

Por último, del mérito de los antecedentes personales del actor, aparece como proporcional, necesario y en justicia, enmendar el perjuicio que le cierne, al mantener actualmente una situación migratoria irregular, que como se viene diciendo, no puede imputársele, sino más bien obedece a una omisión atribuible a la recurrida, Departamento de Extranjería y Migración correspondiente a la Gobernación Provincial de Iquique.

Valga agregar que no es posible de modo alguno que la deficiencia y retraso de la actividad administrativa pueda afectar, precisamente, a los administrados, lo que fluye de los principios consagrados a partir del artículo 4 de la Ley 19.880.

SEXTO: Que del modo que se ha expresado, tal omisión arbitraria produce un estado de indefensión al recurrente, pues al no haber sido oportunamente informado de una resolución adoptada en el mes de agosto de 2019, ella dejó de producir el efecto deseado, dado que al no haber tenido la posibilidad de continuar con la tramitación correspondiente a la visación conforme lo dispone la ley, en definitiva se vio afectado en el ejercicio de las garantías constitucionales invocadas en su libelo, siendo procedente y necesaria la adopción de medidas para el restablecimiento del derecho, según se indicará en lo resolutivo de esta sentencia, resultando pertinente acoger la acción constitucional deducida.”

Decisión de la Corte Suprema: Declaró inadmisibile el recurso de apelación presentado por el Departamento de Extranjería y Migración por tratarse de un órgano dependiente de la Subsecretaria del Interior, sin personalidad jurídica, ni patrimonio propio por lo que al interponer dicha apelación contraviene la normativa de la Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado que dispone que es su función la defensa en los recursos de protección que se interpongan en contra del Estado, gobiernos regionales, municipalidades, servicios públicos descentralizados, instituciones o servicios descentralizados territorial y funcionalmente y las entidades de derecho privado en que el Estado o sus instituciones tengan aportes o participación mayoritarios o igualitarios.

Con voto en contra del abogado integrante Álvaro Quintanilla quien estuvo por admitir a tramitación el recurso, por estimar que en la circunstancia de que el Consejo de Defensa del Estado defienda los intereses fiscales en un recurso de protección solo lo asume si así es acordado por el mismo Consejo, de no ocurrir aquello, los derechos de la entidad quedan en indefensión.

3.5.2.3. Corte de Apelaciones de San Miguel. Protección-7405-2020 (29/09/2020).

Recurrido: Subsecretaria del Interior.

Corte Suprema – 127402– 2020. (17/10/2020).

Contexto: Nacional de Cuba, quien fue titular de una visa de residencia temporaria por lo que, pasado el año de ella, en agosto de 2019 solicitó permanencia definitiva. Dicha solicitud fue acogida a trámite en el mes de enero de 2020 y en el mes de abril se le informó que debía subsanar su solicitud por no adjuntar un certificado de antecedentes penales de Chile vigente, ni el registro de su visa temporaria, contando para ello con el plazo de 5 días establecido por el artículo 31 de la Ley N° 19.880. acudió a ChileAtiende, lugar en donde le correspondía, antes de la pandemia, realizar su solicitud de permanencia definitiva y le informan que ya no era de manera presencial sino online, logrando subir su documentación completa 9 días después, por lo que en mayo se dio por desistida su solicitud por no subsanar dentro de plazo. El 22 de junio de 2020 el Departamento de Extranjería y Migración informó la extensión del plazo de 5 días para subsanar a uno de 120 días, en razón al estado de excepción constitucional de catástrofe declarado el 18 de marzo de 2020, extensión que comenzó a regir con retroactividad solo desde el 1 de junio de 2020, vulnerando los derechos de aquellas personas que recibieron respuesta de sus solicitudes luego de la declaración de estado de catástrofe y antes del 1 de junio.

Decisión de la Corte de Apelaciones: Acoge la acción constitucional de protección presentada, ordenando al Departamento de Extranjería y Migración a mantener en

trámite la solicitud de permanencia definitiva, otorgándole un plazo razonable para que acompañe la documentación faltante.

Principales argumentos del fallo:

*“Octavo: Que ahora bien, de lo informado por la recurrida, aparece que no controvierte, en lo sustancial, los fundamentos del recurso, sino que argumenta básicamente que el recurrente no acompañó la documentación requerida a su solicitud de visa de permanencia definitiva en el término concedido de quinto día, bajo apercibimiento de tener por desistida la petición, sin embargo, también se advierte del informe en cuestión, que **la recurrida reconoce que una vez ingresada la solicitud que se comenta a la plataforma computacional destinada al efecto, con fecha 21 de agosto de 2019, el certificado de antecedentes penales para fines especiales presentado por el recurrente ante la autoridad ya no se encontraba vigente, no obstante lo cual la requerida igualmente acoge a tramitación la petición con fecha 24 de enero de 2020, para luego, 8 meses después, esto es, el día 21 de abril del mismo año, notificar al requirente de la necesidad de subsanar la presentación primera con el acompañamiento de los documentos faltantes, entre los cuales se encontraba el certificado en cuestión, además de un certificado de registro de visa, en el acotado plazo de quinto día.***

Noveno: Que en cuanto al reducido plazo de cinco días, concedido por la autoridad administrativa, conforme al artículo 31 de la Ley 19.880, para la subsanación que se viene comentando, el mismo fue establecido por el legislador considerando una tramitación regular en un periodo de normalidad y no de excepción, como en el que acontece en la actualidad, por lo que resulta razonable que la recta interpretación de las disposiciones legales debe efectuarse siempre a objeto de plasmar materialmente en la realidad práctica la garantía del debido proceso, que si bien, ha sido contemplada por el constituyente respecto de los órganos que ejercen jurisdicción, claramente tal concepto no puede ser restringido únicamente a los tribunales judiciales y comprende, por tanto, a órganos administrativos en la medida

en que efectivamente actúen en procedimientos que importan jurisdicción o en el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración.

En virtud de dicho razonamiento, es que se dicta la Resolución Exenta N° 2933, de 12 de junio de 2020, que extiende a 120 días el plazo de 5 días, contemplado en el artículo referido, en el marco de las circunstancias excepcionales y de emergencia acontecidas por la propagación del COVID- 19, lo que evidentemente no obsta a la aplicación retroactiva a que se refiere el artículo 52 del mismo cuerpo normativo le sea aplicable al recurrente, por serle más favorable, no obstante circunscribir su vigencia a partir del 1 de junio del presente año, por cuanto como se ha sostenido, él inicia los trámites de rigor en el mes de agosto de 2019, aceptándose su solicitud a tramitación en el mes de enero de 2020, y recién notificándole en el mes de abril del mismo año la subsanación documental ya indicada precedentemente; es decir, en el mismo contexto, espacio temporal y justificación que se utiliza para dictar la Resolución Exenta No 2933, de lo que no se advierte, por lo tanto, inconveniencia alguna para hacer extensiva su aplicación a los actos administrativos que con ocasión de la solicitud de permanencia definitiva se exija completar, regularizar o subsanar al actor para su correcta tramitación.

Decimo: Que, en el contexto anotado precedentemente, con especial énfasis en atención a la pandemia que nos afecta, el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, ha incurrido en un acto arbitrario. Ello es así porque ha tenido por desistido al recurrente de su solicitud debido a que no acompañó los documentos requeridos dentro del breve plazo que se le fijó, en circunstancias que debieron serle pedidos cuando presentó su solicitud; y, además, se le exigen ocho meses después de iniciada la gestión evidenciado con ello una injustificada dilación en la tramitación, a pesar de lo cual, se le impone un plazo restringido para corregir un defecto de admisibilidad, sin considerar las contingencias y dificultades actuales derivadas de la situación sanitaria, con servicios atendiendo con muchas dificultades y con restricciones de desplazamiento para la población.

Atendido lo anterior, la decisión por la cual se tuvo por desistido al interesado resulta una arbitrariedad pues dicha decisión carece de la indispensable razonabilidad que la justifique, lo que en este caso se traduce en una vulneración al derecho consagrado en el artículo 19 N° 2 de la Constitución Política de la Republica, esto es, la igualdad ante la ley, desde que el actuar de la autoridad recurrida ha obstaculizado y dilatado la tramitación de la solicitud de visa de permanencia definitiva formulada por el recurrente, en su desmedro, en discordancia con lo ocurrido con otros inmigrantes en su misma situación que sí han sido autorizados a realizar enmiendas a sus antecedentes en plazos mayores (Circular N° 12 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública).”

Decisión de la Corte Suprema: Declaró inadmisibile el recurso de apelación presentado por el Departamento de Extranjería y Migración por tratarse de un órgano dependiente de la Subsecretaria del Interior, sin personalidad jurídica, ni patrimonio propio por lo que al interponer dicha apelación contraviene la normativa de la Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado que dispone que es su función la defensa en los recursos de protección que se interpongan en contra del Estado, gobiernos regionales, municipalidades, servicios públicos descentralizados, instituciones o servicios descentralizados territorial y funcionalmente y las entidades de derecho privado en que el Estado o sus instituciones tengan aportes o participación mayoritarios o igualitarios.

Con voto en contra de la Ministra Ángela Vivanco y el abogado integrante Álvaro Quintanilla quienes estuvieron por admitir a tramitación el recurso, por estimar que en la circunstancia de que el Consejo de Defensa del Estado defienda los intereses fiscales en un recurso de protección solo lo asume si así es acordado por el mismo Consejo, de no asumirse ello, los derechos de la entidad quedan en indefensión.

3.5.3. Otros fallos sobre la misma materia

Las acciones constitucionales en temas de errores, omisiones o demoras excesivas por parte del Departamento de Extranjería y Migración o de las Gobernaciones provinciales son recurrentemente discutidas. Enunciamos algunos de sus fallos para la respectiva indagación del lector en ellos.

- Corte de Apelaciones de Iquique. Protección – 375 – 2020.
Corte Suprema 79408 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Antofagasta. Protección – 3379 – 2020.
Corte Suprema 112529 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Santiago. Protección – 33146 – 2020.
Corte Suprema 119795 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Santiago. Amparo 1867 – 2020.
Corte Suprema 119054 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Santiago. Amparo – 1749 – 2020.
Corte Suprema 104418 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Santiago. Amparo 1844 – 2000.
Corte Suprema 112525 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Santiago. Protección – 72255 – 2020.
Corte Suprema 97286 -2020.
- Corte de Apelaciones de Santiago. Amparo - 1589 – 2020.
Corte Suprema 92130 – 2020.
- Corte de Apelaciones de Santiago. Protección - 181615 – 2020.
Corte Suprema 33279 – 2020.

CAPÍTULO 4: ORIGEN DEL ROL QUE ASUMEN LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA CHILENOS EN EL ÁMBITO MIGRATORIO.

En consecuencia, a todo el análisis desarrollado en el capítulo anterior, podemos atrevernos a esgrimir una conclusión respecto de cuál es la labor que en la actualidad están ejerciendo los Tribunales Superiores de Justicia en los temas más relevantes del Derecho Migratorio de esta última década y como es que ello se convirtió en una realidad.

A nuestro parecer, existe una tendencia a judicializar cada vez más las problemáticas derivadas de la cotidianidad y realidad de la ejecución del ámbito migratorio y de refugio, en cuanto a las prácticas legisladas por la Ley de extranjería y su Reglamento, como de la Ley de Refugiados con su respectivo Reglamento.

Esta “irregular utilización” que pudiera ser considerada como negativa, ha sido la única medida eficaz detectada para otorgarle solución a dificultades o contratiempos que se presentan. Dichas dificultades que pueden ir desde un simple error computacional en el sistema de envío de una solicitud de permanencia definitiva a través de una plataforma online a vulneraciones graves a los derechos humanos de las personas migrantes.

No es del parecer de la autora el considerar que la llegada de una nueva Ley de Migración, como la que se discute actualmente en el Congreso, es la solución a todas aquellas trabas -a veces hasta ilógicas-, que obstaculizan el desarrollo de la migración en tranquilidad, orden y de manera justa.

Es cierto también que muchas veces la poca diligencia de las mismas personas migrantes conlleva a la concreción y profundización de estas trabas. Sin embargo, todo lo expuesto en este trabajo, nos lleva a creer, con fundamentos determinados, que la política migratoria actual nacional no tiene como prioridad, dentro de su programa de gobierno, facilitar estos procesos, de manera eficaz y eficiente.

A pesar de todo ello, se configura como el gran obstáculo para dichos fines otro cimiento: la antigüedad de nuestro sistema normativo migratorio base.

No es menor considerar que tiene más de cuatro décadas y se destaca como la más antigua de todo el continente Sudamericano. Dicha normativa se creó y con ello replica un contexto histórico muy diferente al que vivimos hoy, con una realidad económica y social diversa, que instaura nociones preconcebidas de lo que es y aporta la migración al país.^(71.Bassa-Torres) Esta disimilitud tiene manifestaciones expresadas en aspectos netamente relevantes para la comunidad migrante que generan perjuicios a su calidad de vida: vulneración a la igualdad en el ejercicio de derechos fundamentales, existencia de discrecionalidades administrativas desfavorables y deficiencias en el procedimiento administrativo.

En lo pertinente a la vulneración de la igualdad en el ejercicio de derechos fundamentales observamos que, en teoría, nuestra Constitución no discrimina entre nacionales y extranjeros, empero la condición de extranjero engloba una serie de categorías de discriminaciones arbitrarias que pasan desapercibidas a simple vista, como en relación a la raza, etnia, idioma y por supuesto, nacionalidad.^(72.Bassa-Torres) La igualdad ante la ley, en este sentido no busca una identidad de las posiciones jurídicas particulares de las personas, sino que busca que se garanticen las razones esgrimidas para establecer diferencias pero que deben ser justificadas, es decir ser razonables, proporcionales y objetivas lo que ocurrirá en tanto sean compatibles con los estándares establecidos por los Derechos Humanos^(73.Díaz). Evidentemente, nacionales y migrantes tiene diferencias que producen que sean regulados por estatutos jurídicos diferenciados, pero ello no puede ser razonamiento para justificar restricciones a derechos esenciales a la naturaleza humana.

En tanto a la existencia de discrecionalidades administrativas desfavorables para los migrantes se origina, principalmente debido al amplio margen de discrecionalidad que otorga la Ley de Extranjería a la autoridad administrativa. En tal ley se fundamentan decisiones desde la base de conceptos jurídicos indeterminados como son la “utilidad” o “conveniencia”

las que finalmente se traducen en ser valorados por el funcionario que aplica la norma^(74.Bassa-Torres), sin mayor fiscalización que la que la persona migrante puede reconocer y disponerse a buscar una solución a la negativa u obstáculo que se le imponga, lo que finalmente termina por encontrarse en la presentación de una acción constitucional ante los tribunales de justicia.

De la mano de estas discrecionalidades administrativas nos encontramos con las deficiencias en el procedimiento administrativo. Las variadas y considerables imperfecciones del procedimiento en cuestión, requieren urgentemente del establecimiento de un sistema estandarizado en el cual se permita llenar los vacíos que se presenten sin verse en la obligación de entregarse a la discrecionalidad administrativa que hoy se respira. Estas deficiencias se originan por la ausencia de un procedimiento dictado conforme a las normas del debido proceso, en el cual no se regulan principios y derechos tan ineludibles en la actualidad como son la bilateralidad de la audiencia, la presentación de pruebas, el derecho a defensa, notificaciones eficaces y recursos eficientes.^(75.Bassa-Torres) Ello consolida un nivel de desprotección importante en el ejercicio de los derechos de las personas migrantes.

Estos tres ámbitos que quisimos destacar, son los que, a nuestro parecer, motivan la tendencia a la presentación de acciones constitucionales en la búsqueda de resoluciones eficientes. Si bien, las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema no tienen facultad de decisión respecto las situaciones que se les exponen, si son las encargadas de ponderar el ajuste a nuestro ordenamiento jurídico del actuar de la Administración, lo cual, consecuentemente culmina en otorgar alguna especie de solución a la problemática presentada.

Creemos que mientras la normativa actual, o más bien la nueva legislación que se encamina, no se acomode a los estándares de lo establecido por los tratados internacionales sobre Derechos Humanos de las personas migrantes, la judicialización continuará siendo la manera de solucionar todas las obstaculizaciones que se les presenten, pudiendo incluso tomar mas protagonismo, lo que simplemente lleva a continuar en la línea del colapso de nuestros Tribunales de Justicia.

CONCLUSIONES

Como al inicio de este trabajo se expuso, el propósito del mismo era exponer la cotidianidad del escenario migratorio de estos días, por intermedio del análisis de la historia migratoria chilena a la luz de su legislación y de la contemporaneidad del actuar de los Tribunales Superiores de Justicia.

De dicho estudio, al parecer de la autora, se logra desprender alguno de los comentarios que mencionamos a continuación:

- ◆ La población extranjera en Chile, continúa creciendo más allá de las políticas restrictivas que se han implementado en los últimos años y al parecer, no se divisa un retroceso de ello. Ejemplo de ello es la situación actual: una pandemia mundial en la cual persiste, con índices elevados, el ingreso de extranjeros por pasos no habilitados corriendo peligros que incluso pueden acabar con sus vidas.

La tendencia nos indica que nos encaminamos a transformarnos en un país con un alto índice de población inmigrante en un futuro cercano. La cifra actual, como bien dijimos, se sitúa en un 7,8 del total de la población, ello significa que las políticas públicas enfocadas en el desarrollo del país, debieran orientarse, además de la inclusión social en sí misma, a atender las demandas específicas que surgen de la experiencia migratoria, como lo es una necesaria y urgente regularización y acceso real a todos los derechos esenciales de las personas.

- ◆ La actual normativa vigente en el ámbito migratorio, la Ley de Extranjería y su Reglamento respectivo, carece del resguardo de garantías constitucionales esenciales en el mundo jurídico actual y más aún, en el mundo de los Derechos Humanos. No es posible que una norma dé espacio a eventuales vulneraciones al debido proceso como es lo que acontece con los plazos que otorga a la interposición de recursos judiciales frente a medidas de expulsión decretadas contra extranjeros en situación

irregular en el país; o la posibilidad de decretar la expulsión de una persona como sanción a un delito que no se encuentra tipificado como tal, ni otorga posibilidad de defensa; o un procedimiento que tampoco da lugar al principio inspirador del Derecho Penal de la presunción de inocencia; o que la posibilidad de que la autoridad administrativa decreta una expulsión proviene de una norma jurídica inferior a una ley como lo es el Reglamento del Decreto Supremo N° 597; o el no tener en consideración al dictarse dicha sanción el arraigo que pudo haber desarrollado una persona en el territorio, las razones de ingreso al país, la situación del país de procedencia del extranjero, como las profundas arbitrariedades que generará dicha normativa en diversos ámbitos, entre otros.

Desafortunadamente, esto también se replica en el procedimiento de refugio, como evidenciamos en el estudio realizado en el Capítulo 3, transgrediendo así el Derecho Público Internacional.

- ◆ Es deber de nuestras autoridades, sea cual sea el bando político al que pertenezcan, comprender que la migración es un fenómeno social, político y económico que no puede contenerse. La determinación de las personas de ingresar a buscar ya sea protección, empleo, oportunidades o bien, seguir a sus familias y parejas es más profundo que los controles fronterizos. Chile no es, ni será la excepción a ello, más aún cuando cuenta con una geografía tan extensa y aislada en sus fronteras. Los ingresos irregulares son una realidad que no se satisface, ni detiene con políticas restrictivas. Tal vez es hora de hacer un análisis que valore lo beneficioso que puede resultar la migración cuando es bienvenida, en vez de buscar continuar implementando políticas que no parecieran adecuarse a la realidad.

- ◆ Finalmente, es indispensable darles celeridad y énfasis a todas estas temáticas puesto que ya más de un millón y medio de personas han escogido Chile como el lugar idóneo para constituir y/o continuar sus proyectos de vida. Muchos permanecerán aquí hasta envejecer, tendrán hijos e hijas y se convirtieron en el futuro de nuestro país, quiérase o no, es un rol de todos como parte de la gran comunidad en que

habitamos el garantizar una ciudadanía plena para todos sus miembros, sin exclusiones, ni discriminaciones de ninguna índole.

BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO, Pablo. Jurisprudencia y Regulación sobre Derecho Migratorio chileno. Colección repertorios. Santiago, Chile. Editorial Legal Publishing Chile. 2017.457 p.

BASSA MERCADO, Jaime y TORRES VILLARRUBIA, Fernanda. Desafíos para el ordenamiento jurídico chileno ante el crecimiento sostenido de flujos migratorios. *Estudios constitucionales*. [En línea]. Vol.13, N.2 2015, [Fecha de consulta 14 noviembre 2020].

Disponible en:

<https://www.researchgate.net/publication/294277824_DESAFIOS_PARA_EL_ORDENAMIENTO_JURIDICO_CHILENO_ANTE_EL_CRECIMIENTO_SOSTENIDO_DE_LOS_FLUJOS_MIGRATORIOS>

BELLOLIO, Álvaro y VALDÉS, Gonzalo. Gestión de la migración en el Siglo XXI. El caso de Chile. Santiago, Chile. 2020. 151 p.

CANO, Verónica y SOFFIA, Magdalena. Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada. Papeles de Población [en línea]. 2009. [Fecha de consulta: 15 septiembre 2020]. Disponible en:

<<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11211806007>>

CARRÈRE ÁLVAREZ, Cristián y CARRÈRE ÁLVAREZ, Michelle. Inmigración femenina en Chile y mercado de trabajos sexualizados: La articulación entre racismo y sexismo a partir de la interseccionalidad. *Polis*. [En línea]. 2015. [Fecha de consulta: 20 septiembre 2020]

Disponible en:

<<https://polis.ulagos.cl/index.php/polis/article/view/1159/2237>>.

Conferencia Internacional sobre Migraciones y Derechos Humanos: Estándares y Prácticas, (Santiago, Chile. 2013.). Migraciones. Santiago, Chile. Editorial Aún creemos en los sueños. 2013. 60 p.

Constitución Política del Estado de Chile. Santiago, Chile. 23 octubre 1822.

Constitución Política del Estado de Chile. Santiago, Chile. 29 diciembre 1823.

Constitución Política de la República de Chile. Santiago, Chile. 8 agosto 1828.

Constitución Política de la República de Chile. Santiago, Chile. 25 mayo 1833.

Constitución Política de la República de Chile. Santiago, Chile. 18 septiembre 1925.

Constitución Política de la República de Chile. Santiago, Chile. 21 octubre 1980.

Decreto con Fuerza de Ley N° 1 “Código Civil”. CHILE. 1856.

Decreto con Fuerza de Ley N° 69. “Crea el Departamento de Inmigración y establece normas sobre la materia”. CHILE. 8 mayo 1953.

Decreto N° 5.142. “Fija el texto refundido de las disposiciones sobre nacionalización de extranjeros”. CHILE. 29 octubre 1960.

Decreto N° 81. “Establece sanciones para quienes desobedezcan el llamamiento público de presentarse ante las autoridades que, por razones de seguridad del Estado, formule el

Gobierno y para los que reingresen al país infringiendo las disposiciones que señala”. CHILE. 6 noviembre 1973.

Decreto Ley N° 1.432. “Establece los derechos que pagarán los extranjeros por la carta de nacionalización, y modifica el sistema de renuncia a la nacionalidad”. CHILE. 20 mayo 1976.

Decreto Ley N° 2.460. “Dicta Ley Orgánica de Policía De Investigaciones de Chile”. CHILE. 24 enero 1979.

Decreto N° 237. “Establece visto consular de turismo a nacionales de la República Bolivariana de Venezuela”. CHILE. 22 de junio 2019.

DELLACASA, Francisco y HURTADO, José María. Derecho Migratorio Chileno. 2da ed. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile. 2019, p. 261.

DEPARTAMENTO DE EXTRANJERÍA Y MIGRACIÓN. Migración en Chile 2005 – 2014. Santiago, Chile. 2016. 192 p.

DÍAZ TOLOSA, Regina Ingrid. Ingreso y permanencia de las personas migrantes en Chile: Compatibilidad de la normativa chilena con los estándares internacionales. *Estudios constitucionales*. [En línea]. Vol.14, N.1 2016 [Fecha de consulta: 21 octubre 2020]. Disponible en:

<<https://www.redalyc.org/pdf/820/82046567006.pdf>>

FERNÁNDEZ, Enrique. La emigración francesa en Chile, 1875-1914: entre integración social y mantenimiento de la especificidad. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM* [En línea]. 2011. [Fecha de consulta: 15 septiembre 2020]. Disponible en: <<http://journals.openedition.org/alhim/1252>>

GARCÍA-CORROCHANO, Luis “et al”. Generación de Diálogo entre Chile y Perú. Documento 4: Aspectos migratorios. [En línea] Santiago, Chile; Lima, Perú. Konrad Adenauer; Instituto de Estudios Internacionales; Universidad de Chile. 2013. 98 p. [Fecha de consulta: 25 septiembre 2020] Disponible en:

<<http://iei.uchile.cl/publicaciones/90905/generacion-de-dialogo-chile-peru--peru-chileaspectos-migratorios>>

GONZÁLEZ, José Antonio. La industria minera de Antofagasta y la inmigración boliviana durante el ciclo salitrero. Notas para el estudio. *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos* [En línea]. 2010. [Fecha de consulta: 12 octubre 2020]. Disponible en:

<<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337930338004>>

JARUFE BADER, Juan Pablo. Procesos de regularización migratoria, en los últimos veinte años. [En Línea] Santiago, Chile. 2017. [Fecha de consulta: 20 octubre 2020] Disponible en:

<https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24840/1/Procesos_de_regularizacion_migratoria_en_los_ultimos_veinte_anos.pdf>

JARUFE BADER, Juan Pablo. El fenómeno migratorio: Evolución legislativa nacional, experiencia comparada y principales puntos de conflicto en la actual discusión legislativa. [En línea] Santiago, Chile. 2019. [Fecha de consulta: 9 de noviembre 2020]. Disponible en:

<https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27493/1/El_fenomeno_migratorio_Evolucion_normativa_experiencia_comparada_y_principales_hitos_en_la_discusion_del_Proyecto_de_Ley_de_Migracion_y_Extranjeria.pdf>

LARA ESCALONA, María Daniela. Evolución de la legislación migratoria en Chile claves para una lectura (1824-2013). *Revista de historia del derecho*. [En línea]. N.47, 2014. [Fecha de consulta: 12 de octubre 2020]. Disponible en:

<<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5403754>>

Ley “Colonia de naturales i extranjeros”. CHILE. 18 noviembre 1845. Disponible en: <<https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/32843/anguita18451118.pdf>>

Ley N° 1.884. “Que consulta fondos para fomentar la inmigración libre”. CHILE. 22 noviembre 1906.

Ley N° 3.446. “Que impide la entrada al país o la residencia en él de elementos indeseables. Ley de Residencia”. CHILE. 12 diciembre 1918.

Ley N° 6.026. “De seguridad interior del Estado”. CHILE. 11 febrero 1937.

Ley N° 13.353. “Dispone que los extranjeros podrán ingresar a Chile en calidad de inmigrantes, turistas, residentes y residentes oficiales y establece normas sobre la materia”. CHILE. 26 agosto 1959.

Ley N° 19.476. “Introduce modificaciones al Decreto Ley N° 1.094, de 1975, en materia de refugiados. CHILE. 21 octubre 1996.

Ley N° 20.050. “Reforma Constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República”. Chile. 26 de agosto 2005.

LUBE GUIZARDI, Menara y GARCÉS, Alejandro. Estudios de caso de la migración peruana "en Chile": un análisis crítico de las distorsiones de representación y representatividad en los recortes espaciales. *Revista geográfica Norte Grande*. [En línea]. n.58. 2014 [Fecha de consulta: 16 septiembre 2020]. Disponible en:

<https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022014000200012&lng=es&nrm=iso>.

MARTINIC, Mateo. Magallanes en el ordenamiento territorial de Chile Republicano: Su expresión cartográfica (1853-1884). *Magallania* [En línea]. Vol.39, N.2, 2011. [Fecha de consulta: 29 septiembre 2020]. Disponible en:

<<http://magallania.cl/index.php/magallania/article/view/84>>

MIGRACIONES CHILE. Memoria Anual 2019: Políticas Departamentales Principales logros alcanzados en 2019. [En línea] 2019. [Fecha de consulta: 2 noviembre 2020]. 22 p. Disponible en: <<https://www.extranjeria.gob.cl/media/2020/06/Memoria-DEM-2019.pdf>>

MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. Minuta: Reforma Migratoria y Política Nacional de Migraciones y Extranjería. [En línea] CHILE. 8 de abril de 2018. [Fecha de consulta: 19 octubre 2020]. Disponible en: <https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/b0/09/b0099d94-2ac5-44b9-9421-5f8f37cf4fc5/nueva_ley_de_migracion.pdf>

NORAMBUENA, Carmen y BRAVO, Guillermo. Política y Legislación Inmigratoria En Chile, 1830-1930. *Revista De Historia De América*. [En línea]. N. 109, 1990 [Fecha de consulta: 9 octubre 2020]. Disponible en: <<http://www.jstor.org/stable/20139722>>

PAVEZ-SOTO, Iskra y COLOMÉS, Sofía. Derechos humanos y política migratoria. Discriminación arbitraria en el control de fronteras en Chile. *Polis* [En línea]. Vol.17, N.51, 2018. [Fecha de consulta: 14 octubre 2020]. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682018000300113&lng=es&nrm=iso>

Reglamento Consular de la República de Chile. CHILE. 28 noviembre 1860.

Resolución Exenta N° 1.965. “Dispone proceso de regularización extraordinaria de permanencia en el país a extranjeros que indica”. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. CHILE. 9 abril 2018.

Resolución Exenta N° 2.606. “Dispone medida provisional de extensión del plazo que indica en los casos que indica, producto de la emergencia sanitaria por brote de “Covid-19”.”Santiago, Chile. 6 junio 2020.

Resolución Exenta N° 2.933. “Dispone medida provisional de extensión del plazo contemplado en el artículo 31 de la Ley N° 19.880, en los casos que indica producto de la emergencia sanitaria por brote de “Covid-19”.”Santiago, Chile. 12 junio 2020.

RÍOS ÁLVAREZ, Rodrigo. La acción de amparo. Proceso penal y materia migratoria. Prólogo de Enrique Navarro Beltrán. Con la colaboración de Matías Bravo Farquh. Santiago, Chile. Editorial Legal Publishing Chile. 2018. 282 p.

SERVICIO JESUITA A MIGRANTES. Migración en Chile. Anuario 2019, un análisis multisectorial. [En línea] 2020. Santiago, Chile. [Fecha de consulta: 10 noviembre 2020] 63 p. Disponible en: <<https://www.migracionenchile.cl/anuario-migracion-2019/>>

SOTO ALVARADO, Sylvia. La inmigración internacional reciente en Chile. El proceso migratorio en la región de los lagos. (Al título de doctora en Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental), Barcelona, España: Universidad de Barcelona. Agosto 2020. 289 p.

TIJOUX, María Emilia. Peruanas inmigrantes en Santiago. Un arte cotidiano de la lucha por la vida. *Polis* [En línea]. 2007. [Fecha de consulta: 23 septiembre 2020]. Disponible en: <<http://journals.openedition.org/polis/4185>>

TORRES MATUS, Leonora. El escenario actual chileno y la migración internacional: legislación y postura de los partidos políticos. *Migraciones Internacionales* [En línea]. Vol.9, N.1 2017, [Fecha de consulta: 10 octubre 2020]. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-89062017000100269&lng=es&nrm=iso>

TRABALÓN, Carina. Política de visado y regulación de las fronteras. Un análisis desde la movilidad de haitianos en Sudamérica. *Polis* [En línea]. Vol.17, N.51 2018 [Fecha de consulta 13 octubre 2020]. Disponible en:

<<https://polis.ulagos.cl/index.php/polis/article/view/1354/2501>>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL y DIARIO OFICIAL DE CHILE DE LA REPUBLICA DE CHILE. Constituciones Políticas de la República de Chile 1810- 2015. 2da ed. 2015. 606 p.

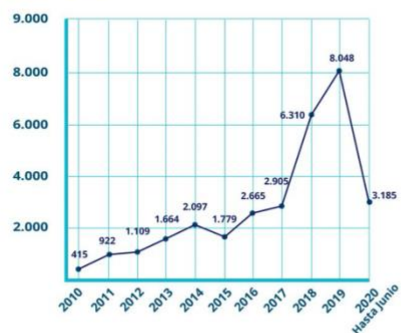
ANEXOS

Anexo N°1

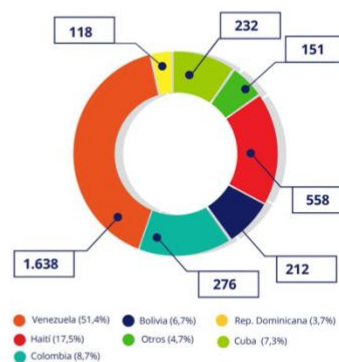
Gráfico de ingresos por pasos no habilitados al país en la última década y primer semestre del año 2020.

INGRESOS AL PAÍS POR PASOS NO HABILITADOS

Ingresos por pasos no habilitados
2010 - 2020



Ingresos por pasos no habilitados según
nacionalidad (primer semestre 2020)

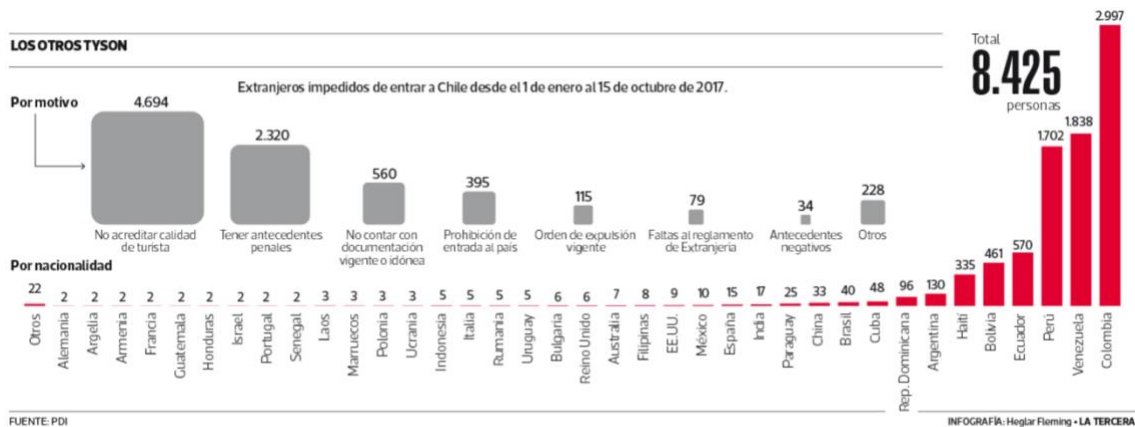


Fuente: elaboración propia a partir de información solicitada a PDI por Ley de Transparencia.
Nota: Cifra refleja la cantidad de denunciados a la autoridad administrativa producto de ingreso irregular (infracción artículo N°69 de Ley de Extranjería), ya sea por flagrancia, fiscalizaciones o autodenuncia.

SERVICIO JESUITA A MIGRANTES. Migración en Chile: Visas e Ingresos [gráficos].
Disponibile en: <https://www.migracionenchile.cl/visas-e-ingresos/> . 2020.

Anexo N°2

Infografía de los motivos por los cuales se les prohibió el ingreso a personas extranjeras por parte de Policía de Investigaciones en el año 2017.



HEGLAR FLEMING. “Extranjeros impedidos de entrar a Chile desde el 1 de enero al 15 de octubre de 2017” [Infografía grafica]. Fuente: PDI. Disponible en:

<<https://s3.amazonaws.com/bkt-lt-antiguas/wp-content/uploads/sites/7/2017/11/10/PAIS-Tyson.png>>. 10 noviembre 2017.

Anexo N°3

Informe emitido por la Contraloría General de la Republica respecto a denuncias sobre irregularidades en el proceso de solicitudes de la condición de refugiados.

[INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 828, DE 2019, SOBRE PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN LA SUBSECRETARIA DEL INTERIOR](#)

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DEPARTAMENTO DE AUDITORIAS ESPECIALES UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES. Remite informe final de investigación especial N° 828, de 2019, sobre presuntas irregularidades en la Subsecretaria del Interior. [En línea]. 1 octubre 2020. 50 p.

Anexo N°4

Gráfico de solicitudes que han sido formalizadas en Chile entre los años 2010 y 2019.



Gráfico de solicitudes acogidas de refugiados en Chile



SERVICIO JESUITA A MIGRANTES. Migración en Chile: Refugio [gráficos]. Disponible en: <https://www.migracionenchile.cl/refugio/> . 2020.