

**Desafíos y propuestas en materia humanitaria:
¿Cuánto saben las personas migrantes y
refugiadas sobre la nueva Ley de
Migración y Extranjería?**

Organizaciones principales



INSTITUTO DE
ESTUDIOS AVANZADOS
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE



uah/ Centro de Ética y Reflexión
Social Fernando Vives S.J.
Universidad Alberto Hurtado

Trabajando en Conjunto con



Délégation régionale
de coopération pour
l'Amérique du Sud





Comité de Gobernanza:

Ignacio Eissmann Araya (Servicio Jesuita a Migrantes), Daisy Margarit Segura (Instituto de Estudios Avanzados de la U. de Santiago de Chile), Marcela Tapia Ladino (Instituto de Estudios Internacionales de la U. Arturo Prat), Nicolás Pedemonte Rojas (Centro Fernando Vives SJ de la U. Alberto Hurtado de Chile).

Investigadores principales:

Pablo Roessler Vergara, Isis Carrera Ávila, Antonio Morales Manzo, Fátima Lusangi Vargas y Juan Pablo González Quezada.

Comentaron el informe:

Ignacio Eissmann Araya (SJM), Francisca Rodríguez Tapia (SJM), Antonia Urrutia (SJM).

Para referenciar en APA:

Observatorio de Migraciones y Movilidad Humana (2022). Título (3). Santiago, Chile.
Recuperado de <https://www.observatoriomigraciones.cl/publicaciones/>



ÍNDICE

RESUMEN	3
I. INTRODUCCIÓN	4
II. ANTECEDENTES	5
III. METODOLOGÍA	6
• Consulta ciudadana migrante	6
• Foros sobre la nueva ley de migraciones	6
• Exámen de jurisprudencia de la Corte Suprema	7
IV. CONTEXTUALIZACIÓN: la nueva institucionalidad migratoria	7
• Tensión interpretativa entre el poder ejecutivo y el judicial respecto del sentido y alcance de las atribuciones de expulsión en la ley 21.325	10
• Rigidez Institucional y path dependency en el acceso a derechos	12
• Dificultades en la formación de capital migratorio para potenciar el protagonismo de las comunidades migrantes	14
• La importancia de la normativa infralegal para una correcta implementación de la ley	15
• Necesidad y viabilidad jurídica de mecanismos de regularización permanente y visados solicitables dentro de Chile	16
V. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA A LA LEY 21.325	17
• Aumento del punitivismo: Boletín 15.408-25	18
• Barreras de integración: El boletín 15.439-06	18
VI. PROPUESTAS	19
• Primer eje: Promoción de vías institucionales de regularización para población migrante	19
• Segundo eje: Garantías de procedimiento justo, racional y accesibilidad a procedimientos	21
• Tercer eje: Construcción de una política intercultural	22
VII. ANEXOS	23
VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	26



RESUMEN

El presente policy paper, el segundo en una serie de tres, tiene como objetivo describir y caracterizar el manejo de información que poseen las personas migrantes y refugiadas residentes en Chile sobre aspectos relevantes en materia de regularización migratoria presentes de la nueva Ley (21.325). Para esto, se basa en un enfoque de “lenguaje claro” en la difusión de normativas jurídicas, ya que el manejo de información sobre procesos de regularización, acceso a trabajo y a servicios sociales básicos es uno de los elementos claves para comprender la inclusión de personas migrantes en la sociedad. Se utilizó una metodología mixta, que combinó la primera Consulta Ciudadana a Población Migrante y Refugiada residente en Chile (n=2.001) y los espacios de discusión con población migrante y personas claves en su proceso de inclusión. Se encontraron dos principales resultados: a) las personas extranjeras residentes saben, a nivel general, que entró en vigor una nueva normativa, pero desconocen aspectos relevantes de ésta que impactan en su vida diaria, lo que se intensifica en población más vulnerable; b) para informarse, priman los medios de comunicación extra-institucionales e informales entre las personas extranjeras para informarse del contenido de la ley. De continuar dichas situaciones, éstas pueden traer efectos nocivos de desinformación e impactar negativamente el objetivo de movilidades humanas seguras, regulares e informadas. Por ello, se finaliza el *policy paper* presentando propuestas de acuerdo a dos flujos comunicacionales: *dentro* y *entre* las instituciones que ejecutan aspectos de la ley, y *hacia* y *con* la población migrante y refugiada.



I.- INTRODUCCIÓN

Los flujos migratorios hacia Chile han experimentado enormes cambios en la última década; no sólo en lo que respecta a cantidad de migrantes y refugiados, sino que también a los países y las condiciones en las que emprenden su trayecto. De acuerdo con la estimación de población migrante realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG) (2022), para el año 2021 hay 1.482.390 personas extranjeras en Chile, un crecimiento de 14,1% desde 2018. En términos de nacionalidad, el colectivo más numeroso es Venezuela (30%), seguido de Perú (16,6%), Haití (12,2%) y Colombia (11,7%), lo que representa un cambio importante en la composición de los flujos migratorios y de refugio; transicionando de un flujo dominado por los países fronterizos a uno dominado por países que han sufrido serias fracturas sociales en los últimos años.

Estos cambios obligaron al Estado chileno a repensar tanto la legislación a través de la que se gestiona la migración, así como la institucionalidad encargada de la gestión migratoria. Es por esto que se ingresaron diversos proyectos de ley para renovar el antiguo decreto ley 1094.

La discusión legislativa se prolongará hasta la promulgación de la Ley N° 21.325 que da inicio a una nueva legislación, comprendiendo un catálogo de derechos, nuevos mecanismos de apelación en caso de sanciones, encomendando la creación de un nuevo sistema de visas y dando inicio al nuevo Servicio Nacional de Migraciones.

Esta nueva institucionalidad, tal como exige la ley, vino acompañada de nuevas categorías de visado a través del decreto N° 177, sumando visados humanitarios e incluyó un nuevo mecanismo de protección humanitaria; el acceso complementario. Estos nuevos permisos vienen a entrar en diálogo con la ley 20.430, que establece disposiciones sobre protección a refugiados, acercando más ambos sistemas.

Estos cambios institucionales han generado importantes desafíos en lo que se refiere a la garantía y acceso a derechos de las personas migrantes y refugiadas. Simultáneamente, hay nuevas oportunidades para la integración temprana de propuestas que fortalezcan y promuevan una gestión migratoria que pueda dar cumplimiento a los derechos establecidos en nuestro ordenamiento jurídico.

El presente documento tiene por finalidad evaluar cómo se ha llevado a cabo la aplicación de la Ley 21.325 y los decretos que le acompañan, dentro de su primer año de vigencia. Con ello, se busca generar un diagnóstico sobre los avances y barreras que la Ley 21.325 ha traído en materia de abordaje político, administrativo y social, particularmente de la situación de personas que migran buscando protección internacional. Este diagnóstico, construido a través del diálogo entre diversas metodologías cualitativas y cuantitativas, nos permite elaborar propuestas de política pública para fomentar los mecanismos de regularización para la población migrante que ya se encuentra en Chile, fortalecer el acceso a los procedimientos dispuestos en la ley y promover el desarrollo de una política de gestión migratoria intercultural e interseccional de tal manera que logremos una migración segura, ordenada y regular.

II.- ANTECEDENTES

El contexto migratorio chileno actual es de alta complejidad y se encuentra marcada por dos coyunturas regionales; la primera es la pandemia provocada por el Covid-19 y las subsecuentes medidas de restricción de la movilidad humana emprendidas por todos los países de la región, lo que llevó a un generalizado cierre de fronteras y la prohibición de viajes transnacionales. Paralelamente, el continente ha experimentado un aumento sostenido en la movilidad humana. Al mismo tiempo la violencia gatillada por crisis políticas y de seguridad se ha convertido en uno de los más importantes factores en los procesos de expulsión de personas, lo que se ha visto aumentado agravado por los efectos de desastres naturales (OIM, 2022).

Acercándonos al contexto nacional, de acuerdo con estimación de población migrante realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG) (2022) para el año 2021, hay 1.482.390 personas extranjeras residentes habituales en Chile, lo que denota un crecimiento de un 14,1% desde 2018, lo que muestra un aumento sostenido de la población migrante aún durante el período de pandemia.

Si observamos los saldos migratorios regulares, es decir ingresos realizados por personas a través de pasos habilitados en la tabla 1, durante los últimos cuatro años, se produce una drástica disminución durante el período 2020-2021, a través de un descenso tanto en las entradas como en las salidas, llegando a saldos negativos. Sin embargo, en los registros entre enero y septiembre del 2022 ya se aprecia una recuperación, siendo llevado principalmente por un aumento en las entradas.

Tabla 1. saldos migratorios por nacionalidad 2018 - 2021¹

	2019			2020			2021			2022 (ene-sep)		
	Entradas	Salidas	Saldos	Entradas	Salidas	Saldos	Entradas	Salidas	Saldos	Entradas	Salidas	Saldos
Bolivia	760.039	691.266	68.773	296.711	244.163	52.548	149.413	128.694	20.719	230.132	194.166	35.966
Colombia	216.003	196.191	19.812	66.495	70.233	-3.738	77.684	68.860	8.824	146.810	114.890	31.920
Haití	7.515	10.478	-2.963	2.814	3.652	-838	7.512	10.544	-3.032	11.950	6.815	5.135
Perú	1.910.580	1.875.782	34.798	473.361	460.002	13.359	90.546	82.076	8.470	477.723	448.483	29.240
Venezuela	249.960	124.618	125.342	30.870	35.070	-4.200	42.027	71.907	-29.880	90.606	95.173	-4.567
Total	7.220.129	6.604.436	615.693	2.100.193	1.969.449	130.744	1.679.499	1.733.499	-54.280	2.340.649	2.198.865	141.784
Fuente: Análisis desde SJM a partir de datos solicitados por Ley de transparencia a PDI												

En términos de nacionalidad, se puede observar que las nacionalidades más prevalentes también han cambiado, lo que se refleja también en la última estimación de población migrante, siendo los colectivo más numeroso los venezolano (30%), seguido de Perú (16,6%), Haití (12,2%) y Colombia (11,7%) (INE, 2022).

En el contexto de movilidad humana actual es necesario considerar los ingresos por pasos no habilitados (IPNH). Según los datos solicitados a la Policía de Investigaciones, PDI², estos han aumentado considerablemente en los últimos años: en 2018 se registraron 6.310 casos de IPNH, mientras que en 2020 fueron 16.848 y en el 2021 se registraron 56.586 IPNH, siendo en su mayoría personas provenientes de Venezuela (76,8%), sumando a Bolivia (12,3%), Colombia (4,1%) y Haití (3,4%), las cuales coinciden con los colectivos con mayores saldos migratorios y con mayor presencia en el país.

¹ Regulares significa que han sido por pasos fronterizos, puertos o aeropuertos habilitados para el ingreso. **E: Entradas; S: Salidas; SM: Saldos migratorios (entradas menos salidas)

² La cifra se calcula con los registros que Policía De Investigaciones tiene de personas que realizan una declaración voluntaria de ingreso por paso no habilitado o son controladas y denunciadas ante PDI. Por lo cual hay un número indeterminado de personas que permanecen fuera de los registros oficiales (SJM, 2021)

Estas cifras muestran un cambio fundamental en las dinámicas migratorias hacia Chile. Tradicionalmente esta se ha caracterizado por una prevalencia de los países limítrofes, pasando ahora a un flujo con mayor prevalencia de personas provenientes de Venezuela, Haití y Colombia, países con un contexto de alta vulneración de derechos humanos (Observatorio de Migraciones y Movilidad Humana, 2022) en donde la ruta es compartida por personas que emigran por razones económicas, por la prevalencia de la violencia política y criminal, y por factores estructurales, lo que genera un flujo migratorio en donde se desplazan personas refugiadas, personas en búsqueda de protección internacional y personas que buscan el reconocimiento de la condición de refugio, situación que se condice con las dinámicas de movilidad humana a lo largo del continente (OIM, 2022).

Estas características nos permite interpretar el proyecto migratorio hacia Chile como un horizonte de posibilidad orientado a mejorar la situación personal y familiar de las personas migrantes, con proceso de ingreso en condiciones de alta peligrosidad económica y social, viéndose expuesta la integridad física y emocional de los migrantes (SJM, 2021).

Otro análisis importante a tomar en cuenta es que el aumento de los flujos migratorios irregulares se da aún en condiciones de alta restrictividad, en donde además de las medidas de control desplegadas en frontera por el Estado chileno, se suman las restricciones propias de la emergencia sanitaria. Así mismo, el examen de los flujos regulares, los cuales sí se vieron afectados por las restricciones, nos muestra un importante proceso de recuperación hacia los valores previos a la pandemia, por lo que se hace imperativo hacer un balance de las políticas públicas desplegadas desde la entrada en vigencia de la nueva ley con miras al diseño e implementación de mecanismos que puedan perdurar en el tiempo, institucionalizando procedimientos garantes de los derechos de las personas migrantes y refugiadas que den respuestas a largo plazo.

III.- METODOLOGÍA

Para poder desarrollar un diagnóstico sobre los avances y barreras que la Ley 21.325 ha traído en materia de abordaje político, administrativo y social, particularmente de la situación de personas que migran buscando protección internacional y, simultáneamente, construir propuestas de forma que se integren las perspectivas y experiencias de las comunidades migrantes, se desarrolló una estrategia de levantamiento mediante el diseño de tres instrumentos que nos permitiera generar una triangulación y articulación analítica de distintas fuentes de información:

- **Consulta ciudadana migrante**

Se aplicó un cuestionario online entre el 21 de abril y 10 de junio de 2022, el cual contó con una batería de preguntas organizada en tres módulos: (i) caracterización sociodemográfica; (ii) autopercepción de conocimiento sobre la nueva ley, mecanismos de información sobre la entrada en vigencia de la nueva ley; y (iii) opinión sobre artículos específicos de la nueva ley.

En total, se realizaron 1863 encuestas en español y 138 en creolé. En términos de representación de género, se llegó a un porcentaje levemente mayor de hombres (51%) que de mujeres (49%). En cuanto a país de nacimiento, mayormente participaron personas nacidas en Venezuela (66%), Haití (10%) y Colombia (10%).

- **Foros sobre la nueva ley de migraciones**

De manera complementaria, se realizó un análisis cualitativo a través de foros realizados entre Marzo y Octubre, abordando la experiencia que las personas migrantes, refugiadas y referentes migrantes (personas chilenas encargadas de facilitar el acceso a derecho de personas migrantes) han tenido, desde la entrada en vigencia de la ley para abordar las experiencia de las personas con la Ley 21.325 en temáticas de regularización y acceso a mecanismos de protección internacional. En total, participaron 171 personas migrantes y 71 referentes migrantes en las comunas de Quilicura, Estación Central, Concepción, Arauco, Iquique, Antofagasta y Valparaíso.

- **Examen de jurisprudencia de la Corte Suprema**

En un tercer nivel de análisis se realizó un examen jurisprudencial de la corte suprema; consultando 60 sentencias dictadas por la corte suprema a lo largo del 2022, con el fin de identificar líneas argumentativas de los jueces de la corte suprema frente a medidas expulsivas, de tal manera que se pudiera sistematizar la comprensión que el máximo tribunal ha desarrollado sobre las atribuciones que tiene el Servicio Nacional de migraciones en cuanto a ingresos por paso habilitado y no habilitado, permanencia y expulsión de acuerdo con la ley N°. 21.325.

IV.- CONTEXTUALIZACIÓN: La nueva institucionalidad migratoria

El Estado de Chile tiene una aproximación compleja a la ley 21.325 sobre migración y extranjería y los decretos que acompañan su implementación. A nivel legislativo, el Congreso Nacional aprobó esta ley el 2021 con una votación respaldada transversalmente por los partidos políticos. Fue fruto de una negociación política donde convergieron tres enfoques sobre la migración:

- Incorpora un enfoque de derechos basado en la traducción a nivel legislativo de los compromisos adquiridos por el estado chileno en el ámbito internacional, integrando disposiciones sobre protección complementaria y visados humanitarios conexas con la ley 20.430.
- Contempla una perspectiva utilitaria respecto de migración de población laboralmente activa, otorgando atribuciones al poder ejecutivo para dictar decretos orientados a dar curso a la migración con tales fines.
- Contiene una mirada de seguridad pública para atender a las preocupaciones referentes a este tópico, otorgando para ello atribuciones a la autoridad administrativa con el objeto de establecer restricciones al ingreso al territorio nacional, y permitiendo en circunstancias calificadas la expulsión administrativa de personas extranjeras del país.

Al igual que en el caso de la ley 20.430 del año 2010 sobre refugio, la ley 21.325 representa un avance sustantivo en la incorporación de estándares internacionales al ordenamiento jurídico chileno en el tratamiento de los flujos migratorios, y presenta dos desafíos fundamentales: primero, su discusión y creación en términos formales por medio de la promulgación de la legislación. En segundo lugar, la implementación de dichas normas legales por parte de los órganos de administración del estado.

Es precisamente en la segunda parte que nos queremos concentrar; siguiendo la literatura especializada, se distingue entre reforma legal y cambio organizacional como dos pasos centrales en la implementación exitosa de una política pública (Huerta Melchor, 2008). Cuando hay una coherencia entre ambos niveles, la burocracia sectorial es 'receptiva' respecto de la directriz política contenida en la reforma legal. La receptividad de la administración para traducir reformas en cambios organizacionales depende de cuatro factores: visión ideológica, cambio principal propuesto, política institucional y capacidad de implementación (Huerta Melchor, 2008).

Existe evidencia en países de la OCDE respecto a que la gestión del cambio en la administración orientado a implementar con éxito las políticas de reforma legislativa tiene lugar a través de mecanismos casuísticos; estos mecanismos de adaptación no forman en sí mismos una estrategia consciente y coherente de gestión del cambio que acompañe los esfuerzos de reforma legal, lo que torna difícil lograr la ya compleja ejecución de políticas públicas y cambios organizacionales a cabalidad. A continuación, se expondrán antecedentes respecto del caso chileno, para evaluar si en la realidad institucional local en el ámbito migratorio se repite dicho patrón de conducta identificado en otros países.



Análisis del comportamiento de las burocracias públicas sectoriales en temas migratorios

La ley 21.325 establece un cambio relevante de perspectiva respecto del vínculo entre migración y derecho penal. Mientras la legislación previa criminalizaba el ingreso por paso no habilitado (decreto ley 1.094, art. 69), la ley 21.325 expresamente establece en su artículo 9 que la migración irregular no constituye delito. La descriminalización de la migración irregular, sin embargo, no ha ido de la mano con la dictación de procedimientos normativos de carácter administrativo que permitan resolver la situación de irregularidad de las personas migrantes que se encuentran en esta condición.

Esto posiciona a la ley 21.325 como un avance relativo en lo referente a la situación de personas que ingresan por paso no habilitado al país. Si bien, el cambio legal representa un avance en términos formales, la población migrante que se encuentra en aquella situación enfrenta un contexto donde la indeterminación de su estatus migratorio deviene una situación de compleja resolución, al no existir vías institucionales para dar curso a un proceso reglado de regularización para este conjunto de individuos, fuera de las excepciones particulares contempladas en la misma ley. En otras palabras, pese a que el poder ejecutivo dispone de las competencias requeridas para dar curso a un proceso institucional ordinario que aborde de modo sistemático el tópico de la irregularidad migratoria, este poder del Estado no ha dispuesto las adecuaciones normativas necesarias para tal fin.

Al no existir una solución normativa al problema planteado, el poder administrativo interactúa con la población migrante en situación irregular en una dinámica perjudicial para ambas partes: desde la perspectiva del Estado, la falta de formalización de casos de migración irregular por ingreso al país a través de paso no habilitado genera un déficit de información que perjudica la planificación de una estrategia de seguridad pública y control fronterizo. Desde la perspectiva de la población migrante situada dentro de esta tipología de casos, la indeterminación de su condición migratoria deviene en un estatus disminuido de ciudadanía; en efecto, la indeterminación de su estatus migratorio conlleva la consiguiente restricción formal en el ejercicio de derechos civiles y políticos.

La disonancia entre las expectativas normativas contenidas en la ley 21.325 y las normas administrativas necesarias para canalizar institucionalmente el tópico de la migración irregular plantea una dinámica compleja: durante el primer año de vigencia de la ley 21.325, el estado de Chile ha establecido una relación con la población migrante que ingresa por paso no habilitado basada en la carencia de regulación sectorial y en la indeterminación de su estatus migratorio.

Esto tiene importantes repercusiones dentro a nivel del ejercicio de derechos, ya que la ausencia de regulación infralegal da a los funcionarios un márgenes de interpretación respecto a sus atribuciones extremadamente amplio, situación que se vio reflejada en las interacciones cotidianas entre migrantes y referentes migrantes en los foros, tal como se puede apreciar en los siguientes extractos:

"Cuando yo venía por paso no habilitado, con mi niño pasamos como a bajo cero el desierto ese, que ya estábamos casi llegando, y estaban unos drones y venían muchos, no sé si eran PDI o carabineros, no sé que eran de verdad, me agarra a mí con mi niño y mi esposo, los otros quedaron todos atrás, porque nosotros íbamos muy rápido en cadena, para no perdernos porque en el desierto, y cuando el de la PDI nos vio, que le alumbró la cara a mi niño y le dice mi niño "no vamos a meter presos verdad" y como mi niño le dijo el dijo "ok, siga", osea, si es otro de mal corazón, nos detiene, pero nos dijo, sigan, sigan sigan, y a los otros los detuvo a los de atrás"

Mujer Extranjera, Foro1_EstaciónCentral



"El Acceso a las pruebas de enfermedades de transmisión sexual, no solo te lo niegan (...) te dicen que no hay, que no te las pueden dar gratuitas o te las intentan cobrar (...) obligando a las personas a gastar sus 30 a 50 lucas en pruebas que deberían ser gratuitas (...) además me he encontrado con pacientes GES que no les informan de sus derechos como pacientes GES, entonces atención que debiera ser gratuita la terminan pagando (...). Las personas que viven en situación de irregularidad no tiene información porque nadie se les acerca a hablar sobre sus derechos en los campamentos"

Mujer extranjera, foro 3 Salud Nacional

"cuando nosotros llegamos dijeron que era con la autodenuncia, yo entré en diciembre, entonces nos explicaron cómo era todo. Fuimos a hacer la autodenuncia en Iquique y nos dijeron "no, aquí no es, la PDI o carabineros, y nos mandaron a otra parte" luego fuimos al otro lugar, y nos dijeron "no, ya no estamos haciendo esto de la autodenuncia" y no nos explicaron, no nos dieron la información. Entonces nos quedamos como "¿y ahora qué hacemos?". Conocimos a otra persona y me dijeron "sí, sí, si es autodenuncia" y volvimos a ir y estaba cerrado. Total que por allí, se nos apagaron las ganas. Luego hicieron un taller con el SJM y fui ahí donde me di cuenta que ya no se hacía la autodenuncia, que cambió de nombre y era de manera virtual"

Mujer, extranjera, Foro8_Iquique

Estas citas nos señalan que en varias ocasiones no hay conocimiento y normativas infralegales que permitan adaptar los derechos descritos en la ley de tal manera que permitan a los funcionarios de trato directo evaluar conforme a las garantías consagradas en el ordenamiento jurídico nacional los límites de sus propias atribuciones. Esto deriva en que coexistan de forma simultánea vulneraciones que derivan de una incapacidad del funcionario para garantizar el ejercicio de derechos debido a la falta de conocimiento sobre procedimientos y vulneraciones que derivan de un uso arbitrario de las atribuciones que la ley otorga a los funcionarios.

Estableciendo los nodos críticos del acceso a derechos y protección internacional

La entrada en vigencia de la ley 21.325 supone el desarrollo de una nueva institucionalidad en términos migratorios que se intersecta con la institucionalidad de protección internacional propia del ámbito del refugio; el artículo 10 de la ley 21.325 reconoce a la protección complementaria como una clase de protección aplicable a personas solicitantes de refugio que no son reconocidas como tales por la autoridad administrativa. La ley 20.430 sobre refugio, por su parte, identifica al principio de no devolución como el fundamento jurídico para otorgar en ciertas circunstancias formas de protección a quienes les ha sido denegado el reconocimiento de estatus de personas refugiadas. De esta forma, la protección para casos de movilidad humana consta de cuatro clases principales:

- Estatus de refugiado y permiso de residencia asociado a esta condición
- Protección complementaria como aplicación del principio de no devolución a aquellas personas que no sean reconocidas como refugiadas por la autoridad;
- Permisos de residencia temporal otorgados por razones humanitarias, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 70 de la ley 21.325, y con los artículos 10 y 36 a 45 del decreto 177 que establece las subcategorías migratorias de residencia temporal.
- La institución del ingreso condicionado orientada a casos específicos que no cumplen con los requerimientos generales para ingresar al país, regulada en el artículo 29 de la ley 21.325, en los artículos 16 y 17 del reglamento de la ley (decreto 296), y en el artículo 24 del decreto 23 que regula los permisos de residencia transitoria.



La normativa indicada en el párrafo anterior, junto a la nueva institucionalidad asociada al ámbito de la migración en el país, abre una ventana de oportunidad para integrar una perspectiva de derechos como forma de gestión de las personas migrantes en Chile, buscan generar mecanismos que permitan brindar protección internacional de forma adecuada.

Como se analiza en este acápite, sin embargo, existen una serie de tensiones respecto del alcance de dichas reformas que obstaculizan una implementación coherente y sistemática de las políticas contenidas en la ley 21.325. A este respecto, mediante el uso de las metodologías planteadas al comienzo de este documento, se reconocen 5 nodos críticos que impiden el despliegue pleno de los mecanismos de protección internacional durante el primer año calendario de ejecución.

1) Tensión interpretativa entre el poder ejecutivo y el judicial respecto del sentido y alcance de las atribuciones de expulsión en la ley 21.325

El análisis jurisprudencial efectuado respecto de casos de expulsión administrativa muestra una tensión entre el poder judicial y el poder ejecutivo en cuanto a la interpretación de los márgenes de apreciación referentes a la discrecionalidad que la ley otorga a las autoridades administrativas en materia de expulsiones. Esta situación, se ha vuelto particularmente preocupante en vista del progresivo aumento de la judicialización de las medidas que ha tomado el SERMIG dentro de estos últimos años y nos ayuda a comprender la disminución en los rechazos de recursos judiciales presentados contra el SERMIG.

Tabla 2. Recursos judiciales presentados en contra del SERMIG

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Rechazados	53,9%	60,0%	54,0%	51,7%	53,0%	47,7%	35,2%
Acogidos	42,1%	31,8%	40,3%	44,1%	39,9%	36,4%	21,7%
Desistidos	3,9%	8,2%	5,6%	4,2%	7,2%	15,9%	43,1%
Total neto	76	85	124	288	572	679	1.564
Fuente: Información obtenida por transparencia (Ordinario N° 16.620)							

Para entender la perspectiva desarrollada por la Corte Suprema a este respecto, corresponde señalar que en la interpretación del máximo tribunal convergen los tres ámbitos principales para la regulación de los flujos migratorios en Chile: derecho migratorio general (contenido en la ley 21.325), derecho de refugiados (contenido en la ley 20.430), y mecanismos de protección complementaria derivados del principio de no devolución, identificables tanto en la ley 20.430 como en el reglamento de la ley 21.325.

En líneas generales, es preciso señalar que la Corte Suprema ha desarrollado un enfoque crítico respecto de la interpretación que el poder ejecutivo ha adoptado en la dictación de decretos de expulsión de personas migrantes. En efecto, de las 60 sentencias en materia de expulsión revisadas para este estudio, dictadas entre el 22 de febrero y el 7 de octubre de 2022, solo en 3 ocasiones la Corte Suprema confirmó el criterio de la autoridad administrativa y rechazó el recurso de amparo o de ilegalidad presentado por la persona sobre quien recaía el decreto de expulsión. Por otro lado, en 53 de las 60 sentencias escrutadas la Corte Suprema invocó la declaración de Cartagena como parte del fundamento de su decisión o ratio decidendi. Esto último contrasta con el funcionamiento de la autoridad sectorial, la cual sistemáticamente omite aplicar la declaración de Cartagena a casos de refugio.⁴

³ Solo dos de los recursos presentados fueron de reclamación de ilegalidad, en consonancia con la normativa planteada por la ley 21.325, mientras que los 58 recursos restantes fueron de amparo. Esto muestra que el recurso de amparo sigue prevaleciendo como vía jurídica de impugnación del actuar de la administración respecto de la dictación y ejecución de decretos de expulsión, aun después de la entrada en vigencia de la ley 21.325.

⁴ Observación elaborada a partir del análisis jurisprudencial y de información obtenida vía ley de acceso a la información pública, por medio de la cual se solicitó copia anonimizada de las sesiones efectuadas por la Comisión para el reconocimiento de la condición de refugiado en el país.



Para abordar la tensión interpretativa entre Corte Suprema y poder ejecutivo se debe considerar que el control que ejerce el poder judicial respecto del mecanismo administrativo de expulsión contempla distintas tipologías de casos: (a) expulsión de población migrante aplicando la legislación contenida en el ya derogado decreto ley 1.094, respecto de hechos acaecidos antes de la publicación de la ley 21.325; (b) expulsión de personas migrantes aplicando el artículo octavo transitorio de la ley 21.325; (c) expulsión de personas migrantes a partir de las normas vigentes desde la publicación de la ley 21.325.

Respecto al caso (a) de expulsiones por el decreto 1.094, la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema ha establecido parámetros basados en el principio de proporcionalidad para evaluar si resulta procedente la expulsión de una persona migrante del país. La Corte Suprema ha señalado que no resulta proporcional la expulsión de una persona que ha cumplido sentencia por la comisión de delitos contra la vida y la integridad física cuando las circunstancias en “que se encuentra el amparado en la actualidad han variado respecto de aquellas tenidas en cuenta al tiempo en que se le impuso la condena que motivó su expulsión del país”.⁵

La apreciación del nivel de arraigo de la persona sobre la cual recae la medida de expulsión también constituye un argumento relevante en los pronunciamientos de la Corte Suprema. Así, el arraigo familiar con personas chilenas o extranjeras que residen en Chile es empleado como un argumento para dejar sin efecto una medida de expulsión.⁶ Asimismo, desde el punto de vista de los derechos del niño, el vínculo entre una persona sujeta a decreto de expulsión y un menor de 18 años es también un argumento determinante para que la persona en cuestión no sea expulsada.⁷ La Corte Suprema ha respaldado su argumentación no sólo en normas de jerarquía legal y tratados internacionales firmados y ratificados por Chile, sino también en lo que ha denominado el principio de reunificación familiar, identificado en los incisos primero y final del artículo 1° de la Constitución.⁸

Si bien la Corte Suprema ha tendido a objetar las resoluciones administrativas adoptadas por la autoridad sectorial en lo referente a expulsión, el disenso entre ambos poderes del estado no siempre se produce. La Corte Suprema ha ratificado los decretos de expulsión dictados por la autoridad administrativa en la tipología de casos (c), bajo la vigencia de la actual ley 21.325, cuando la persona ha ingresado por paso no habilitado y no ha alegado en juicio ni acreditado “intento alguno por regularizar su situación migratoria, sea solicitando la residencia temporal en Chile, o instando por el reconocimiento de su calidad de refugiada”.⁹

El criterio propuesto por la Corte Suprema para evaluar el mérito del caso plantea una dicotomía entre un mecanismo actualmente no disponible de modo reglado ordinario para personas que ingresan por paso no habilitado (residencia temporal) y la aplicación del derecho de refugiados para casos que, en principio, pueden no ajustarse a los requerimientos de tal ámbito del derecho. Esto presenta, una vez más, la relevancia de una salida normativa a nivel administrativo para dar curso a la regularización de población migrante que, con independencia de su modalidad de ingreso al país, cumpla con los requisitos para permanecer en el territorio de la República de Chile, en consonancia con los criterios contenidos en el artículo 129 de la ley 21.325.

⁵ Véase sentencia de la Corte Suprema en causa rol N° 78620-2021. Corresponde destacar que esta vertiente jurisprudencial no es unívoca en el máximo tribunal; en este sentido, consúltese el fallo en causa rol N°69554-2022 de la Corte Suprema, resolviendo un caso equivalente en un sentido contrario.

⁶ Consúltese, por ejemplo, las sentencias de la Corte Suprema en las siguientes causas: N° 54014-2022 CS, N° 115043-2022 CS, N°46574-2022, N° 39936-2022.

⁷ Corte Suprema, sentencia en causa rol N°10310-2022.

⁸ Corte Suprema, sentencia en causa rol N° 115043-2022, considerando cuarto.

⁹ Corte Suprema, sentencia en causa rol Causa N° 60162-2022, considerando sexto.



El criterio propuesto por la Corte Suprema para evaluar el mérito del caso plantea una dicotomía entre un mecanismo actualmente no disponible de modo reglado ordinario para personas que ingresan por paso no habilitado (residencia temporal) y la aplicación del derecho de refugiados para casos que, en principio, pueden no ajustarse a los requerimientos de tal ámbito del derecho. Esto presenta, una vez más, la relevancia de una salida normativa a nivel administrativo para dar curso a la regularización de población migrante que, con independencia de su modalidad de ingreso al país, cumpla con los requisitos para permanecer en el territorio de la República de Chile, en consonancia con los criterios contenidos en el artículo 129 de la ley 21.325.

La aplicación del artículo 127 de la ley 21.325 referente a expulsión nos permite identificar una paradoja de la legislación actual en materia migratoria. Como ya se indicó, la ley expresamente señala que la migración irregular no constituye delito (artículo 9); sin embargo, la legislación deja en una situación más desmedrada a la persona sobre la cual recae un decreto de expulsión en comparación a la normativa vigente previamente, bajo el decreto ley 1.094. En efecto, mientras que el artículo 69 del decreto ley 1.094 requería la constatación del delito de ingreso por paso no habilitado vía resolución judicial¹⁰, una interpretación sistemática de los artículos 32 y 127 de la ley 21.325 ha llevado a la Corte Suprema a dar curso a las expulsiones administrativas impuestas por la autoridad sectorial, en la medida que la actual normativa no exige una calificación judicial previa de tal ingreso para proceder a la dictación del decreto de expulsión o, en su caso, a la reconducción inmediata¹¹. Hasta ahora, no se registran objeciones al artículo 127 de la ley 21.325 por la eventual afectación al artículo 19 N°3 de la Constitución a este respecto (derecho a defensa jurídica, a un procedimiento racional y justo, y prohibición de juzgamiento por comisiones especiales).

2) Rigidez Institucional y path dependency en el acceso a derechos

Un importante nudo crítico en la implementación de la ley 21.325 es que se detectaron problemáticas relacionadas con la accesibilidad de los procedimientos para dar cumplimiento a los derechos que están consagrados en la nueva normativa. A lo largo de los espacios de discusión, se detectaron dificultades para acceder a procedimientos establecidos en la ley, situación ya registrada con la anterior institucionalidad (Contraloría General de la República, 2020; Vargas y Canessa, 2021). Pese a que las dificultades adquiere dinámicas específicas dependiendo del derecho al que busca acceder el afectado, en el núcleo del problema se encuentra una interpretación sobre el acceso a derechos que no considera el catálogo instalado explícitamente en la nueva ley;

"Mi familia como tal tenemos el rut provisorio y en estos días tuve a mis dos hijos enfermos, fuimos y no me quisieron atender porque dicen que se venció (...) yo tenía a mi hijo con fiebre y me dijo no" (la moderadora le indica que le debieron atender igual, por derecho) "Viene y me dice en mi cara "¿tiene plata para pagar todo?" yo le dije no y me dijo "por favor retírese que me está obstaculizando"

Mujer, extranjera, Foro1_Estación Central

"Lo que nos llega mucho es que la primer barrera es el funcionario que está a la entrada del cesfam, cuando uno va a pedir información es como "oye no tengo un rut, necesito una atención" y en muchas ocasiones los funcionarios que están justamente en la entrada es el primer obstáculo para poder acceder a los servicios,"

Hombre, extranjero, Foro3_Salud Nacional

¹⁰ Véase a este respecto la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago en causa rol 3316-2022, considerandos quinto y sexto.

¹¹ Véase sentencia de la Corte Suprema sobre recurso de amparo de ciudadana venezolana en causa rol 13.951-2022, confirmando sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Valparaíso en causa rol 705-2022 (en un sentido contrario, véase sentencia de la Corte Suprema en causa rol N°39936-2022). En la sentencia de la causa N°13.951-2022, el máximo tribunal estima que la autoridad contralora autorizada por la legislación para dictar reconducciones inmediatas es la Policía de Investigaciones; asimismo, al igual que en otras sentencias dictadas durante este año, la Corte Suprema evalúa la aplicación de legislación de refugio (ley 20.430), pese a que el caso no versa en estricto rigor sobre derecho de refugiados. Esto es indicativo de la falta de especialización de los tribunales superiores de justicia respecto de la legislación migratoria y de refugiados, y aporta elementos empíricos interesantes para evaluar la posibilidad de instauración de tribunales migratorios como alternativa de reforma al sistema de migración y refugio hoy existente en Chile.



"Con todo lo que pasa, esta muy lento el tema del trámite de las visas definitivas, para todo está muy lento pero, tenemos el caso de un venezolano que hizo su trámite y no le ha llegado respuesta, esto fue antes de la pandemia incluso, pero a su hija de tres años le salió rechazada pero tampoco dice por qué está rechazado y no dice nada más, no hay qué apelar o cómo apelar"

Mujer, chilena, Foro2_Arauco

"Llegué a Chile y me acerqué a la oficina de migraciones de la municipalidad, y fui porque ya estaba informada por el servicio jesuita e Infomigra que se podía solicitar la visa de menores de edad independiente de la situación migratoria de los padres. Pero en la oficina de migrantes me dijeron que no se podía y que yo debía esperar a una orden de expulsión para tramitar en conjunto la visa de mis niños".

Mujer, extranjera, foro7_Concepción

Así también, en lo que respecta a las solicitudes de refugio, los órganos del Estado que interactúan con las personas migrantes incorporan etapas de admisibilidad y requerimientos formales no contemplados en la legislación (Contraloría General de la República, 2020; Vargas y Canessa, 2021), los que posteriormente son calificados como ilegales en sede judicial. A nivel jurisprudencial, por otro lado, la distinción entre derecho de refugiados y derecho de la migración no es del todo nítida. Existen casos en que el máximo tribunal ha procedido a aplicar mecanismos de protección complementaria en virtud del principio de no devolución para casos de migración ordinaria, ante la ausencia de soluciones específicas de permisos de residencia por razones humanitarias, de acuerdo a la regulación restrictiva que a este respecto se encuentra en el decreto 177 de 2022 del Ministerio del Interior.¹³

Tanto la experiencia reflejada a través de los foros, como el seguimiento del control judicial implementado por la Corte Suprema a los actos de la administración, permite observar que el estándar legal formal incorporado por la ley 21.325 es superior al identificable previamente en el decreto ley 1.094. Estas diferencias de interpretación nos señalan que la administración no es aún receptiva plenamente respecto de los cambios organizacionales que conlleva cumplir a cabalidad con el contenido de la legislación actual. De esta manera, hay una continuidad en relación a los lineamientos que han moldeado las políticas en torno a la migración desde la década de 1970 en el país y que facilitan la mantención de enfoques y comportamientos derivados de la lógica securitista y restrictiva del Departamento de Extranjería y Migración. Esto demuestra una preocupante rigidez institucional que se puede entender a través del concepto de path dependency, reflejado en los desafíos de implementación que enfrenta la legislación vigente en materia de migración y de normativa sobre permisos de residencia por razones humanitarias.¹⁴

Pese a lo anterior, los proyectos de reforma legal discutidos actualmente en el Congreso Nacional no plantean una innovación significativa en relación a un enfoque integrado de perspectivas para canalizar de una manera efectiva los intereses y preocupaciones contenidos en la ley 21.325.

¹³ Véase sentencia de la Corte Suprema, causa rol N° 80678-2022.

¹⁴ El concepto de *path dependency*, o dependencia del camino recorrido, describe una serie de eventos que reducen progresivamente el abanico de opciones para actuar respecto de una coyuntura en concreto, resultando eventualmente en un estado de inercia (Schreyögg & Sydow, 2010, 4). En el caso de instituciones y organizaciones, el concepto de path dependency considera el rol que la historia institucional desempeña en rigidizar el comportamiento de las burocracias encargadas de ejecutar políticas (Schreyögg & Sydow, 2010, 5). En un grado alto de consolidación, path dependency puede significar que las reformas normativas no puedan traducirse en cambios organizacionales efectivos. Para lograr superar el *path dependency* como barrera, es preciso desarrollar un diagnóstico certero acerca de cuáles son los factores que permiten entender por qué las burocracias privilegian continuar con ciertas prácticas, en lugar de adecuarse a las modificaciones formales que se imponen a su funcionamiento. En el caso de las políticas públicas aplicadas por los estados latinoamericanos, esto no suele ser una preocupación explícita de la fase de implementación de reformas que afectan sustantivamente el funcionamiento de las burocracias públicas; el caso chileno respecto del ámbito migratorio no es en este sentido una excepción al contexto nacional y regional.

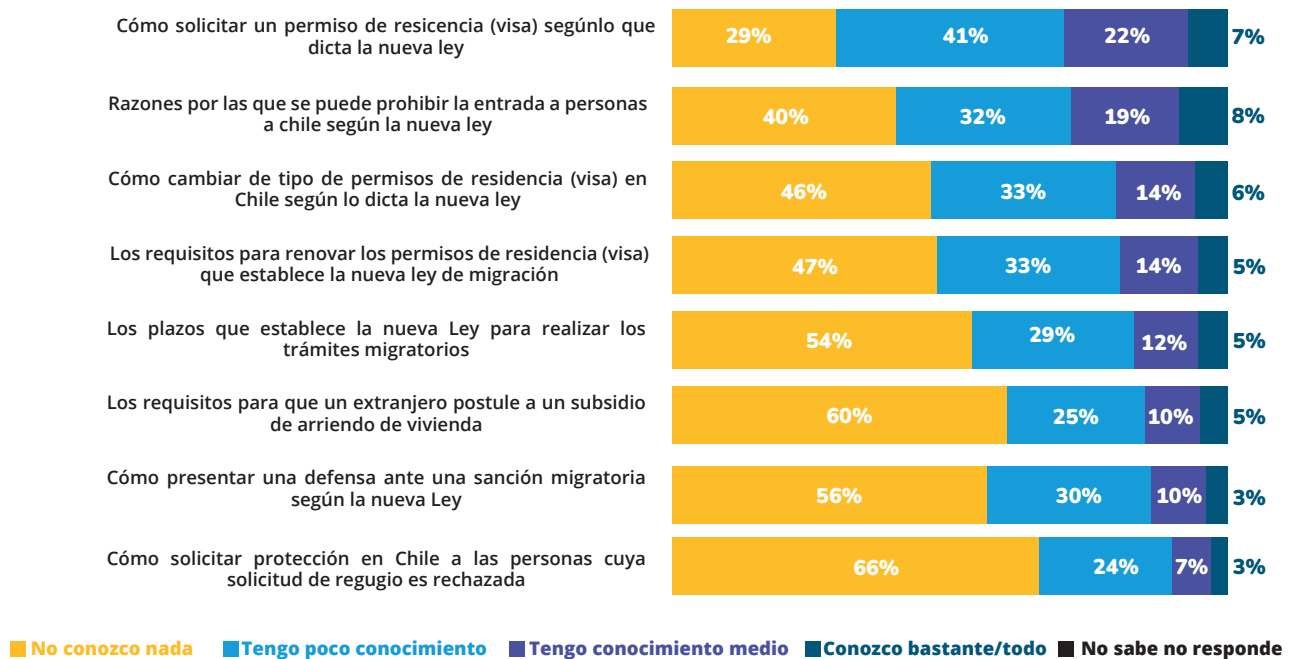


3) Dificultades en la formación de capital migratorio para potenciar el protagonismo de las comunidades migrantes.

Siguiendo los resultados de la consulta ciudadana migrante y los foros, es que detectamos problemas para la formación de capital migratorio; es decir, una red de prácticas y conocimientos que agilizan la planificación de proyectos migratorios hacia Chile. A lo largo del trabajo en los espacios de discusión, se encontró un alto nivel de dispersión en las experiencias personales, las cuales muestran una desigual y muchas veces contradictoria, relación con los diferentes servicios públicos.

Este fenómeno se nutre de dos aristas de un mismo continuo; por un lado, en la 1era Consulta Ciudadana a Población Migrante y Refugiada 2022, se detectó un serio problema de conocimientos sobre mecanismos específicos importantes dispuestos por la ley.

Figura 1. Autopercepción de conocimiento sobre tópicos de la ley 21.325



Tal como se puede apreciar en el **gráfico 1**, si bien hay un conocimiento de cómo solicitar un permiso de residencia de acuerdo con la nueva ley, este tiende a ser bajo-medio, mientras que mecanismos de defensa o solicitudes de protección internacional, son largamente desconocidos.

Estos datos son coherentes con la segunda arista de los problemas de formación de capital migratorio, de acuerdo con información de los foros, se detectaron serios problemas con respecto a la aplicación de normativas en casos prácticos por parte de funcionarios y problemas de rigidez institucional, como discutimos en la sección anterior. Esto también refleja problemas con la bajada de información desde los organismos centralizados, por lo que se generan diversos criterios desarrollados localmente que consideran únicamente las normativas con las que los referentes trabajan regularmente y arreglos pragmáticos para poder completar procedimientos en acuerdo con metas de gestión.



"Comentario sobre visa de embarazo "ahí yo tengo una duda práctica, porque a veces llegan en estados de embarazo muy avanzados, te estoy hablando de 38 semanas... 36 semanas, ¿tiene sentido utilizar esta figura si la respuesta a esa solicitud tarda más de un año? o ¿es mejor aplicar otra figura con ella? (...) Y por qué les pregunté esto, vuelvo a la capacitación práctica que tuvimos con la oficina migrante cuando ellos dijeron que teníamos esta realidad y estaban muy avanzados que podía pasar esto, que ellos hubieran solicitado la visa gestante y que mientras esta no se resolviera no se podría pedir la reunificación familiar porque si se pedían estos dos era como un círculo no vicioso, sino que como un zapato chino que esta no avanzaba mientras que la otra no se resolviera, entonces por esto es mi pregunta porque si al final en la práctica le conviene más pedir la reunificación familiar porque esta va a tener una mejor llegada".

Mujer, chilena, trabajadora de salud, Foro 6_EstaciónCentral(CESFAM)

"Tenemos la dificultad de que aparte que se demora Fonasa en tener el número también los usuarios cuesta que entiendan que tienen que ir a buscar el número, no se entiende por qué es necesario ir a buscarlo (...) es demasiada información, no se entiende la distinción entre adscritos e inscritos, (...) el problema es cuando el usuario necesita atención a nivel secundario o terciario."

Hombre, chileno, trabajador de salud, Foro3_saludNacional

Así mismo, no parece haber una comprensión unificada de cómo se interrelacionan las diferentes normativas, sino que se refieren a las que utilizan cotidianamente, en la cita se puede observar que la capacitación reportada no integra como funciona el derecho administrativo en Chile dentro de la gestión de trámites, lo que ha generado una pluralidad de procedimientos que complejiza la obtención de conocimiento experiencial en la comunidad migrante.

Esta pluralidad de procedimientos, entendiendo que puede ser una fortaleza para servicios altamente localizados como CESFAMs y SLEPS, debe ser equilibrada para que los referentes migrantes puedan estandarizar procesos de forma extendida, de tal manera que las mismas comunidades migrantes puedan adquirir un capital migratorio que permita agilizar la difusión de procedimientos de acceso a derechos.

4)La importancia de la normativa infralegal para una correcta implementación de la ley

La entrada en vigencia de la ley N° 21.325 trajo consigo un catálogo nuevo de derechos y mecanismos de protección humanitarios en términos formales, lo que se puede reconocer como un importante avance en la protección de las personas migrantes, desplazadas y refugiadas. Sin embargo, dichas innovaciones legales requieren también de la generación de regulaciones a nivel infralegal (ver Anexo 1). En este sentido, muchas de las normas administrativas, es decir, de carácter infralegal, requeridas no han sido dictadas por la autoridad o se encuentran desactualizadas, impidiendo que los mecanismos de protección entren en vigencia de una forma acorde a los estándares que la misma ley establece.

Estas brechas en la implementación de la legislación a nivel de normas administrativas son un importante obstáculo para funcionarios y para la comunidad migrante y refugiada en el acceso a derechos.

Un ejemplo de esto, es la interacción que se produce entre el art. 32 inc. 2 que encomienda la creación de un listado de enfermedades que constituyan causal de impedimento de ingreso a Chile en forma de una resolución exenta. Sin embargo, el listado al que se referencia no ha sido emitido aún. Ahora bien, en el mismo art. 32 de la ley 21.325 se establece que la prohibición imperativa se establecerá de acuerdo a lo dispuesto en el código sanitario, el cual en su art. 66 establece que las restricciones sanitarias a las que deben someterse los extranjeros se encuentran en el Reglamento de Sanidad Marítima, Aérea y de Frontera (Decreto 263 de 1985) que en su título 10 establece restricciones donde se enumeran algunas enfermedades infecciosas, discapacidades físicas y mentales como restricciones para hacer ingreso al país. Sin embargo, la misma ley establece que bajo condiciones humanitarias se puede permitir un acceso condicionado, en atención a situaciones de riesgo vital, además de las consideraciones que ha hecho la Corte Suprema en torno al principio de no devolución y deber de protección de los Estados hacia las personas.



Estos dos mecanismos no cuentan con un protocolo actualizado que norme la interacción entre ambos, dejando casos de alta complejidad dentro de los márgenes de apreciación de la autoridad en frontera y funcionarios de trato directo que no cuentan con una guía clara para generar procedimientos que garanticen acceso a protecciones en consonancia con las necesidades de cada persona, tal como se aprecia en la cita:

"Tengo usuarios que ingresaron por pasos no habilitados y que tienen (...) pero son sordomudos, o sea que tienen ese tipo de dificultades y pueden recibir la atención correcta porque no tienen el registro acá en Chile, no tienen quien les valide ese tipo de enfermedades, entonces es una situación que también complica"

Mujer, chilena, foro3_saludnacional

5) Necesidad y viabilidad jurídica de mecanismos de regularización permanente y visados solicitables dentro de Chile

La imposibilidad práctica de avance de los procedimientos de regularización individual, los cuales pueden llegar a tardar años, limita drásticamente las posibilidades de inserción de las personas migrantes que se encuentran en esta condición. Tal como lo indican las personas entrevistadas y participantes en los foros, esta situación les impide, por ejemplo, acceder al mercado laboral formal sin exponerse a sanciones, estudiar en la educación superior (al no contar con un run para matricularse), o disponer de opciones adecuadas de arriendo de vivienda (dado que no cuentan con contratos de trabajo que confirmen una fuente estable de ingresos).

"Yo entré y como a la semana o los 15 días yo me autodenuncié lo hice por internet incluso y yo traigo aquí la hoja.

Moderador: ¿Hace cuánto tiempo se autodenuncio perdón?

Un año y tres meses y todavía no me sale el, no me han llamado todavía de la PDI, yo estuve en la PDI y hace como dos meses un mes y pico, me acerqué a un funcionario, me sacó una fotocopia del pasaporte, la hoja y me dijo ya lo estaremos llamando, ya ha pasado mes y pico y no me han llamado de la PDI"

Hombre, extranjero, Foro10_Valparaíso

"En algún momento el tema de la autodenuncia se hacía en la PDI y se hacía presencialmente. Ahí o la persona iba se autodenunciaba, quedaba firmando mensualmente y ahí había un proceso más visible y la persona se sentía, más segura. Eso pasaba antes, período pandemia. De ahí empezaron a llegar más migrantes por paso no habilitado, sin cédula, sin certificado de nacimiento, es una situación súper vulnerable para alguien que viene pasando. Entonces la autodenuncia es algo que uno hacía temeroso, pero lo hacía. Después había esta página donde uno pone donde había ingresado y cuando, eso era un correo al vacío porque muchas personas no recibieron nunca respuesta o aviso, entonces me gustaría si hubiera alguien de PDI que nos dijera si ese correo quedó en nada"

Mujer, chilena, Foro7_Concepción

"Yo entré por paso no habilitado y también me autodenuncié en febrero, pero no he tenido respuesta, entonces ¿cuánto tiempo tengo que esperar para ir a firmar?"

Mujer, extranjera, Foro2_Arauco

La inexistencia de vías estables de regularización para la población migrante dentro del territorio nacional se debe a decisiones políticas de la autoridad sectorial. En efecto, la ley 21.325 faculta al poder ejecutivo para disponer procedimientos reglados de regularización en ciertas circunstancias, por lo que esta es una herramienta normativa que la autoridad política podría utilizar. A este respecto, es importante resaltar que el artículo 58 de la ley 21.325 establece una prohibición de cambio de estatus de residencia para aquellas personas que disponen de un permiso de residencia transitoria.



Sin embargo, esta prohibición es relativa, debido a que la norma contenida en el artículo 58 se refiere al artículo 69 de la misma ley para establecer los casos en que el cambio de permiso de residencia resulta procedente. El artículo 69, en este sentido, concede una habilitación al poder ejecutivo para que conceda permisos de residencia temporal en tres hipótesis: (a) cuando la persona tenga vínculos de familia (sin especificar cuáles) con chilenos o residentes definitivos, (b) cuando la estadía de la persona extranjera vía residencia temporal se ajuste a los objetivos de la Política Nacional de Migración y Extranjería, y (c) " en otros casos debidamente calificados por la Subsecretaría del Interior mediante resolución, previo informe del Servicio". A este se debe sumar lo dispuesto en numeral 8° del artículo 155 faculta a la Subsecretaría del interior para "disponer, en concordancia con los objetivos de la Política Nacional de Migración y Extranjería, el establecimiento de mecanismos de regularización de extranjeros que se encuentren en condición migratoria irregular, fijando los requisitos correspondientes, los cuales deberán ser determinados prudencialmente con el objeto de facilitar y promover la regularidad migratoria, pudiendo considerar el tiempo de permanencia en condición migratoria irregular que tuviere el interesado". El numeral 9° del mismo artículo, por su parte, autoriza a la Subsecretaría del Interior a "disponer, en casos excepcionales, el otorgamiento de permisos de residencia temporal a extranjeros que se encuentren en el territorio nacional, en casos calificados o por motivos humanitarios, con independencia de la condición migratoria del beneficiario, debiendo informar anualmente el número de permisos otorgados al Consejo de Política Migratoria. Esta potestad será indelegable."

La lectura sistemática de las disposiciones de jerarquía legal recién señaladas permite afirmar que el poder ejecutivo, a través de la Subsecretaría del Interior, dispone de mecanismos de otorgamiento de permisos de residencia temporal para personas a quienes se les han otorgado permisos de residencia transitoria, y también para personas que se encuentran en estado de irregularidad migratoria. Estos mecanismos se refieren, tanto al otorgamiento de permisos a personas en específico, como a la dictación de normativa de jerarquía infralegal que posibilite la creación de procedimientos generales de regularización para este tipo de casos. La única limitación consiste en verificar que los mecanismos implementados por el poder ejecutivo sean coherentes con la Política Nacional de Migración y Extranjería, la cual debe ser creada por el mismo poder ejecutivo.

La situación actual torna importante habilitar dichos mecanismos, tanto por razones de seguridad (disponer de información certera respecto de las personas que están ingresando al país), como por razones vinculadas al cumplimiento de los estándares de trato y acceso a derechos de la población migrante que establece la ley 21.325.

V.- Análisis de las propuestas de reforma a la ley 21.325

La literatura comparada respecto del tópico de la migración sitúa a Chile como un país de avanzada en lo referente a su regulación jurídica (Hammoud-Gallego, 2021). Si bien esto es cierto en su dimensión legislativa, ya hemos constatado una tensión relevante respecto de dicha aserción cuando el funcionamiento del estado se evalúa en su dimensión administrativa. En este sentido, es también importante considerar que los proyectos de ley actualmente en proceso de tramitación en el Congreso contienen disposiciones que constituyen un retorno, en términos legislativos, a las reglas vigentes y enfoque prevaleciente bajo el decreto ley 1.094. A continuación, examinaremos dos proyectos de ley que, al momento de redacción, se encuentran en discusión en el Congreso y ejemplifican el estado del debate legislativo respecto a gestión migratoria.



Aumento del punitivismo: Boletín 15.408-25

Un caso interesante de mencionar corresponde al proyecto de reforma a la ley 18.216, ingresado a tramitación vía mensaje por el poder ejecutivo en octubre de 2022 (boletín 15408-25). La disposición contenida en el numeral 2) del artículo único del proyecto en cuestión introduce una pena alternativa a la privación de libertad, por la comisión de delitos asociados a la ley 20.000 que contemplen una sanción igual o menor a 5 años y un día de presidio o reclusión mayor en su grado mínimo. La propuesta del ejecutivo corre el riesgo de ser ineficaz como política criminal; junto a lo anterior, impone un estándar más intensamente punitivo que el decreto ley 1.094 en la determinación de los casos donde correspondería aplicar la pena de expulsión. Respecto de su potencial ineficacia, el proyecto contempla la pena alternativa de expulsión como un beneficio carcelario a disposición de la persona privada de libertad. Considerando las circunstancias sociales, económicas y políticas de los países de origen de donde provienen las personas que podrían acceder a esta pena alternativa bajo la propuesta del ejecutivo, es razonable anticipar que aquellas podrían elegir cumplir su pena en Chile en lugar de optar voluntariamente por la expulsión del país. La expulsión como pena alternativa en el decreto ley 1.094 para este tipo de casos, en cambio, era aplicada de manera efectiva porque se trataba de una atribución que los tribunales de justicia podían emplear de oficio.¹⁵

Respecto de la intensidad punitiva de esta propuesta en específico, es importante tener en consideración que la propuesta del ejecutivo para reformar la ley 20.000 es más severa que el tenor de la norma contenida en el artículo 15 del decreto ley 1.094 del año 1975. En relación a lo anterior, mientras estuvo en vigencia, la Corte Suprema fue consistente en señalar que el artículo 15 N°2 de dicho decreto ley debía interpretarse restrictivamente cuando se atendía a la expresión que autorizaba la expulsión del país de quien era condenado por la comisión de un delito penal. En efecto, el verbo rector de dicha norma refería a una persona que se "dedique" a ciertas actividades consideradas como delitos penales por el orden jurídico chileno, razón por la cual la Corte Suprema señaló que la conducta debía ser reiterada y no limitarse a la comisión de un delito aislado (Corte Suprema, causa rol N° 30.361-17). El enunciado del proyecto de ley actualmente en etapa de discusión, en cambio, plantea la expulsión como pena alternativa para aquellas personas que cometan un delito, sin que sea necesario acreditar que el individuo en cuestión se "dedique" a dicha actividad delictiva en los términos planteados por la normativa creada en dictadura.

Barreras de integración: El boletín 15.439-06

Otro caso de propuesta de reforma legal digno de atención es el proyecto de ley presentado por senadores de oposición para introducir modificaciones a las leyes 24.310 y 21.325 (boletín 15.439-06). Respecto de la ley 21.325, el proyecto de ley busca cambiar la redacción del artículo 16, proponiendo agregar un inciso final que señala lo siguiente:

"En todos aquellos casos en que la normativa hace referencia a la igualdad de condiciones, ello no podrá en ningún caso interpretarse de modo tal que signifique un mejor trato para los extranjeros respecto de chilenos en la misma situación. De igual modo, tratándose de servicios que se encuentren colapsados por exceso de demanda, habiendo solicitantes chilenos no podrá preferirse a los extranjeros."

En términos jurídicos, el enunciado referido es incompatible con la Constitución porque incorpora distinciones en el ejercicio de derechos fundamentales reconocidos en la Carta Magna. La Constitución chilena asegura en su artículo 19 a todas las personas los derechos reconocidos en dicho artículo, sin distinciones ulteriores. Por definición, el concepto de igualdad de condiciones no implica un mejor trato a un segmento u otro de la población, sino realizar distinciones en función de criterios homogéneos entre los grupos objetivos de una política pública. Diferenciar entre extranjeros y nacionales chilenos para efectos de otorgar prestaciones sociales no es compatible con asegurar a todas las personas los derechos contenidos en el artículo 19 de la Constitución, por ende, esta disposición es inconstitucional en virtud del artículo 19 inciso primero y 19 N° 2 de la Constitución.

¹⁵ El artículo 34 de la ley 18.216, en su redacción previa a la modificación introducida por el artículo 175 N°16 de la ley 21.325, establecía que la pena alternativa de expulsión por delitos contenidos en la ley 20.000 podía establecerse de oficio o a petición de parte. La reforma propuesta por el gobierno a la ley 18.216 hace de esta institución una pena alternativa a solicitud de parte, disminuyendo con ello ostensiblemente la probabilidad de que la medida se implemente en la práctica.



En términos empíricos, el uso de recursos públicos para satisfacer prestaciones de la población migrante es marginal. En el área de educación pública y subvencionada a nivel escolar, por ejemplo, de acuerdo a datos de 2021, la población migrante representa el 5% de la matrícula total¹⁶. En el ámbito de subsidios de vivienda, según datos de 2021, el porcentaje de personas migrantes beneficiadas por subsidios habitacionales también corresponde al 5% del total¹⁷. A este respecto, es importante considerar que una solución de política pública viable con el objeto de aumentar la contribución de la población migrante al financiamiento de políticas sociales es la regularización a través del otorgamiento de permisos de residencia temporal de carácter laboral. La regularización de personas migrantes laboralmente activas que se desempeñan en el mercado informal permitiría no solo llevar registro de su identidad, sino también aumentar la recaudación fiscal vía impuestos para el financiamiento de políticas que benefician, tanto a personas chilenas, como a extranjeras.

Las propuestas de reforma legislativa actualmente debatidas resultan complejas por dos razones: en primer lugar, porque algunas de las más importantes pueden no ser eficaces como medios en la consecución de los fines propuestos en los proyectos de reforma legal; en segundo lugar, porque simbólicamente representan un reconocimiento de la falta de éxito en la implementación de normas jurídicas orientadas a superar el enfoque exclusivamente punitivista contenido en el decreto ley 1.094 como mirada prevaleciente en lo referente al fenómeno migratorio.

Esto significa que, en lugar de instaurar una coherencia entre las expectativas normativas contenidas en la legislación y el funcionamiento efectivo de la administración por medio de cambios organizacionales, la discusión legislativa se está orientando hacia adaptar la legislación a las prácticas administrativas de hecho existentes y reñidas con la normativa actual.

El futuro de la normativa y funcionamiento institucional vinculado a la migración debería tomar en consideración la evidencia disponible a nivel local y comparado, promoviendo un enfoque integrado entre las perspectivas de seguridad nacional, utilitarista y de derechos de la población migrante como el enfoque apropiado para abordar los desafíos más acuciantes en la agenda política contingente. La aproximación securitista y punitiva a los desafíos actuales, sin un enfoque integrado con las otras concepciones que inspiran el contenido de la ley 21.325, puede paradójicamente agravar los problemas actuales, en la medida que la evidencia disponible no respalda las propuestas que se desprendan de tal aproximación.

VI.-PROPUESTAS

Primer eje: Promoción de vías institucionales de regularización para población migrante

Tal como se discutió en la sección anterior, uno de los principales problemas que se detectó para lograr una adecuada gestión migratoria son los problemas de acceso a procedimientos y la falta de mecanismos de regularización. Dada la naturaleza interrelacionada de ambos, proponemos lo siguiente:

A.- Fortalecimiento del rol de protección internacional en frontera

El crecimiento en los flujos de movilidad humana desde países continentales que se encuentran en complejas crisis sociopolíticas, además de los nuevos procedimientos de protección internacional, han generado un aumento en la carga y nivel de especificidad en los funcionarios encargados de gestionar estas solicitudes. Por lo que se hace imperativo aumentar el número de funcionarios del SERMIG capacitados y mandatados para gestionar este tipo de casos.

Esto involucra, necesariamente, una expansión del rol que cumplen los Oficiales de Protección de la Sección de Reasentamiento y Refugio del SERMIG, permitiéndoles trabajar mancomunadamente con los funcionarios de la PDI en frontera, de tal manera que puedan evaluar la pertinencia de los casos de forma individual, considerando los procedimientos descritos en el artículo 42 de la ley 20.430 permitiéndoles derivar cada caso a 3 posibilidades:

¹⁶ Análisis elaborado por la división de estudios del SJM a partir de base de datos del SIGE 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021, Ministerio de Educación.

¹⁷ SJM (2022, 44). Cantidad de subsidios habitacionales pagados en 2021 en Chile, centrado en DS.1; DS.49; DS.52. Análisis elaborado por el SJM a partir de datos solicitados vía transparencia al Ministerio de Vivienda.



B.- En caso de cumplir con la definición de refugiado de acuerdo a la normativa nacional: ser derivado al Servicio de Refugio y Reasentamiento (SRR) del SERMIG con el fin de comenzar un proceso de formalización de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

C.- En caso de no cumplir con la definición de refugiado, sin embargo, sea necesaria la protección internacional: el otorgar la protección complementaria.

D.- En caso de no cumplir con ninguna de las condiciones anteriores: la recomendación sería que la persona migrante sea asesorada para continuar con la opción más favorable de acuerdo al marco regulatorio en materia de migración nacional vigente.

E.- Fortalecer la presencia de oficiales de protección en la gestión migratoria

Las personas extranjeras con necesidad de protección internacional deben poder solicitar en frontera, de acuerdo al artículo 26 de la Ley 20.430 a la autoridad fronteriza correspondiente a asilo o refugio. En términos procedimentales, esto significa que la autoridad fronteriza debe tener la capacidad para acoger esta demanda a través de la declaración/testimonio entregado por el solicitante, que efectúa esta petición de protección internacional. Así también, los permisos de ingreso humanitarios definidos en la ley 21.325 y el decreto 177 agregan una nueva exigencia de especialización a la hora de tomar decisiones en la gestión de personas en situación de movilidad.

Es menester destacar, que la autoridad fronteriza, si bien puede estar capacitada en la materia, no posee la idoneidad necesaria para poder evaluar de acuerdo a los estándares internacionales este tipo de solicitudes, debido al alto nivel de especialización que esto implica. De esta manera, es crucial que esta tipología de casos sea derivada a funcionarios de la SRR del SERMIG, para que oficiales de protección, funcionarios especializados a materia, puedan evaluar cada situación y actuar en conformidad a la normativa vigente.

Es por esto que es relevante aumentar las plazas de oficiales de protección, de tal manera que cada representación regional del Servicio Nacional de Migraciones cuente con oficiales de protección que puedan asumir esta tarea, desde una perspectiva local que también permita una articulación con gobiernos locales. Esto permitiría descentralizar las evaluaciones de casos, agilizar los respectivos procesos de protección y garantizar no solo el acceso a procedimientos de protección a quienes más lo necesiten, sino que también garantizar procedimientos realizados de manera expedita, justa y racional que permitan determinar de manera efectiva que protección es más adecuada en cada caso y a quienes corresponde dicha protección.

F.- Diversificar los caminos de regularización mediante mecanismos existentes

Actualmente, existe un sistema de acceso a derechos para personas en situación de irregularidad que provee de identificadores provisorios por servicio, como por ejemplo el Identificador Provisorio en las escuelas municipales o el RUT provisorio en la red de salud. De tal manera que las prestaciones puedan ser otorgadas y realizar seguimiento. Sin embargo, ante la incapacidad del SERMIG de regularizar a las personas, estas crean una situación en la que las personas cuentan con accesos disminuidos a los servicios, sin poder acceder a una ciudadanía completa, tal como discutimos en la sección de nodos críticos.

Prospectivamente, los permisos de residencia en el marco de la protección complementaria proveen una solución, desde la dimensión legal, que aplica únicamente a personas que se les haya denegado el reconocimiento de la condición de refugiado.



En este marco, es importante generar un mecanismo permanente otorgue un permiso de residencia temporal que contemple a personas que no sean susceptibles a refugio o protección complementaria pero que, siguiendo los criterios de arraigo utilizados por la Corte Suprema, participar en el registro de extranjeros dispuesto en la ley y/o los mecanismos de identificación provisorios de acceso a servicios básicos y no presenten antecedentes penales en su país emisor o en Chile, de tal manera que estos puedan ser conducentes a la obtención de permisos de residencia establecidos en el decreto 177, de tal manera que se reconozca el arraigo no solo a nivel judicial sino que también por la autoridad administrativa.

G.-Permitir la regularización dentro del territorio nacional

Dentro de este marco se propone también una reforma al decreto N° 177 para que permita la solicitud de visados dentro del territorio nacional y se integren mecanismos que permitan el acceso a permisos que otorgan la capacidad de ejercer trabajo remunerado. En esta lógica, la ampliación del sistema de visados laborales en tres nuevos permisos, los cuales pueden ser instalados a través de la Política Nacional de Migraciones y una reforma vía decreto al art. 4° del decreto 177.

- a. Permiso de inserción laboral que pueda ser solicitado al interior del territorio nacional a petición del interesado que considere la existencia de un contrato potencial como argumento para la concesión del visado temporal.
- b. Permiso de reincorporación laboral que pueda ser solicitado al interior del territorio nacional a petición del interesado que permita otorgar un visado a aquellas personas que, encontrándose en situación de irregularidad laboral, inicien y/o hayan obtenido un fallo favorable sobre un procedimiento de vulneración laboral en relación al art. 14° de la ley 21.325 y la legislación en materia laboral del país.
- c. Permiso de emprendimiento que puede ser solicitado al interior del territorio nacional o como cambio de categoría migratoria que permita a la persona, mediante la comprobación de ingresos vía boleta de honorarios o a través de la posesión de una personalidad jurídica regulada en la Ley 20.659 que pueda demostrar ingresos, tener un permiso de residencia que no esté atado a un contrato, sino que a sus contribuciones obtenidas a través de impuestos a un trabajo propio.

Segundo eje: Garantías de procedimiento justo, racional y accesibilidad a procedimientos

Otro punto importante detectado a lo largo que se detectó transversalmente en los instrumentos desplegados para generar el diagnóstico de la entrada en vigencia de la ley fueron los problemas de interpretación y aplicación de atribuciones, los cuales responden a dinámicas estructurales que se arrastran desde la formación del Departamento de Extranjería y Migración. Para abordar esta situación proponemos

A.-Generar Contrapesos a la autoridad administrativa: Integrar funcionarios de garantías de derechos migratorios en frontera, quienes posean una misión expresa de conectar los flujos de migrantes de alta vulnerabilidad con el sistema de visados humanitarios y protección internacional, de tal manera que se asegure un acceso a procedimiento informado y transversal.

B.-Promover el uso de herramientas y sistemas de fiscalización para funcionarios relacionados con la gestión en los diferentes niveles de acogida a personas extranjeras, por ejemplo: canales de denuncia, supervigilancia de organismos de derechos humanos y considerar, tal como se discutió en el policy 1, la creación de tribunales de primera instancia en materia migratoria.

C.- Promover mecanismos que permitan aunar criterios interpretativos de atribuciones funcionarias a través de circulares emanadas desde el Servicio Nacional de Migraciones, buscando también implementar las perspectivas desarrolladas por la Corte Suprema y la Contraloría en la materia.



D.- Priorizar la revisión y actualización de normativa infralegal necesaria para la definición de conceptos relacionados con la ejecución de procedimientos de protección humanitaria a través de la coordinación de estos para generar un camino hacia la regularización permanente.

E.- Contar, en aquellos servicios en donde se trabaje con atención directa de personas migrantes y refugiadas, con un cargo especializado en materia de interculturalidad y movilidad humana, que permita mediar en estos espacios de ocurrir conflictos de carácter intercultural. Además, promover instancias en que estos profesionales participen en espacios de intercambios sectoriales que permitan coordinar la acción de servicios públicos, unidades interculturales y el Servicio Nacional de Migraciones.

F.- Que los funcionarios de la administración pública, Estado y fuerzas de orden y seguridad, cuenten tanto con capacitaciones, como actualización de conocimientos en materias relativas a migración y sensibilización con el fin de mitigar mala praxis por desconocimientos, así como actos de discriminación.

G.- Implementación de misiones permanentes en zonas de alto riesgo (zonas en donde se registran históricamente una mayor prevalencia de irregularidades funcionarias relativas a la violación de de derechos humanos de las personas extranjeras, así como alto flujos migratorios).

Tercer eje: Construcción de una política intercultural

El último eje a abordar dentro de este documento, se refiere a la construcción de una política intercultural, entendiendo que muchos de los elementos identificados en los nodos críticos tienen un fuerte componente ligado a la capacidad de las políticas públicas de construir relaciones entre el Estado y las comunidades migrantes desde una óptica que considere las necesidades particulares de cada persona.

A.- Integrar la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil migrantes y pro migrantes en la creación de la política pública, fomentando su inscripción en instancias ya establecidas a través de la ley, tal como los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC), así como una instancia donde puedan participar como oyentes en los consejos de política migratoria establecidos en la ley 21.325. Estas instancias podrán funcionar como puentes de información entre la comunidad migrante organizada y el poder ejecutivo, agilizando la bajada de información.

B.- Fomentar la coordinación con organismos territoriales para implementar de forma territorial programas, en el marco de la Política Nacional de Migrantes, así como los principios de la Ley 21.325, que faciliten la convivencia intercultural entre los diferentes actores de los territorios; permitiendo un diálogo entre los servicios locales y la comunidad migrante del sector.

C.- Fortalecer las campañas de comunicación efectiva para informar acerca de los procedimientos y nuevas implementaciones en materia de trámites y procesos en relación a las materias de acceso a derechos y regularización de las personas migrantes en el territorio nacional.



VII.-ANEXOS

Tabla 1: Seguimiento de normativa mencionada en la ley 21.325

Tipo de documento	Artículo	Estado
Resolución de la Subsecretaría de Interior: Resolución que califica las causas que califican como índole humanitaria	Art. 15	No se ha encontrado una resolución o decreto posterior a la entrada en vigencia de la Ley, pero queda establecido el derecho a la salud en la Ley 20.584 y en el Decreto con Fuerza de Ley 1 del MINSAL y la Subsecretaría de la salud pública, donde se indica el derecho de acceso al derecho constitucional de salud a personas carentes de recursos o indigentes, de las cuales según el decreto 110 del MINSAL modificado por el decreto 67 del MINSAL las personas inmigrantes sin documentos o sin permiso de residencia son parte.
Resolución exenta: Listado de enfermedades	Art. 32 inc. 2	No se ha emitido una resolución exenta con la lista con las enfermedades posterior a la entrada en vigencia de la Ley, pero en el mismo Art.32 la Ley 21.325 establece que la prohibición imperativa por motivos de enfermedad se dará según lo dispuesto en el código sanitario, el cual en su Art.66 indica que las restricciones sanitarias a las que deben someterse los extranjeros están definidas en un Reglamento de sanidad marítima, aérea y de la frontera, siendo este último el Decreto 263 que en su título 10 establece las restricciones de ingreso al país, donde se enumeran algunas enfermedades infecciosas, discapacidades físicas y mentales como condicionantes restrictivas de ingreso al país distinguiendo a turistas de potenciales residentes. Respecto al código sanitario internacional resguarda la dignidad de las personas, pero se da potestad a los Estados para tomar la mejor decisión en virtud de la seguridad sanitaria nacional e internacional. Quedaba la duda de qué pasa con las personas que no permiten ingresar al país y están en estado de gravedad. Pero según lo dispuesto en el Título 2 del Decreto 296 del Ministerio del Interior y Seguridad Nacional y la Subsecretaría del Interior. Según los Art 16 y 17 entre otros motivos si la policía fronteriza considera por razones de índole humanitaria la persona extranjera debe ingresar al país, o que hay riesgo de la vida de la persona extranjera, esta puede ingresar al país aunque incumpla con alguna causal de prohibición de ingreso según la Ley 21.325, con la finalidad de ser trasladado a un centro de asistencia médica, en caso de ser un NNA puede ingresar con un adulto. Entre otras condiciones que quedan a su discreción.
Decreto Supremo: Valorización de derechos	Art. 40	No se ha emitido un decreto supremo de valorización de derechos posterior a la entrada en vigencia de la Ley. En la circular N°6 del 16 de mayo de 2022 del SERMIG donde se comunica el mecanismo de solicitud de los permisos de residencia temporal definidos en el Decreto 177 del Ministerio del interior y seguridad pública publicado en 14 de mayo de 2022 y respecto de los valores se indica lo siguiente: "Con respecto al pago de derechos, se aplicará el correspondiente a la visa temporaria, en tanto no se dicte el Decreto establecido en el artículo 40 de la Ley 21.325." (Circular N° 6, Mayo, 2022, SERMIG). Lo cual confirma que al menos hasta mayo de 2022 no se ha emitido tal Decreto. Se concluye que los valores cobrados actualmente se basan en el Decreto 296 del Ministerio del Interior (de 1995) y en la Resolución Exenta 129194 del Ministerio del interior y seguridad pública y la subsecretaría del interior (de 2020).
Reglamento dictado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Reglamento de obtención del Rol Único Nacional	Art. 44	Existe el reglamento, lo define el Decreto 106 del Ministerio de Justicia y DDHH y la Subsecretaría de justicia, publicado el 10 de febrero de 2022 sin modificaciones a la fecha y titulado "APRUEBA EL REGLAMENTO QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA EL ENROLAMIENTO Y OTORGAMIENTO DE ROL ÚNICO NACIONAL A EXTRANJEROS, DE CONFORMIDAD A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 44 DE LA LEY N° 21.325, DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA"



Tipo de documento	Artículo	Estado
Resolución del Servicio Nacional de Migraciones: Requisitos para acreditar medios de subsistencia (Permanencia transitoria)	Art. 47	Tanto en el decreto 23 Artículo 5, como en el Artículo 73 del decreto 296 del MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA; SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR año 2022 se menciona que se deben acreditar medios lícitos para su subsistencia y que conforme al Art.44 de la Ley 21.325 es el Servicio el que debe fijar ese monto mediante una resolución. No hay una resolución emitida hasta el momento que establezca requisitos para acreditar medios de subsistencia suficientes para permanencia transitoria.
Decreto del ministerio de RREE o Interior: Reglamento de habitantes de frontera	Art. 55	No hay un reglamento de habitante de fronteras posterior a la entrada en vigencia de la Ley, tampoco registros de que exista el "Documento o Registro Vecinal Fronterizo" al que hace referencia el Art. 55
Mecanismos de regulación de situación de irregularidad (No establece la emisión de algún tipo de documento)	Art. 69	Este Art indica que "El Subsecretario del Interior podrá establecer mecanismos de regularización de extranjeros conforme lo señala el artículo 155, N° 8." A su vez el Artículo 155 que refiere a las "Funciones de la Subsecretaría del Interior" de la misma ley, y en particular el n°8 que indica: "8. Disponer, en concordancia con los objetivos de la Política Nacional de Migración y Extranjería, el establecimiento de mecanismos de regularización de extranjeros que se encuentren en condición migratoria irregular, fijando los requisitos correspondientes, los cuales deberán ser determinados prudencialmente con el objeto de facilitar y promover la regularidad migratoria, pudiendo considerar el tiempo de permanencia en condición migratoria irregular que tuviere el interesado."
Decreto Supremo con toma de razón del ministerio de interior y Seguridad Pública: Creación de las subcategorías de la residencia temporal	Art. 70	Existe, es el Decreto 177 "ESTABLECE LAS SUBCATEGORÍAS MIGRATORIAS DE RESIDENCIA TEMPORAL" del MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA; SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR. Promulgada el 10 de mayo de 2022 y publicada el 24 de mayo de 2022
Artículo dentro de un reglamento: Reglamento sobre residencia definitiva	Art. 79	No hay un Decreto que contenga exclusivamente un reglamento sobre residencia definitiva pero en el Decreto 296 del 2022 del MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA; SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR que "APRUEBA REGLAMENTO DE LA LEY N° 21.325, DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA". En el Párrafo 2 § 2. De la Residencia Definitiva, Artículos 62 al 69 donde se establecen requisitos, plazos para solicitar residencia definitiva, además de las responsabilidades y atribuciones del Sermig
Procedimiento de descargos (No establece la emisión de algún tipo de documento)	Art. 118 (Reglamento 296)	El procedimiento de descargos se realiza de manera electrónica, en la página de SERMIG y en conjunto al de cálculo de la multa, corresponde a los pasos finales de este proceso
Reglamento del Ministerio del Interior y Seguridad Público y Hacienda: Reglamento de pago de multas	Art. 125	No hay un reglamento publicado posterior a la entrada en vigencia de la ley que regule el pago de multas. El Sermig al referirse al marco legal para el pago de multas señala la Ley 21.325 (que desde el Art. 105 al 124 establece el monto de multa en distintas situaciones) y el Decreto 296 de 2022 (que en los Art. 30, 71, 79, 129, 131, 133 y 178 establece montos de multa en distintas circunstancias)
Resolución del Servicio Nacional de Migraciones: Delegación de la capacidad de expulsión en autoridades regionales	Art. 132	No se encuentran disponibles públicamente resoluciones del Sermig donde el director delegue la capacidad de expulsión a directores regionales.
Reglamento: Reglamento de restricciones y privaciones de libertad	Art. 134	En el Decreto 296 de 2022 Título sexto de la expulsión y la reconducción establece en: Párrafo Primero: Reglas Generales en Materia de Expulsión Párrafo Segundo: Procedimiento Administrativo de Expulsión Párrafo Tercero: Expulsiones dispuestas por la Subsecretaría del Interior Párrafo Cuarto: De la Reconducción y el Reembarco



Tipo de documento	Artículo	Estado
Registro Nacional de Extranjeros	Art 165	El Título Octavo del Decreto 296 de 2022 indica la forma y condiciones que debe cumplir el Registro Nacional encomendado al SERMIG, pero no hay información disponible que evidencie el funcionamiento o la existencia del registro en la actualidad.
Reglamento: Coordinación entre organismos de fiscalización en la materia	Art. 137	En el art.1 del reglamento (Decreto 296 de 2022) indica "Para efectos del presente reglamento se considerará como control migratorio aquel procedimiento que efectúa la autoridad contralora a que se refiere el artículo 166 de la ley N° 21.325, respecto de la entrada y salida de personas del territorio nacional, que consiste en registrar el ingreso de la persona, consultar sus antecedentes, fiscalizar la legalidad de la estadía de extranjeros en el país y cuando corresponda, corroborar el motivo del viaje en el evento de tratarse de un extranjero, junto a la forma de subsistencia durante su estadía, entre otros aspectos." En el reglamento Decreto 296 no se profundiza la coordinación entre organismos de fiscalización
Resolución: Convenios con órganos de la adm. del Estado	Art. 144	No se encuentran disponibles públicamente convenios celebrados entre el Sermig y otros órganos del Estado.
Decreto Supremo: Política Nacional de Migración y Extranjería	Art. 153	Aún no se concreta, hay un proceso en curso
Creación y operación del Consejo de Política Migratoria: 2 actas anuales	Art. 159	Existe el consejo de política migratoria, se dio inicio al proceso en mayo de 2022. Respecto a las actas no se menciona el artículo y no se encuentran publicadas
Reglamento del consejo de política migratoria	Art. 163	No se encuentra el reglamento al que hace mención el artículo, el cual que debería ser emitido por el mismo consejo de política migratoria
Plataforma electrónica para tramitar reclamos	Art 156 (Reglamento 296)	"La existencia de la plataforma no está planteada como una obligación del SERMIG sino como una posibilidad. A la fecha no existe
Creación del Concejo para la Determinación de la Apatridia: actas de funcionamiento	Art. 174 (Reglamento 296)	No encontré nada sobre el funcionamiento actual del consejo de determinación de la apatridia, o sobre su existencia. Respecto de cómo debiera funcionar en los Art.175 y 176 del mismo decreto 296 2022, se establece.



VIII.-BIBLIOGRAFÍA

Contraloría General de la República (2019) Informe Final de la Investigación Especial N° 828 sobre presuntas irregularidades en la Subsecretaría del Interior. Santiago de Chile

Huerta Melchor, O. (2008), "Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework", OECD Working Papers on Public Governance, No. 12, OECD publishing. doi:10.1787/227141782188

Instituto Nacional de Estadísticas, INE y Servicio Nacional de Migraciones, SERMIG. (2022). Informe de resultados de la estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre de 2021. Desagregación nacional, regional y principales comunas. https://www.ine.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migracion-internacional/estimacion-poblacion-extranjera-en-chile-2018/estimacion-poblacion-extranjera-en-chile-2021-resultados.pdf?sfvrsn=d4fd5706_6#:~:text=Para%20el%20a%C3%B1o%202021%20se,periodo%20de%2014%2C1%25

Servicio Jesuita a Migrantes, SJM. (2021). Ingreso por paso no habilitado en 2021 llega a su máximo histórico. <https://sjmchile.org/2021/09/06/ingreso-por-paso-no-habilitado-en-2021-llega-a-su-maximo-historico/>

Schredögg & Sydow (2010). Understanding Institutional and Organizational Path Dependencies. En *The Hidden Dynamics of Path Dependence. Institutions and Organizations*. New York: Palgrave Macmillan, 3-13.

van der Voet, J, Kuipers, B.S, & Groeneveld, S.M. (2015). Held back and pushed forward: Leading change in a complex public sector environment. *Journal of Organizational Change Management*, 28(2), 290-300. doi:10.1108/JOCM-09-2013-0182

Vargas, F. y Canessa, M. (2021) Derechos de las personas migrantes y refugiadas: La desprotección colectiva. en Vargas (Eds) *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2021* Santiago de Chile: editorial UDP