

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
DEPARTAMENTO EXTRANJERIA
Y MIGRACION

PERIODO
PRESIDENCIAL.
002185
ARCHIVO

DOCUMENTOS ANEXOS AL PROYECTO DE
LEY DE MIGRACIONES Y EXTRANJERIA

VIVIAN B. BULLEMORE G.
 SERGIO CODDOL C.
 IVAN POKLEPOVIC V.
 GONZALO VALDES B.

LUIS COUSIDO R.
 RAUL RUTTO G.

Para justificar la elaboración y proposición del Proyecto de Ley de Migraciones y Extranjería, es preciso comparar ese texto con los que contienen las normas en actual vigencia sobre la materia. Ellas están, principalmente, en el D.L. 1904 de 1975 y en el D.S. 597 del Ministerio del Interior, dictado en 1984. Además, se debe considerar lo que dispone el D.L. Nº 69, publicado en el D.O. de 8 de mayo de 1953 en el cual se encuentra la normativa vigente sobre Inmigración y al cual se refiere el inciso 2º del artículo 4º del D.L. 1094. Tampoco puede ignorarse el Decreto del Ministerio de Relaciones Exteriores publicado en el D.O. del 27 de noviembre de 1953 (Reglamento de Inmigración).

Me parece que la diferencia más clara entre los criterios que inspiran la actual legislación sobre extranjería y la que desea establecer el Gobierno actual se encuentra precisamente en la distinta concepción acerca del rol del Estado en la materia. Es verdad que el D.F.L. 69, en la letra a) de su artículo 3º, contiene una declaración teórica de la cual pudiera inferirse que el Estado asume la obligación de implementar una "política de Inmigración". Pero, la ley se limita a cometer al Departamento de Inmigración, que crea, el "proponer todas las iniciativas que convenga adoptar en lo relativo a una política de Inmigración que incremente la capacidad productiva y teórica del país y que mantenga y asegure la unidad espiritual de la Nación". Nada indica que esa misión haya sido cabalmente cumplida y no se conocen preceptos que concreten su aplicación.

Por otra parte, en el articulado siguiente del citado

BULLEMORE, CODDOL, PORLEPOVIC Y VALDES
ABOGADOS

D.F.L. no se encuentran sino disposiciones restrictivas o contraloras y, en ningún caso, alguna que pueda considerarse promotora de una "politica" al respecto. A propósito del vocablo intercomillado, es útil tener en cuenta que la acepción en que la palabra se emplea en este caso es "arte con que se conduce un asunto o se emplea los medios para alcanzar un fin determinado". (Cuarta del Diccionario de la Lengua Española). Dicho de otra manera, una politica es el resultado de un concepto central del que se derivan los modos de proceder distintos que, sin hacerse fuego, coordinándose por el contrario llevan a un fin.

Este concepto central que se echa de menos en la legislación cuyo reemplazo se busca se encuentra señalado con claridad en los artículos 19, inciso 2º y 2, inciso único, del Proyecto y, más que ningún otro en el artículo 4º:

"La politica nacional migratoria está destinada a promover la inserción y reinserción cualitativa y cuantitativamente, así como a orientar, cuando sea del caso, su asentamiento y localización geográfica y por ramas de actividad, con el objeto de lograr el desarrollo creciente, armónico, pleno y permanente de la República."

Esta disposición deja establecido que la legislación sobre Migraciones y Extranjería es promotora y que el destino de la actividad estatal que ella regulará es el de buscar la inserción y reinserción de los nacionales y extranjeros necesarios para el país "cualitativa y cuantitativamente". Se propone, completando el propósito anterior, "orientar el asentamiento o localización geográfica de las personas que, según los preceptos de esta ley puedan ser interesantes

teniendo presente las ramas de actividad a que puedan dedicarse. El Estado promotor se muestra en el Proyecto de Ley en lo que debe ser, es decir en algo más que un alto organismo fiscalizador o represor.

Siguiendo en la administración de su rol creativo el Estado, de aprobarse esta ley, se encargará también de proteger a los nacionales en el exterior y de facilitar y hacer viable su reinserción y vinculación con Chile. Los artículos 59 y 60 del Proyecto así lo prescriben.

El artículo 79 del Proyecto puede ser polémico. El de política es un concepto que está ligado a la noción de una cierta estabilidad. Una política no puede ser tan "tentativa" que requiera de su enmienda anual. Me atrevería a proponer que el artículo quedara así redactado: "la Comisión de Migración, cuando lo estime conveniente, propondrá al Presidente de la República la revisión de la política nacional migratoria".

Desde el artículo 80 al 160 se extienden prescripciones absolutamente necesarias para la aplicación de la política que el Proyecto pretende. Lo mismo cabe decir de lo que disponen los artículos 17 y siguientes hasta el 29. La definición de Inmigración contenida en el artículo 29 parece completa y correcta.

Especial importancia adquiere el artículo 33 proyectado en cuanto obliga a que el plan de instalación que debe presentar el extranjero según el artículo 32 sea evaluado,

cuando el Ministerio lo requiera por el Comité de Inversiones Extranjeras. Esto en concordancia con el artículo 35 que se acomoda a lo dispuesto en el Estatuto del Inversionista Extranjero.

Desde el artículo 36 al 41, el Proyecto regla la forma en que se adquirirá y conservará la condición de residente permanente en la subcategoría de rentista o en la de pensionado. Las exigencias para esas adquisición y conservación parecen todas adecuadas a la política que se pretende implantar en cuanto al problema integral de la Migración.

Los artículos 42 y 44 contienen exigencias que deben cumplir las personas que hubieren perdido la nacionalidad chilena por nacionalización en país extranjero, los parientes extranjeros de chilenos y los ex-residentes para optar a las categorías de residentes que el Capítulo IV (artículo 22 a 26) establece. El artículo 43 esclarece en forma conveniente lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 26. Acaso sería conveniente - por una razón de sistema - cambiar la ubicación de estos artículos al final del Capítulo IV a continuación de las definiciones en que los artículos comprendidos en ese Capítulo consisten.

La subcategoría migratoria que comprende a científicos, académicos y profesionales regla la admisión de esas personas a esa categoría. No parecen objetables las exigencias, pero pudiera ser conveniente vincular a la Universidad de Chile a la función ordenadora y creativa que el Gobierno se propone

cumplir y esto se lograría si el artículo 234 dispusiera, en un inciso que sería el segundo, la obligatoriedad de ser uno de los siete miembros de la Comisión de Migraciones representante de la Universidad mencionada.

Los artículos que van desde el 50 al 57 parecen todos necesarios para el buen funcionamiento del sistema Migratorio.

Los artículos que se insertan en el párrafo "Religiosos" no podrían merecer objeción. Sólo el 60 sería susceptible de una enmienda que ampliara el plazo que en él se contempla, desde que la misión sacerdotal podría requerir de más extensa permanencia en nuestro territorio.

Desde el artículo 61 al 70 se extienden las disposiciones que se proponen para reglamentar el otorgamiento de residencia temporal a los asilados y refugiados. Todas se ven adecuadas a la idea matriz del Proyecto y, además, permiten al Ministro del Interior y al de Relaciones Exteriores cierta latitud en la interpretación, que sería útil en la práctica.

Sobre el artículo 71 sólo cabe sugerir que se inserte inmediatamente después del número 8 del 46, formando parte de éste.

Los artículos que señalan y regulan las categorías de residentes transitorios son precisos en cuanto a su contenido y exigencias. Sólo el artículo 77 podría merecer una

reflexión, acaso risueña, de carácter no jurídico sino estético: se incluyó en él tanto a los integrantes de un elenco circense o deportivo como a los conferencistas. De ese modo tiene el mismo trato un académico y un trapealista. Podría verse la forma de separar a unos de otros.

Las normas que se proyectan para Tripulantes y Trabajadores de Temporada son, sin duda, adecuadas.

Desde los artículos 85 al 89 se propone la legislación que debería cubrir los cambios en la categoría migratoria que puedan concederse. Esas disposiciones permitirían otorgar seriedad al otorgamiento de la primera autorización de residencia. Parece bien que se establezcan las limitaciones que el Proyecto muestra. Las exigencias que impone el artículo 89 se justifica plenamente y concuerda con el criterio ya comentado.

Los artículos 90 y siguientes, hasta el 100 proponen una definición de Visa, que es bastante completa y, después, una clasificación de las Visas acorde con la Dirección General del Proyecto. En los artículos 93 y 94 se contiene una de las reformas más profundas que la nueva Ley introduciría. Así, se disponen que la Visa de residente permanente o temporal quede condicionada a la obtención de la autorización de residencia, requisito éste que debe cumplirse con el otorgamiento de esa autorización por el Ministro del Interior. Eso es del todo coherente con el sentido de la Ley propuesta. La discrecionalidad que se concede al Ministro del Interior en esa materia, discrecionalidad que se aviene

con su responsabilidad en la conducción del proceso migratorio se justifica por eso mismo.

También son convenientes las facultades que se dan a los Cónsules chilenos en los artículos 95 y 96, dadas las diferencias que para la política migratoria hay entre las diversas categorías de extranjeros que deseen venir a Chile.

Especial importancia tiene la obligatoriedad de gestionar la autorización de residencia en el país cuando el interesado se encuentra en el extranjero. Coincido en todo con el comentario que en relación a esta materia se formula en el valioso informe técnico que se me ha dado a conocer.

La última posibilidad de impedir el ingreso al país de un extranjero "no admisible" la asegure el artículo 100 del Proyecto cuya justificación es innegable.

El artículo 101 señala los casos en que los extranjeros no pueden ser admitidos en el país. Los ocho números del artículo racionalmente proceden sin duda alguna.

El artículo 102 contempla la excepción a las normas anteriores que pueden favorecer a los extranjeros comprendidos en los números 49, 69 y 79 del artículo anterior. Tales excepciones podrían ser acordadas "con arreglo a lo que dispone el reglamento". Mi parecer es de señalarlas como peligrosas, a menos que el reglamento sea en extremo acucioso. De lo contrario, podría vulnerarse el sano criterio de estrictez que el Proyecto desea imponer.

En el Título 3º "de la Migración de Nacionales" (artículos 104 a 111) se encuentra una de las novedades más positivas que el Proyecto muestra. Es muy preciso el artículo inicial del título al cometer al Ministerio del Interior el estudio y análisis de las corrientes migratorias que llevan a los chilenos a otros países, debiendo penetrar ese examen en aspectos económicos, sociales, culturales, tecnológicos y geopolíticos. Los artículos siguientes comprenden y concretan las obligaciones del Ministerio derivadas del 104 y, a continuación, los artículos 107 a 108º prohíben, con razón, el reclutamiento y su publicidad de inmigrantes nacionales y de residentes permanente para trabajar en el extranjero. Regulan también la autorización de excepción que el Ministerio podría conceder señalando los requisitos exigibles en esos casos.

El artículo 109 tiene el mérito de vincular al Ministerio de Relaciones al cumplimiento de la política migratoria encomendándole la gestión de los convenios que aseguren el respeto a los chilenos residentes en el exterior y hagan factibles la transferencia de parte de sus ingresos a los familiares residentes en Chile.

El artículo 110, a mi juicio, debería complementarse con el establecimiento de un plazo dentro del cual se solicitaría del Congreso Nacional el despacho de un Proyecto de financiamiento para la creación de los servicios culturales a que se refiere y de los centros y asociaciones que ordena crear el artículo 111.

El Título IV "Del Retorno de Nacionales" está concebido con ejemplar sistematización. Comienza señalando la obligación del Ministerio del Interior de iniciar una promoción adecuada de la asistencia que puede otorgarse a los chilenos que retornan al país. Esta asistencia debe orientarse a la eliminación de los obstáculos que el reasentamiento pueda presentar. El artículo 113 dispone que se promoverá por el Estado el retorno de los chilenos que sean poseedores de altas calificaciones profesionales o técnicas, cuando ello sea aconsejable por las exigencias de nuestro mercado de trabajo o "razones científicas, tecnológicas o sociales, lo aconsejen".

Son de interés las disposiciones del artículo 114 que obliga a las Embajadas y Consulados de Chile a llevar un registro de los ciudadanos chilenos residentes en el exterior, registro que deberá contener datos precisos que permitan al Ministerio aplicar debidamente la disposición del art. 113.

Parece de toda conveniencia ligar al proceso dinámico que se busca iniciar en materia migratoria a las universidades, empresas del Estado y centros de investigación científica. Lo dispone certeramente el artículo 115.

El artículo 116 está en concordancia plena con el texto del artículo 113. El siguiente artículo es lógico al exigir que los programas de retorno contemplen un mecanismo de información que los nacionales en condiciones de retornar

puedan conocer oportunamente.

El artículo 118 es adecuado en cuanto establece que el procedimiento que se seguirá en lo relativo a los nacionales que puedan ser asistido por organismos de carácter internacional será trazado de acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones y otros entes afines.

El artículo 119 insiste en la obligación de informar a los connacionales que residan en el exterior de los programas que el Estado chileno se propone implementar.

El artículo 120 reafirma el criterio central del Proyecto al disponer que el Ministro del Interior se coordine con las autoridades competentes para promover el desarrollo de programas de cooperación entre los chilenos destacados que se encuentren en el exterior y con los organismos de investigación de universidades chilenas para los efectos de incrementar o perfeccionar los conocimientos científicos y técnicos.

El Título V "De las franquicias" contiene un acucioso establecimiento de tales franquicias tanto en beneficio de los nacionales que retornen a Chile como de los extranjeros que ingresan al país en la condición de inmigrantes.

Especial interés reviste la norma concebida como posible en el artículo 131, que beneficia a los chilenos que, después de tres años de ausencia regresen la país para realizar una actividad calificada.

La disposición del artículo 130 es absolutamente necesaria para evitar interpretaciones jurídicas equívocas.

En el Título VI, Capítulo I, se propone legislar sobre la Documentación Migratoria. Las prescripciones propuestas parecen de toda lógica, destacando la del artículo 137 que autoriza a la Dirección del Registro Civil para otorgar al "Documento de Viaje" a la persona cuya situación especial o irregular haga que lo requiera.

La autorización a los Cónsules que establece el artículo 138 aparece como absolutamente justificada y están bien señaladas las circunstancias en que puede utilizarse.

Desde el artículo 139 al 156 se extiende el Capítulo sobre "Control de Ingreso y Egreso". El primero de esos artículos entrega el manejo de ese control al Ministerio del Interior, siguiendo la postura básica que anima todo el Proyecto. Son del todo lógicas las delegaciones de facultades que el texto permite.

No podrá discutirse la necesidad de las disposiciones del artículo 140 y en especial la definición de su inciso 2º.

El artículo 141 reglamenta en forma práctica el acto mismo de la revisión de documentos a que deben someterse los pasajeros que llegan o salgan del país y concede una facultad del todo necesaria a las autoridades revisoras para constituirse en los diversos medios de transporte. Parece

lógica la entrega al reglamento de la división de los lugares habilitados en categoría y también la determinación de cómo se dictará esa reglamentación.

Las prescripciones de los artículos 143 y 144 se explican por sí mismas.

Son válidas para los fines del Proyecto las normas que conforman los artículos 145 y 146. La autorización al Ministerio del Interior que figura en el artículo 147 parece necesaria y acorde con la necesidad de mantener ciertos principios de entendimiento internacional.

De los artículos siguientes del Capítulo, interesa el 149 que exige una Tarjeta Migratoria. Tal exigencia y la excepción que contempla la parte final del inciso 2º están de acuerdo con el propósito normativo del Proyecto.

Sobre los artículos 150 y 151, nada habría que comentar. En cuanto al artículo 152, es indudable que el inciso 2º prescribe un procedimiento riguroso, aunque jurídicamente plausible. Es de preguntarse si no se podría facultarse al Ministerio del Interior para substituirse, en casos extraordinarios, al Juez de Menores. Lo dejo insinuado.

La disposición propuesta como artículo 153 no merece duda alguna.

En cuanto al artículo 154, creo que es inútil su inciso 1º. Debería mantenerse el inciso 2º en cuanto obliga al

Tribunal a informar de inmediato al Ministerio del Interior y al Servicio de Investigaciones de los actos y sentencias que impiden el abandono del territorio nacional a los afectados por ellos.

Los artículos 155 y 156 complementan cabalmente las disposiciones anteriores en relación con los objetivos del Capítulo.

Es de hacer notar que las normas propuestas significarán una evidente mejoría en relación con los contenidos de la Ley de Inmigración (D.L. 69 y en el Reglamento de Extranjería Decreto 521 del Ministerio de Relaciones Exteriores).

El estudio del Capítulo "Obligaciones de los medios de Transporte Internacional" causa cierta aprensión .

El artículo 160 propone que sean declaradas cargas públicas las obligaciones de reconducción de extranjeros o transporte de éstos fuera del territorio nacional impuestas por los artículos 158 y 159. Podría alguien alegar inconstitucionalidad de esos preceptos, pero ese argumento habría de ser rebatido con el de ser suficientemente claros los preceptos que imponen a las empresas el deber de cumplir con ciertas exigencias en el traslado de pasajeros a Chile. La carga de reconducirlo sería una sanción lícita a su incumplimiento. Esto en cuanto a la primera parte del inciso único del artículo 158. Para los demás casos subsiste la duda. Lógicamente esta preocupación alcanza también a la medida compulsiva del artículo 163. Para la mejor defensa

del mantenimiento de estas disposiciones indiscutiblemente necesarias, conviene precisar la noción de carga pública. Me parece adecuada la que leemos en la obra "Los Derechos Constitucionales" del Profesor don Enrique Evans. Dice el autor: "se entiende por cargas públicas todas las prestaciones de carácter personal o patrimonial, que no sean jurídicamente tributos, que la ley impone a la generalidad de las personas para el cumplimiento de determinados fines, ética y jurídicamente lícitos, queridos por el legislador".

En el caso que se estudia se trataría - y así habría que sostenerlo - de una carga patrimonial impuesta en interés del Estado y consistente en privar a la Empresa de Transporte Internacional de su derecho a incrementar su patrimonio con el cobro del pasaje que debería ceder gratuitamente.

Del Capítulo I del Título VII que comprende los artículos que van desde el 164 al 179 merecen atención el número 176 y 177. El primero de ellos consagra una norma esclarecedora de alcance social y destinada a evitar conflictos del trabajo.

Al disponer que la infracción a las normas de la ley propuesta no es causal de no pago de las remuneraciones prestadas, se legisla en forma positiva y plausible.

Con relación al artículo 177 discrepo de la inserción de la expresión "que fuera reprobado en su período lectivo". Creo que una reprobación ordinaria no es suficiente causal para caer en las sanciones que afectan a los extranjeros

acogidos en Chile. Bastaría con que se exigiera a los institutos de enseñanza comunicar los casos de abandono de estudios y de expulsión del establecimiento.

El Capítulo intitulado Documentación de Residencia está del todo en acuerdo con el sistema del Proyecto. Cabe destacar la forma en que el artículo 185 considera lo que llama "residencia legal precaria". Es bastante preciso.

El Capítulo "De la Revocación de Residencia" describe con plausible severidad los casos en que debe revocarse la permisión de residencia. Todos sus artículos se justifican y la facultad que concede al Ministro del Interior el artículo 89 es de toda lógica y sentido humano.

El Capítulo IV describe los conceptos "Rechazo, Deportación y Expulsión de extranjeros". El artículo 196 define el rechazo. En su texto se alude también a la reconducción, medida sobre la que ya se ha opinado. Las causales de rechazo son señaladas con claridad en el artículo 197. Se justifica la autorización excepcional que contempla el artículo 198.

El artículo 199 trae un concepto nuevo en nuestra legislación sobre migraciones. Define la deportación, acto en virtud del cual se ordena poner fuera de la frontera del territorio al extranjero que haya caído en alguna de las incorrecciones que el mismo artículo relaciona. La disposición encuentra su complemento en el artículo 203 que prohíbe hacer permanente la deportación decretada, (inciso 2º

BULLEMORE, CODDOU, PORLEPOVIC Y VALDES
ABOGADOS

y 320, diferenciándola de la expulsión, que conlleva la prohibición indefinida de regreso. A este respecto cabe un alcance relativo a la redacción. Parece más correcto decir prohibición indefinida de regreso que prohibición de regreso indefinida.

Son obvias y necesarias las medidas procesales que detalla el Capítulo y parecen plausibles también las que constituyen el artículo 207, incluida la de traslado a un lugar habilitado mientras se produzca el abandono del país. Las facultades que al Ministro del Interior concede el artículo 209 son justificadas, aunque debe, tenerse en cuenta que han de ser utilizadas con la mayor prudencia posible.

En el Título VIII, "De las Infracciones, Sanciones y Recursos" comienza en el artículo 210 estableciendo una clasificación de las infracciones. Ella parece acertada, lo que también puede decirse de la agrupación misma de las infracciones en diversas categorías.

En el número 4 del artículo 213 se incluye como infracción "más grave", que puede ser cometida por las empresas de transporte internacional, la conducción de pasajeros que no estén provistos de documentación idónea. Con relación a este artículo y a los preceptos de los artículos 158, 159 y 160, es del caso advertir que el Reglamento de la Ley que se propone debe contemplar con especial acucia la forma de hacer conocidos los preceptos de la presente ley por las empresas a quienes sus normas van a afectar, sin que se de por suficiente la presunción general

de conocimiento de un cuerpo legal que establece la legislación ordinaria. Lo mismo dicho vale en relación al número 7 del artículo 214.

El Capítulo II relativo a las sanciones registra disposiciones que son totalmente acordes con los fines de la ley y de la política migratoria.

Sólo estoy en desacuerdo con lo propuesto en el artículo 221. Ello por una razón de principios: nunca he justificado que el ejercicio del derecho de recurrir sea condicionado a un desembolso económico previo. Esta opinión también la he extendido a la Legislación Procesal Ordinaria. Mi parecer está por la supresión del artículo.

Hada que comentar ofrece el Título IX "De los Derechos".

El Título X "Competencia y Sanciones de los Organismos de Aplicación de esta Ley" entrega al Ministerio del Interior el manejo de la política migratoria. La enumeración de facultades que se contiene en el inciso 2º del artículo 230 es la adecuada a la dirección en que se busca legislar. Es un criterio de buena administración el que informa los artículos 231 y 232, que atribuyen funciones al Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior.

Según el artículo 3º del Proyecto, la Comisión de Migraciones deberá ejercer funciones de asesoramiento en materia de formulación y evaluación de políticas migratorias. Teniendo presente la función legal que se le asigna, los

preceptos relativos a ella que se leen en el artículo 234 del Proyecto parecen acertados.

La derogación de todos los cuerpos legales en actual vigencia sobre Extranjería y Migraciones no podía dejar de expresarse en la ley.

En cuanto a las disposiciones transitorias, se debería redactar la primera en forma que no induzca a confusión en cuanto a la fecha a que se refiere. Así, debe quedar en claro que la solicitud que la norma autoriza debe interponerse dentro de los 180 días siguientes a la vigencia de la ley y no a la fecha "precedentemente indicada" que sería el 1º de enero de 1990 en el texto actual.

En la disposición cuarta propongo suprimir la palabra "eventual" que se lee en el Proyecto ante de "aprobación". Esto porque una línea después se habla de "eventualmente" y el vocablo que impugno no es necesario para el buen entendimiento de la norma proyectada.

Antes de terminar este Informe es necesario esclarecer que no he podido escapar a la influencia que causa la lectura de un muy buen informe técnico que se me ha hecho llegar. Ello explica concordancias evidentes. Por otra parte, con sincero ánimo crítico he formulado pequeñas propuestas de enmiendas de algunos artículos y la supresión de uno que otro. Eso representa mi opinión y no otra cosa.

En general, se trata de un Proyecto de Ley que contiene

BULLEMORE, CODDOU, FORLEPOVIC Y VALDES
ABOGADOS

la formulación del propósito de crear un política migratoria. El progreso que la legislación propuesta significa con respecto a la actual es notorio e interesante. Requerirá del Estado el cumplimiento cabal de la obligación de agilizar su papel promotor. Si la ley es aprobada, ello se hará posible y sólo requerirá del alto dinamismo que el Supremo Gobierno sepa imprimirle para constituirse en una gran vertiente de progreso nacional.



Raúl Rettig Guissen

OF. RES. Nº B 691 /

ANT: Of. Res. Nº 2.551, de 12.8.92,
de Depto. Extranjería y Mi-
gración.

MAT: Proyecto de Ley de Migracio-
nes y Extranjería e Informe
Técnico.

SANTIAGO, - 2 SEP 1992

DE : SUBSECRETARIO DEL INTERIOR

A : SR. SUBSECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES.

Remito a US. dos ejemplares del
proyecto de ley de Migraciones y Extranjería, con sus
correspondientes informes técnicos, elaborado por la Unidad
pertinente de este Ministerio.

Agradeceré los comentarios y
sugerencias que sobre la materia puedan formular los organismos
competentes de ese Ministerio, especialmente los provenientes de su
Dirección Consular.

Saluda atentamente a US.



Belisario Velasco Baraona
BELISARIO VELASCO BARAONA
Subsecretario del Interior

HMM/mdq. -

f.c. archivo. /

Carlos

RESERVADO

007195

RR.EE. (DIPOC-DISER) OF.RES. N°

OBJ.: Informa Proyecto Ley Migración y Extranjería.

REF.: 1. Of. N° 691 Subsec. Interior - Subsec. RR.EE.

2. Of. Res. N° 5788 Subsec. RR.EE. - Subsec. Interior.

*Aviso estudio por Comisión
J de la Presidencia este antecedente
con sus conclusiones. URBETA E.
25.11.92*

SANTIAGO, 24 NOV 1992

DE : SUBSECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES

A : SEÑOR SUBSECRETARIO DEL INTERIOR

A través de la comunicación citada en la referencia, US. tuvo a bien remitir el borrador del proyecto de Ley sobre Migraciones y Extranjería, acompañado del informe técnico que lo apoya, y al propio tiempo solicitó los comentarios y sugerencias de esta Secretaría de Estado, en especial de la Dirección General de Asuntos Consulares y de Inmigración, sobre el particular.

Por el oficio indicado en el numeral segundo de la referencia, junto con acusar recibo del documento citado en el punto anterior, manifesté a US. que, dentro de un plazo de 60 días, se entregaría la opinión que a esta Secretaría de Estado merece ese borrador de proyecto y su informe técnico.

En consecuencia, a continuación cumpro con poner en conocimiento de US. el resultado de un detenido y acabado estudio y análisis de la iniciativa en cuestión, que se entiende es una nueva versión del proyecto de ley que elaboró ese Ministerio en 1989 y que fue considerado por la Dirección Jurídica de esta Cancillería, cuyas observaciones fueron transmitidas al señor Ministro del Interior por el Oficio N° 6.297, de agosto de ese año del señor Ministro de Relaciones Exteriores.

MINISTERIO DEL INTERIOR
SUB SECRETARIA
24 NOV. 1992
98/23751

1369

Antes de entrar en materia cabe hacer presente que por tratarse de un "borrador de proyecto" se ha estimado oportuno y pertinente revisar las ideas fundamentales que lo informan, amén que su articulado.

1. De acuerdo a los antecedentes tenidos a la vista, el proyecto se basa en la conveniencia de "contar con una legislación adecuada que aborde esta temática integralmente", en la que se observen principios básicos y que permita fijar una política nacional migratoria que contemple la posibilidad de ir siendo readecuada a las necesidades futuras y de ser encausada en pro del desarrollo. Se consideran, igualmente, disposiciones destinadas a proteger a todo emigrante chileno y otras que faciliten e incentiven su retorno y que además les permita mantener durante su ausencia vinculaciones con la Patria.

En ese orden de ideas, las disposiciones del proyecto centralizan una serie de funciones, que tradicionalmente han correspondido a diversas reparticiones del Estado, en el Departamento de Extranjería y Migración de esa Secretaría de Estado. Tal idea involucra la revisión y reestructuración de antiguos sistemas instaurados mediante ordenamientos legales que deberían entenderse modificados, con todas las implicancias y derivaciones que ello conlleva.

Así por ejemplo, el artículo 230 del proyecto entrega al Departamento de Extranjería y Migración la supervigilancia del cumplimiento de la legislación migratoria. Asimismo, le compete a ese Departamento impartir instrucciones para la mejor aplicación de la ley. El artículo 231 enfatiza a este respecto al indicar que: "corresponderá al Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, aplicar y supervigilar directamente el cumplimiento de las normas de la presente ley y su reglamento".

Por su parte, los artículos 110, 111 y 114 del proyecto establecen diferentes funciones que deberán cumplir en el exterior las Embajadas y Consulados de Chile y que dicen relación con la disposición de servicios culturales tendientes a preservar la identidad nacional de los emigrantes chilenos y al fomento de la creación de centros o asociaciones que tomen a su cargo la promoción de acciones de asistencia social, actividades culturales y de información de sus miembros, y la de llevar un registro actualizado de los chilenos residentes en el exterior.

art 5.º - con. Viena - 3 -

Sobre ese último particular, es necesario recordar que la función de prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, la contempla la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares como facultad de las Misiones Consulares. A su vez, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas hace otro tanto respecto de las Misiones Diplomáticas.

Cabría, por tanto, la necesidad de dilucidar acerca de la autoridad llamada a supervigilar e instruir a las Misiones Diplomáticas y Consulares sobre el cumplimiento de tales funciones.

2. En otro ámbito, el proyecto crea, para las categorías de residentes permanentes y temporal, "la autorización de residencia", como requisito previo al otorgamiento de la visación correspondiente. Esta "autorización de residencia" implica la centralización absoluta en el Departamento de Extranjería de la facultad de decidir sobre el ingreso de extranjeros a Chile, con las solas excepciones de residentes oficiales, asilados políticos y turistas.

Esta innovación no es concordante con las ventajas que se han observado de la aplicación del procedimiento actualmente en uso. Hoy en día es la Dirección General de Asuntos Consulares y de Inmigración quien autoriza a los Cónsules de Chile el otorgamiento de las visaciones de los extranjeros que se encuentran fuera del país, de acuerdo con las instrucciones generales que imparten conjuntamente los Ministerios del Interior y de Relaciones Exteriores, ajustadas a las políticas de migraciones fijadas por el Supremo Gobierno.

Al respecto, para esta Cancillería es evidente el mayor y mejor conocimiento que puede alcanzar el Cónsul, en cuya circunscripción se encuentra el eventual emigrante, sobre la veracidad de sus declaraciones y antecedentes para conceder una visación ya autorizada, en la forma señalada, o denegarla, ya que es de su exclusiva responsabilidad tal actuación. Existe consenso en la ventaja que esta forma de actuar mantiene respecto del otorgamiento de visaciones o de sus cambios concedidos en Chile por el Departamento de Extranjería y Migración, a extranjeros que ya se encuentran en el país.

El pronunciamiento sobre una visación para un extranjero que se encuentra en Chile no puede ser ajeno al peso de las circunstancias que crean los hechos

consumados. Las múltiples simulaciones o forzamientos que se conocen para cumplir los requisitos que se contemplan en las excepciones que la ley pueda asumir, aconsejan resolver estas peticiones en el extranjero. } ok

(1) Ello tiene que ver, a su vez, con la minuciosa reglamentación que el borrador en comento hace de las diferentes categorías y sub-categorías de residentes y de las visas correspondientes, pormenorización que hace surgir la alternativa de considerar la conveniencia de su regulación en la ley o en su reglamento. } Vrl

Naturalmente, podrían existir razones o argumentaciones en pro de cada una de tales alternativas. Más, pareciera aconsejable no dejar de considerar la tendencia actual de ir creando mayores espacios para la circulación de personas, como es el caso del Tratado de la Unión Europea y, particularmente el Acuerdo de Schengen, y en relación con Chile los Convenios sobre Seguridad Social y laborales que, al parecer, apuntan en la misma dirección.

En consecuencia, sería de desear proveer al Presidente de la República de las facultades necesarias para que, en la materia de que trata el proyecto, pudiese concertar acuerdos o convenios simplificados.

3. Tanto el tema de las migraciones internacionales como el de los conflictos de nacionalidades se insertan en el campo de las relaciones internacionales y, por ello, deben enfocarse en una visión global de la política internacional.

En primer lugar la afirmación de que nunca ha existido en nuestro país una política explícita en lo que migraciones se refiere, carece de fundamentación histórica. En efecto, la contrarían las sucesivas disposiciones legales que se han dictado y que nos permitimos enunciar a continuación. } ✓

Desde el Decreto del 2 de diciembre de 1871, que creó el Ministerio de Relaciones Exteriores y fijó su competencia, se contempla entre sus facultades todo lo referido a colonización y se entrega a los cónsules de la República funciones de agentes de inmigración.

La ley del 21 de junio de 1887 mantuvo las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores,

Culto y Colonización en esta materia hasta 1924, año que pasan al Ministerio de Agricultura, Industria y Colonización.

El Decreto con Fuerza de Ley Nº 69, del 5 de mayo de 1953, creó el Departamento de Inmigración, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y le otorgó a éste la función de "proponer todas las iniciativas que convenga adoptar en lo relativo a una política de inmigración que incremente la capacidad productora y técnica del país y que mantenga y asegure la unidad espiritual de la Nación, mediante la incorporación de elementos aptos y fácilmente asimilables, evitando el ingreso de individuos indeseables o inadaptados". El Decreto 521, del 31 de octubre de 1953, constituye el reglamento del D.F.L. Nº 69, y el Decreto 216, del 6 de mayo de 1966, creó el Consejo de Inmigración, integrado por el Subsecretario de Relaciones Exteriores que lo preside, y los Subsecretarios del Interior, del Trabajo y Previsión Social, entre otros miembros permanentes.

Luego, la Ley Nº 15.266 de octubre de 1963 que reestructuró el Ministerio de Relaciones Exteriores, creó la Dirección de Administración Consular y de Inmigración, con su Departamento de Inmigración y con las secciones que lo integran, entre otras de Inmigración, Visaciones, Emigración y Extranjería.

La Ley Nº 13.353, del 26 de agosto de 1959, estableció normas sobre el ingreso y permanencia en el país de los extranjeros que lo hiciesen en calidad de inmigrantes, turistas, residentes y residentes oficiales. Esta ley fue reglamentada por el Decreto Nº 5.021 de septiembre de ese año.

La actual norma vigente sobre extranjería es el Decreto Ley Nº 1.094, del 14 de julio de 1975, cuya modificación es el objetivo del borrador del proyecto de ley que se informa.

La reseña anterior, si bien lata, permite entonces concluir que Chile, desde muy antiguo, ha tenido una política de Estado definida de acuerdo a su época. Del mismo modo la política de gobierno en materia de migraciones se ha manifestado de diversas formas en los distintos períodos, ya sea a través de instrucciones, reglamentos y planes de inmigración como, por ejemplo, el Plan Nacional de Inmigración formulado en el año 1967 por la Dirección Consular y de Inmigración de esta Cancillería.

Si la política de inmigración con fines de colonización no pudo realizarse fue porque las inversiones que demandaba excedían las disponibilidades presupuestarias frente a otras necesidades prioritarias que debían satisfacerse. Los planes de colonización con nacionales que se han pretendido cumplir en el último tiempo, dan cuenta, precisamente, de las inversiones que ello requiere y que, por cierto, no se agotan con la satisfacción de las necesidades primarias de traslado e instalación de las personas que se llevan a los territorios a poblar. Se requiere, actualmente, mucho más que eso pues existe una gran distancia en el tiempo desde la época de colonización de nuestro Sur o del lejano Oeste, cuando los requerimientos de sobrevivencia no eran los de ahora.

En segundo lugar y en lo que se refiere a los conflictos de nacionalidad, resulta del todo conveniente hacer referencia especial a la normativa que se propone en la parte pertinente del proyecto. Parecería que con esta disposición se pretendiese superar el actual estado que han creado las normas que se contienen en el Decreto Ley N°1.094, artículo 91 N°11, relativas a la facultad que se confiere al Ministerio del Interior de "declarar, en caso de duda, si una persona tiene la calidad de extranjera" y los del artículo 44 del Decreto con Fuerza de Ley N°161 de 1978, orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores, en cuanto entrega a la Dirección Consular y de Inmigración "todo lo relacionado con la aplicación de las normas del Derecho Internacional Privado".

En la actualidad ha primado el criterio de la pertinencia de la norma contenida en el artículo 91 N° 11 del D.L. N°1.094 y, por ello, en lo concerniente a los conflictos de nacionalidad, desde la promulgación de estas disposiciones, ha sido el Ministerio del Interior el que ha asumido la resolución de tales conflictos, no obstante la estrecha colaboración que sobre la materia se ha requerido a esta Cancillería, toda vez que ha sido tradicionalmente la llamada a pronunciarse sobre dichos conflictos en atención a la mayor disponibilidad de antecedentes e informaciones que posee.

4. En su título preliminar el proyecto en comento dispone la obligatoriedad del Supremo Gobierno de fijar la Política Nacional Migratoria, regulada de acuerdo con las necesidades demográficas, sociales, económicas y culturales del país. Las finalidades u objetivos de esta política migratoria serán la promoción de la inserción y reinserción de los nacionales y extranjeros, orientar su asentamiento y localización geográfica y fijar los lineamientos necesarios para proteger a

los nacionales en el exterior, facilitar su inserción y resguardar su vinculación con Chile. Se fija, asimismo, el plazo de un año para que el Presidente de la República apruebe, en cada oportunidad, la política nacional migratoria que le proponga la Comisión de Migraciones que se crea al efecto.

Anteriormente se ha señalado los esfuerzos que en materia de política migratoria se ha realizado mediante leyes, reglamentos e instrucciones. Debe considerarse, también, la minuciosa reglamentación que se contiene en el borrador del proyecto de ley sobre las categorías y sub-categorías de residentes.

Surge, entonces, la interrogante acerca de la conveniencia del establecimiento de la obligación del Presidente de la República de fijar anualmente la política nacional migratoria. Desde luego es necesario tener presente que una política migratoria en el ámbito internacional debe ser la resultante de, a lo menos, el acuerdo de dos voluntades: la del país de emigración y la del país de inmigración. En las circunstancias internacionales actuales, de profundas transformaciones, tal exigencia podría llegar a ser excesiva y no se divisa la ventaja de establecer una normativa rígida que pudiese trabar las facultades al Presidente de la República como supremo conductor de las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales. Más aún, si mediante ley se estableciesen las finalidades de esta política cuando entre ella no se consideran otras que se están dando, cual es, por ejemplo, la búsqueda de mayores espacios para el tránsito de las personas.

Para esta Secretaría de Estado la referida Comisión que crea el proyecto, no podría tener otras facultades más allá de proponer planes nacionales dentro de la política exterior global que fije el Presidente de la República, la que se deriva de los acuerdos que pudieren alcanzarse con las potencias extranjeras y los organismos internacionales.

5. Del mismo modo el proyecto establece, como ya se ha indicado, diversas categorías y sub-categorías de residentes, los requisitos y condiciones referidos a cada una de ellas, reglamentación que obedece al propósito, expresado en el informe técnico, de lograr una mejor selección, manejo y tratamiento estadístico, y calificación del ingreso.

Sin embargo, por las razones ya expresadas respecto a las cambiantes y variables situaciones que se están produciendo a nivel mundial, parecería aconsejable soslayar la rigidez que implica la normativa legal y dejar tales disposiciones para ser tratadas en el reglamento de la ley.

6. En capítulo especial la iniciativa trata del cambio de la categoría migratoria, posibilidad que se contempla para los extranjeros que ya han ingresado al país en una determinada calidad. En capítulo siguiente se regla el otorgamiento de visación y la autorización de residencia.

A nuestro parecer, la casuística que contempla esa normativa también debiera ser más propiamente materia de reglamento por las mismas razones ya apuntadas y solo dejar a la ley las normas de carácter general.

Comentario aparte merece la doble exigencia que se deriva de la autorización de residencia como requisito previo para otorgar visación cuando esta ha sido autorizada y la condicionalidad de tal autorización, toda vez que esta puede ser revisada en la frontera. La incertidumbre que tal situación lógicamente crearía al extranjero, traería, indudablemente, como consecuencia, la pérdida de confianza e inseguridad en el ingreso de migrantes, lo que contraría el espíritu de la normativa. Circunstancias extraordinarias e imprevistas como, por ejemplo, un alcance de nombre, podrían crear precedentes que obstaculizaran futuras acciones de promoción.

7. El título tercero del borrador del proyecto se ocupa de la emigración de nacionales y al efecto establece obligaciones específicas para el Ministerio del Interior referidas a realizar estudios, formular recomendaciones y programas para desarrollar políticas de retención o regulación de la emigración de determinados connacionales.

Especial mención debe hacerse a la prohibición de reclutamiento y publicidad para promover la emigración de nacionales y residentes permanentes, a menos que medie autorización expresa del Ministerio del Interior, en cuyo caso las entidades o personas autorizadas deberán registrarse en este Ministerio, con excepción de los organismos internacionales e intergubernamentales.

La adopción de una política de retención de nacionales podría revestir carácter atentatorio en

S'A
E
IER

4

contra la libre circulación de las personas que garantiza la Constitución Política, y no se divisa una manera eficaz de llevar a cabo las medidas eventuales que una política de esta especie pudiese considerar. Más, su sola enunciación crea una imagen desfavorable e inconveniente para el país.

Si a tal reserva se agrega una prohibición para el ejercicio legítimo de una función que la ley nacional les reconoce a los Cónsules y Misiones Diplomáticas acreditadas ante el Gobierno de la República, la normativa en comento resulta altamente inconveniente.

8. En el título sexto dedicado al control de ingreso y egreso del territorio nacional se vuelve a una normativa minuciosa de la documentación migratoria, del control del ingreso y egreso de nacionales y extranjeros, y de las obligaciones de los medios de transportes internacionales.

El artículo 147 establece la facultad discrecional del Ministerio del Interior para que los turistas extranjeros puedan ingresar al territorio con cualquier documento de identidad vigente otorgado por el país de su nacionalidad o residencia, en cualesquiera de los casos previstos en esa disposición, entre ellos, "por razones de reciprocidad internacional".

No queda claro, entonces, el cumplimiento de los compromisos contraídos por Chile mediante acuerdos internacionales.

9. Las disposiciones de los artículos 164 y 188, en cuanto restringen toda tarea o actividad remunerada o lucrativa del residente permanente durante los 3 primeros años y el lugar de su residencia a los que se tuvieron en cuenta para ser admitidos en el país, podría considerarse atentatorio a los derechos constitucionales sobre libertad personal.

Para prevenir alegaciones de inaplicabilidad por inconstitucionalidad por la aplicación de las diferentes sanciones que se contemplan en el proyecto, parecería conveniente contemplar un justo procedimiento que resguarde las garantías del debido proceso previo, legalmente tramitado.

10. En relación con las disposiciones del título X del proyecto, relativo a la competencia y funciones de los organismos de aplicación de la ley, estimo necesario hacer presente como planteamiento final que la centralización en el Ministerio del Interior y, especialmente, en su Departamento de Extranjería y Migración, de las más amplias facultades sobre ingreso, permanencia y salida de extranjeros, y

- 10 -

sobre conflictos de nacionalidades, es comprensible en un sistema de gobierno que otorgue máxima prioridad a la seguridad nacional. No puede ser lo mismo para un gobierno que privilegie otros valores para apreciar los movimientos migratorios y den a estos finalidades que dicen relación con el desarrollo y la integración.

No cabe duda alguna que el traslado de las personas entre diversos países, como también lo que se refiere a la nacionalidad, es y ha sido tradicionalmente preocupación de las disciplinas que se ocupan de las relaciones internacionales. Por ello se regulan por normas convencionales de Derecho Internacional.

Como lo ha expresado la Excm. Corte Suprema de Justicia, en la interpretación de los tratados internacionales, de acuerdo con su historia fidedigna, compete al Ministerio de Relaciones Exteriores fijar su inteligencia.

Por ello, asoma aconsejable persistir en lo que ha sido tradicional en nuestra organización administrativa, en cuanto a mantener dentro de las atribuciones propias del Ministerio de Relaciones Exteriores las facultades de resolver en todo lo que dice relación con el ingreso de extranjeros al país, y con los problemas sobre nacionalidad.

11. Para concluir, creo necesario manifestar a US. mi opinión respecto a la absoluta e ineludible conveniencia de realizar un encuentro de los Directores de Asuntos Consulares y de Inmigración y de Extranjería y Migraciones para fijar criterios compartidos que permitan resolver, en definitiva, acerca de las ideas fundamentales que inspiran el borrador de proyecto de ley de nuestra preocupación.



Saluda a US.,

EDMUNDO VARGAS CARREÑO
Subsecretario de Relaciones Exteriores

FIO/mpp.

DISTRIBUCION :

1. SUBSEC INTERIOR
2. RR. EE. (ARCHIGRAL)
3. RR.EE. (DIPOC-DISER), Archivo

MINUTA Nº 0165 /.

ANT. : Of. (R) Nº 007195 (DIPOC-DISER) de 24.11.92 del Sr. Subsecretario de RR.EE.

MAT. : Informa de acuerdo a lo solicitado.

SANTIAGO, - 3 DEC 1992

A : SR. SUBSECRETARIO DEL INTERIOR

DE : JEFE DEPARTAMENTO DE EXTRANJERIA Y MIGRACION

- I) Mediante el documento del ANT., el Sr. Subsecretario de Relaciones Exteriores manifiesta las observaciones que merece a esa Secretaria de Estado el Proyecto de Ley de Migraciones y Extranjeria elaborado por este Departamento y que US. pusiera en conocimiento de la Cancilleria a través del Of. (R) Nº B 691 de 02 de Septiembre de 1992.
- II) El Informe de la Subsecretaria de RR.EE. en referencia consta de 10 hojas y, como primera apreciación sobre su contenido, cabe señalar que en general no contiene comentarios de connotación técnica, sino observaciones de carácter amplio, muchas de ellas sin mayor base empirica y otras sustentadas en premisas que derechamente no se ajustan a la realidad.
- III) A continuación se contienen las conclusiones a que ha llegado la Comisión que V.S. designó para elaborar el Proyecto de Ley en comento, respecto de cada planteamiento formulado en el documento del ANT.
- IV) Como primer punto, corresponde mencionar el hecho de que el documento del ANT. entiende el Proyecto de Ley Migratoria como "una nueva versión" de un anteproyecto anterior, respecto del cual el Ministerio de RR.EE. ya habría emitido sus observaciones mediante oficio Nº 6297 de Agosto de 1989. Es necesario precisar, acerca de esta afirmación, que el actual Proyecto no constituye "nueva versión" de ninguno anterior, sino que es el fruto de la cooperación técnica entre este Departamento y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), labor llevada a cabo en virtud de un acuerdo entre el Sr. Ministro del Interior, don Enrique Krauss Rusque y el Director General de la OIM, Sr. James N. Purcell Jr.

En seguida se señala que "por ser un borrador de proyecto", sólo se revisarán las ideas fundamentales que lo informan, "amén que su articulado". No obstante la declaración anterior, sorprende que en el oficio ni siquiera se mencione la impresión que pudo haber causado en ese Ministerio la idea global envuelta en el Proyecto, en virtud de la cual

se otorga un tratamiento de conjunto al tema de las Migraciones, lo que hace que se distinga nitidamente de la legislación actual, concebida como una normativa de simple control de extranjeros.

En realidad, el oficio en comento sólo aborda algunos pocos aspectos del Proyecto de Ley y muy especialmente los que se refieren a algunas competencias en materia migratoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, que podrían verse afectadas por el Proyecto.

Conclusiones específicas.

Respecto del Nº 1:

En el Nº 1 del Informe, se afirma "...las disposiciones del Proyecto centralizan una serie de funciones que tradicionalmente han correspondido a diversas reparticiones del Estado, en el Departamento de Extranjería y Migraciones de esa Secretaría de Estado.", para luego dejar lanzada la idea que ello implicaría "la reestructuración de antiguos sistemas (...) con todas las implicancias y derivaciones que ello conlleva", sin entrar, empero, a pronunciarse respecto de si esto es en sí mismo dañino o perverso para el país, o bien constituirán un efectivo progreso en el tratamiento nacional de las migraciones.

Cita luego, a modo de ejemplo, los artículos 230 y 231 del Proyecto, los cuales encomiendan al Ministerio del Interior, a través del Departamento de Extranjería, aplicar y supervigilar directamente el cumplimiento de la presente Ley y su Reglamento, para de allí, al relacionar esas disposiciones con los artículos 110, 111, y 114, que establecen algunas funciones que deberán ser acometidas por nuestras embajadas y consulados en el exterior, señalar la necesidad de dilucidar acerca de la autoridad encargada de supervigilar e instruir a las misiones diplomáticas y consulares sobre el cumplimiento de tales funciones. A nuestro juicio, dicho ejercicio sería del todo inútil, puesto que, interpretadas correctamente las normas en el contexto en que se encuentran, no permiten dudas respecto de que ni al Ministerio del Interior, ni a su Departamento de Extranjería le corresponde competencia alguna sobre la labor que desarrollan dichas misiones en el exterior. Esto por las siguientes razones:

El artículo 231 tiene su origen en el artículo 92 del D.L. 1.094 de 1975, que establece una norma prácticamente idéntica, por lo que en su aplicación se ha desarrollado una abundante práctica administrativa. De esta manera, las distintas instituciones que aparecen mencionadas en la legislación actualmente vigente, como son Investigaciones, el Servicio de Registro Civil, Intendencias y Gobernaciones, han podido cumplir coordinadamente su cometido sin interferencias de ningún tipo.

- Las funciones asignadas a las embajadas y consulados se encuentran dentro de un contexto general, tendiente a mantener la identidad nacional de nuestros compatriotas en el exterior y a fomentar las acciones de asistencia social, actividades culturales y de información también para los chilenos radicados en el extranjero. Es evidente que acciones de este tipo son de cargo exclusivo del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- En relación a lo expresado en los párrafos 4º, 5º y 6º del N° 1 del documento del ANT., en cuanto se refiere a que la función de "prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, la contempla la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares como facultad de las Misiones Consulares", ello en modo alguno se contrapone con el articulado propuesto en el Proyecto de Ley de Migraciones, toda vez que éste en ningún caso entra en conflicto con dicha Convención. Lo que persigue el Proyecto en este ámbito es lograr una identificación más clara y precisa respecto de las actuaciones de los Consulados en relación a la normativa migratoria que se propone.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe recordar que, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 32 N° 17 de la Constitución Política, en último término la conducción de las relaciones exteriores del país es atribución especial del Presidente de la República, lo cual ha de tenerse presente en todo caso y especialmente en relación a lo que se plantea en el 6º párrafo del N° 1 del documento del ANT. (2º de la hoja 3).

Hechas estas precisiones, conviene destacar que el objetivo esperado con el establecimiento de esta normativa, no es el de interferir en la labor que desarrolla el Ministerio de RR.EE., sino el de crear el marco legal, que posibilitará a su turno al Ministerio de RR.EE., una vez que existan las condiciones, reclamar los fondos que le permitan realizar efectivamente las labores que la Ley le encomienda y que hasta la fecha no se han ejercido.

Respecto del N° 2:

El N° 2 del documento del ANT. se refiere a la "autorización de residencia, como requisito previo al otorgamiento de la visación correspondiente", agregando que ello "implica la centralización absoluta en el Departamento de Extranjería de la facultad de decidir sobre el ingreso de extranjeros a Chile". A este respecto, es preciso señalar que la centralización de estas facultades se plantea en el Proyecto como la forma de canalizar la necesidad de que sea un sólo Organismo, una Autoridad con conocimiento global y profundo sobre la materia y situada en Chile, quien tenga a su cargo la administración de las funciones inherentes al fenómeno migratorio. Esto, además de estar revestido de una lógica

incuestionable desde el punto de vista administrativo, aparece como forma de solución frente a las frecuentes equivocaciones y errores conceptuales que este Departamento ha detectado en el otorgamiento de visaciones de residencia por parte de los diversos Consulados de Chile en el exterior, como también a la enorme disparidad de criterios que al respecto se observa entre los distintos Cónsules. En tal sentido, a este Departamento le resulta un tanto difícil percibir las "ventajas" a que alude el segundo párrafo del N° 2 del documento del ANT.

Por otra parte, y en relación con este mismo tema, cabe señalar que el sistema propuesto en el Proyecto de Ley permite el mejor aprovechamiento del conocimiento que el Cónsul puede tener respecto del extranjero solicitante, a que se refiere el párrafo tercero del N° 2 del Oficio del ANT., toda vez que, conforme a lo dispuesto en el artículo 97 del Proyecto, el otorgamiento de la autorización de residencia en el país supone, entre otros requisitos, la calificación previa del postulante efectuada por el propio Cónsul. De este modo, resulta preponderante la participación de los Cónsules en todo el proceso de otorgamiento de las visas.

También en relación a los planteamientos contenidos en el número 2 del Oficio del ANT., este Departamento comparte lo señalado en su 4º párrafo, en el sentido de que sólo la resolución de las peticiones encontrándose el interesado en el extranjero puede impedir las múltiples simulaciones o forzamientos a que se suele recurrir para presionar a la autoridad a objeto de que otorgue una visa.

Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de reenviar ciertas subcategorías de residencia y su regulación al Reglamento de la Ley propuesta, planteamiento que se formula en el 5º párrafo del N° 2, a juicio del suscrito, es una posibilidad que conviene estudiar para obtener una Ley más amplia y de mejor entendimiento. Sin embargo, es discutible la conveniencia de favorecer lo propuesto en el último párrafo del N° 2 en el sentido de proveer al Presidente de la República de facultades para concertar en general acuerdos o convenios simplificados respecto de las materias tratadas en el Proyecto, toda vez que ello podría tender a la creación de regímenes migratorios paralelos, lo que atentaría contra la necesaria coherencia y homogeneidad de la normativa migratoria. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que el Proyecto de Ley promueve en aspectos específicos la concertación de acuerdos o convenios, condicionándola al parecer del Ministerio del Interior en aquellos casos que impliquen materias de orden migratorio.

En cuanto a lo planteado en el 6º párrafo del Nº 2, en el sentido de que "pareciera aconsejable no dejar de considerar la tendencia actual de ir creando mayores espacios para la circulación de personas ...", esta Comisión concuerda plenamente con ello, lo cual se manifiesta en una gran cantidad de normas del Proyecto que procuran justamente ese objetivo y que representan profundos cambios al sistema hoy vigente, a saber: a) eliminación de trabas al egreso y reingreso de extranjeros con residencia temporal o permanente en el país, lo que se traduce específicamente en la supresión del salvoconducto policial (junto con la eliminación del certificado de cumplimiento tributario que para tales efectos emite el Servicio de Impuestos Internos), como también la supresión de la exigencia de autorización de reingreso simple o múltiple a los residentes temporales, materias ambas sobre las cuales existe ya cierto consenso a nivel del Congreso Nacional, según se deduce de diversas iniciativas legales en trámite actualmente al respecto; b) posibilidad cierta y real de que el extranjero pueda acceder a la radicación definitiva en Chile, al poder solicitarla ya desde antes de ingresar al país, lo que se concretará con la debida intervención del Consulado respectivo; c) existencia de un mayor número de alternativas para proceder al otorgamiento de un permiso de residencia temporal o indefinida en el país; d) desarrollando lo señalado en la letra anterior, y respecto de los nacionales de países que requieren visto consular, se contempla el otorgamiento de un permiso de residencia transitorio que permite a su beneficiario reingresar múltiples veces, hasta por un plazo de 90 días cada una, con una vigencia de 5 años, modalidad ésta que no existe en la actual legislación de Extranjería.

Respecto del Nº 3:

El Nº 3 del documento del ANT., intenta sostener la supuesta existencia de políticas migratorias a lo largo de la historia de Chile, con clara tendencia a pretender que dichas políticas deben asociarse al ámbito de las relaciones internacionales y que son de competencia predominantemente del Ministerio de

Relaciones Exteriores. Al respecto, llama la atención, en primer término, que en la profusión de textos normativos que cita el documento del ANT. no se haya incluido el D.S. Nº 888 de 26 de Agosto de 1977, que es el último sobre la materia y que crea una Comisión Asesora sobre Migraciones, con participación de diversas Secretarías de Estado, entre ellas el Ministerio de RR.EE., y que deja establecida con toda claridad la supremacía del Ministerio del Interior en el tema migratorio.

A juicio del suscrito, es preciso puntualizar, frente a la diversidad de textos aludidos en el Nº 3 del Oficio del ANT., que el hecho de que se dicten o se hayan dictado varios textos normativos que de algún modo tienen que ver con el fenómeno de las migraciones, no implica necesariamente la existencia de

una Política Migratoria del Estado de Chile. Tan claro es esto, que el último texto citado al respecto en el documento del ANT. y elaborado por el Ministerio de RR.EE. data de 1967, o sea, de hace 25 años. Ante tal obsolescencia, ¿cabe sostener que existe en Chile tal política o que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene protagonismo al respecto? Por otra parte, justamente lo que proponemos es que exista una entidad preocupada de formular tales políticas, que las respectivas normas estén al servicio de esos objetivos y que no surjan los textos normativos como meras respuestas o reacciones frente a problemas concretos y de corto plazo. El fenómeno migratorio merece una preocupación permanente y específica del Estado, más allá de la simple dictación de normas como necesidad administrativa.

En los dos últimos párrafos del Nº 3 del documento del ANT., parece ponerse en tela de juicio lo referente a las facultades inherentes al Ministerio del Interior para pronunciarse sobre materias relativas a la nacionalidad chilena. Si bien este tema aparece tangencialmente abordado en el Proyecto de Ley Migratoria, es conveniente tener en todo momento presente que se trata de una materia que siempre en la historia de nuestro país ha estado vinculada a este Ministerio, lo cual está expresamente reconocido en el último párrafo del Nº 3. Al respecto cabe señalar que, si bien es efectivo que frecuentemente se requiere la colaboración del Ministerio de RR.EE. en materias de nacionalidad chilena, no es menos cierto que este Departamento ha constatado en numerosas oportunidades la existencia de errores y de apreciaciones no ajustadas a la normativa legal en aquellos ámbitos en que ha cabido participación a funcionarios de dicho Ministerio (situaciones de conservación de nacionalidad, confusiones respecto de normas constitucionales, etc.). Ello es otro argumento que justifica plenamente la reafirmación de aquellas facultades que hoy en día competen al Ministerio del Interior conforme al artículo 91 Nº 11 del D.L. 1.094. Además, cabe tener presente que, de acuerdo a las instrucciones de US., este Departamento elabora actualmente un Proyecto de Ley sobre nacionalidad, por lo que parece de toda conveniencia evitar toda discusión sobre el tema por el momento.

Sobre el Nº 4:

El Nº 4 del Oficio del ANT. formula observaciones respecto del mecanismo propuesto en el Proyecto de Ley para la fijación de la Política Nacional Migratoria por parte del Supremo Gobierno. A este respecto, estimamos atendible el planteamiento que se formula en cuanto a la posibilidad de que dicha Política Nacional pueda ser modificada de acuerdo a una fórmula distinta de aquella indicada en el Proyecto. Sin embargo, existe en el planteamiento hecho al respecto por el documento del ANT. una apreciación equivocada en lo referido al fenómeno migratorio desde la perspectiva del Estado receptor. En efecto, se sostiene en el párrafo 3º del Nº 4 que "una política migratoria en el ámbito internacional debe ser la resultante de, a lo menos, el acuerdo de dos

voluntades: la del país de emigración y la del país de inmigración". Esto es del todo inexacto, toda vez que es evidente que en la inmensa mayoría de los casos no existe ni podría existir acuerdo alguno de voluntades entre el país de emigración y el país de inmigración. De hecho es muy frecuente que una política de emigración sustentada por un Estado se traduzca para el Estado receptor en una inmigración espontánea. Al respecto, desmiente lo afirmado por el oficio del ANT. la actitud, por ejemplo, de Corea del Sur. Por otra parte, en la mayoría de los casos, el fenómeno migratorio obedece a situaciones propiamente espontáneas. Para todo ello es que el Estado (receptor o emisor) debe estar absolutamente preparado, lo que en ningún caso implica rigidez ni entramamiento. Por el contrario, una actitud dinámica frente a estos hechos es justamente la revisión y reestudio periódico, por parte de la entidad competente, de las variables que inciden en el fenómeno.

Respecto de los N^{os} 5 y 6:

En los N^{os} 5 y 6 del Oficio en comento se alude a diversas materias contenidas en el Proyecto (categorías y subcategorías migratorias, cambios de calidad) en cuanto a la posibilidad de que en definitiva sean reguladas en el Reglamento, en lugar de hacerlo en la Ley. Como ya se ha dicho precedentemente, la opinión de la Comisión que elaboró dicho Proyecto es que en principio ese reenvío podría constituir una alternativa digna de estudio.

Por otra parte, el comentario contenido en el párrafo final del N^o 6, en el sentido que existiría una doble exigencia como requisito previo al otorgamiento de la visa, no corresponde a una interpretación acertada de las normas llamadas a informar sobre la materia. En efecto la autorización de residencia y la visa propiamente tal, corresponden básicamente a un solo trámite desde el punto de vista del extranjero. Este trámite se podría asimilar al actual sistema de visto de turismo, en que la Autoridad Consular debe solicitar la correspondiente autorización a la Dirección Consular y de Inmigración, previo al otorgamiento del respectivo visto, sin que en este caso se pueda hablar de una "doble exigencia".

En cuanto a la "condicionalidad de tal autorización, toda vez que ésta puede ser revisada en la frontera", ello obedece a una medida de control migratorio básico, de carácter universal y por ende contenida en todas las legislaciones migratorias del mundo, con el propósito de resguardar que no pueda ingresar al país un extranjero que se encuentre con prohibición expresa de ello o que con posterioridad al otorgamiento de la visa respectiva haya incurrido en acciones que, detectadas por la Policía o por Interpol, hagan inconveniente su estadia en nuestro territorio nacional.

Sobre el Nº 7:

Tampoco han sido interpretadas correctamente las normas que se comentan en el Nº 7 del Oficio del ANT., toda vez que en modo alguno se establece en el Proyecto una Política de Retención de Nacionales, sino simplemente se reglamenta - no prohíbe - el reclutamiento de nacionales para trabajar en el exterior, a objeto de evitarles situaciones perjudiciales, lo cual, por lo demás, es un deber del Estado como garante del bien común. Es del todo inexacto sostener que el Proyecto pueda de alguna manera contener restricciones a la libre circulación de las personas garantizada por la Constitución sino, por el contrario, procura que dicha libertad sea ejercida informadamente por el interesado.

No es posible referirse al último párrafo del Nº 7 puesto que su redacción es tan oscura y la cita a la "ley nacional" es tan vaga, que resulta imposible saber a qué se refiere dicho párrafo.

Respecto del Nº 8:

En cuanto a lo señalado en el Nº 8 del Oficio en comento, a juicio del suscrito, resulta evidente - así debería serlo para cualquier intérprete - que el Proyecto no pretende vulnerar acuerdos internacionales, menos aún cuando alude a la reciprocidad internacional. Sin perjuicio de ello, llama la atención cuán vaga resulta la simple referencia a "compromisos contraídos por Chile mediante Acuerdos Internacionales" sin que se señale ninguno de ellos ni sobre qué materia.

Sobre el Nº 9:

El Nº 9 del Oficio del ANT. cuestiona la existencia de un vínculo entre el argumento tenido en cuenta para otorgar una residencia y la actividad que el extranjero solicitante desarrolla efectivamente en el país. En efecto, el primer párrafo de este número especula acerca del carácter supuestamente atentario a los derechos constitucionales sobre libertad personal que tendría la exigencia de que el extranjero beneficiario dé cumplimiento, durante los tres primeros años de su residencia en el país, a aquellas circunstancias que se tuvieron presentes justamente para otorgarle la residencia. Al respecto es preciso puntualizar que, en todo caso, la garantía constitucional sobre libertad personal reconoce a la Ley como reguladora de su ejercicio (artículo 19 Nº 7 letra "a") y la de Migraciones - demás está decirlo - es una Ley. Por otra parte, la fijación del lugar de residencia surge con expreso consentimiento del extranjero beneficiario, toda vez que en ese entendido ha solicitado él y se le ha otorgado el permiso de residencia, es decir, se trata simplemente de una manifestación de la autonomía de la voluntad. Además, y en último término, el condicionamiento a una zona específica es en la práctica la única herramienta de que dispone el Estado para procurar una inmigración planificada eficiente.

En cuanto a la supuesta inconstitucionalidad de las "diferentes sanciones que se contemplan en el Proyecto" y a la afirmación de que en el Proyecto no se resguardarían las garantías del debido proceso, cabe señalar en primer lugar que no corresponde en una normativa administrativa específica aludir a eventuales tramitaciones judiciales, toda vez que el Poder Judicial está dotado de facultades suficientes para avocarse al conocimiento de cualquier materia que se le someta conforme a los mecanismos que el propio sistema judicial contempla. Por otra parte, y muy por el contrario de lo que plantea al respecto el oficio del ANT., el Proyecto establece en sus artículos 216 y siguientes los procedimientos que aseguran en el plano administrativo el necesario respeto por el concepto de "debido proceso".

Respecto del Nº 10:

En cuanto al Nº 10, profunda extrañeza merece el comentario en virtud del cual, la supuesta centralización de funciones en el Ministerio del Interior, sólo se comprende en un Gobierno que otorgue máxima prioridad a la seguridad nacional - no siendo obviamente el caso de este Gobierno - . Luego se señala, asimilando esta doctrina a un valor, que estarían ausentes en el Proyecto otros valores que den a los movimientos migratorios "finalidades que dicen relación con el desarrollo y la integración".

Se ignora de esta manera, o quien redactó el Informe omite expresamente hacer referencia a que el Proyecto incorpora categorías de inmigrantes con capital, rentistas y pensionados. Posibilita el ingreso de trabajadores, incluso de temporada. Establece categorías especiales para científicos, académicos y expertos. Crea un completo sistema de franquicias, facilitando la incorporación de extranjeros al país que aporten recursos y creen nuevas plazas de trabajo y posibilitando a la vez el reingreso de chilenos emigrados. En definitiva, el estudio que se ha hecho del Proyecto, por parte del documento del ANT., ha impedido reconocer que éste está lejos de ser un mero instrumento contralor de extranjeros, para en cambio constituirse, una vez que sea aprobado como Ley de la República, en una efectiva herramienta para el desarrollo nacional. Una Ley así concebida, obviamente no impedirá la incorporación de Chile a acuerdos de integración, cuando el Supremo Gobierno decida suscribir los tratados respectivos.

La última parte del Nº 10 parece ser un intento final por trasladar totalmente la competencia en materias migratorias y de nacionalidad al Ministerio de Relaciones Exteriores, planteamiento que se formula sin argumentación alguna que no sea la de "persistir" en una supuesta "tradición en nuestra organización administrativa", tradición cuya existencia, en todo caso, es dudosa, y que a contar de la dictación de la normativa migratoria hoy vigente, ciertamente es inexistente.

En realidad la normativa actual posibilita un cierto grado de paralelismo administrativo en cuanto a lo migratorio. En todo caso, la competencia del Ministerio del Interior en materias de nacionalidad chilena, a juicio del suscrito, no admite cuestionamiento alguno.

- V) Finalmente, estimo procedente insistir en el hecho de que la inmigración siempre es un fenómeno cuyos efectos se producen dentro del territorio nacional. Esta afirmación, tan sencilla, constituye, sin embargo, la principal razón para sostener que la competencia para resolver sobre las materias inherentes a este fenómeno no puede sino estar radicada en el Ministerio del Interior, sin perjuicio de utilizar en la mejor forma posible aquellas estructuras de otros organismos que pueden aportar información y experiencia para decidir debidamente. Respecto de esta reflexión cabe señalar que en la inmensa mayoría de los países latinoamericanos la competencia para resolver sobre las materias de carácter migratorio está entregada a los Ministerios encargados de los asuntos internos, con la sola excepción de Colombia y Venezuela. Sin embargo, y en el caso de Colombia, la legislación respectiva deja expresa constancia de que ella es una "Ley de Visas", a diferencia de la normativa migratoria integral que estamos proponiendo.
- VI) Consecuentemente con todo lo expuesto en los párrafos anteriores, adjunto remito a US. un Proyecto de respuesta al Sr. Subsecretario de RR.EE. respecto del documento del ANT., accediendo especialmente a lo planteado en el Nº 11 de dicho Oficio, en el sentido de programar una reunión entre representantes de la Dirección de Asuntos Consulares y de Inmigración del Ministerio de RR.EE. y del Departamento de Extranjería y Migración de este Ministerio.

Saluda muy atentamente a US.,



JAIME MORENO VERGARA
Jefe Departamento
Extranjería y Migración

Distribución:

- Sr. Subsecretario del Interior
- Depto. de Extranjería M.I

JMV/ABA/OCF/mcp.
231292

RESERVADO
OF. RES. NO

3641

ANT. : Su Of. (R) N° 007195
(DIPOC-DISER) de
24.11.92.

MAT. : Acusa recibo de
observaciones
formuladas en el ANT.

SANTIAGO, 24 DIC 1992

DE : SUBSECRETARIO DEL INTERIOR

A : SR. SUBSECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES

- 1.- Mediante el Oficio del ANT. US. ha tenido a bien remitir a esta Subsecretaria de Estado sus consideraciones respecto del Proyecto de Ley de Migraciones y Extranjeria elaborado por el Ministerio del Interior con la colaboración de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- 2.- El suscrito agradece a V.S. el interés demostrado en relación al tema de las Migraciones, como asimismo el análisis y observaciones formuladas respecto del Proyecto de Ley en comento, algunas de las cuales permitirán el perfeccionamiento de dicho Proyecto, por lo que he encargado su estudio a la Comisión que elaboró el texto original.
- 3.- En relación con los conceptos vertidos en el penúltimo párrafo de su Oficio, en cuanto a que "asoma como aconsejable mantener dentro de las atribuciones propias del Ministerio de Relaciones Exteriores, las facultades de resolver en todo lo que dice relación con el ingreso de extranjeros al país y con los problemas de nacionalidad", cabe hacer presente que, de acuerdo con la legislación vigente, la facultad de pronunciarse respecto de las solicitudes de residencia de extranjeros en Chile, corresponde a los Ministerios del Interior y de Relaciones Exteriores, dependiendo de si la solicitud se presenta en Chile o en el extranjero. Sin embargo, del análisis estadístico del total de autorizaciones de residencia, se colige, que menos de un 10% al año, han correspondido a las aprobadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, siendo el resto de competencia de este Ministerio a través de su Departamento de Extranjeria y Migración y de los órganos de Gobierno Interior. Cabe precisar, además, que las facultades a que me he venido refiriendo, dicen relación con el tipo de residencia que detentará el extranjero en Chile, y no a la atribución de permitir o no el ingreso de extranjeros al país, la cual es privativa del Ministerio del Interior, quien debe además pronunciarse respecto de los cambios de calidad de visa, prórrogas, permisos de permanencia definitiva, revocación y sanciones en general, incluidas la expulsión y la prohibición de ingreso propiamente tal.

El Proyecto de Ley que hemos sometido a su consideración radica en una sola instancia todo lo relativo al otorgamiento de permisos de residencia, dotando para este efecto al Ministerio del Interior de las facultades respectivas, pero ciertamente ampliando la función que actualmente cumplen los Cónsules chilenos en esta materia, puesto que conforme a lo dispuesto en el artículo 97º del Proyecto, el otorgamiento de casi la totalidad de las autorizaciones de residencia en el país será efectuado en el exterior, lo cual supone, entre otros requisitos, la calificación previa del postulante por el propio Cónsul, lo que da a éste una participación preponderante en todo el proceso, permitiéndole pronunciarse sobre un número mucho más amplio de extranjeros, en comparación con la situación actual.

La idea de radicar estas facultades en el Ministerio del Interior corresponde a las tendencias legislativas más modernas en este sentido, si se considera que prácticamente todos los países sudamericanos, con la sola excepción de Colombia, han adoptado este sistema. Ello está basado en la realidad indesmentible de que todos los efectos que producen las migraciones se radican en el interior del país, razón por la cual aparece del todo conveniente centralizar esta función en el Ministerio que tiene a su cargo el Gobierno Interior de la nación.


Por otra parte, no es posible compartir la afirmación en el sentido de que al Ministerio de Relaciones Exteriores corresponde resolver en todo lo que dice relación con los problemas de nacionalidad, ya que conforme a lo establecido en el artículo 91 Nº 11 del D.L. 1.094 de 1975 en relación con el artículo 177 Nº 11 inciso segundo del Reglamento de Extranjería, "corresponde al Ministerio del Interior declarar, en caso de duda, si una persona tiene la calidad de extranjera. Para estos efectos los servicios y organismos del Estado deberán proporcionar los antecedentes e informes que para una mejor resolución del caso se requieran". Por otra parte, el D.S. 5.142 de 1960 entrega al Ministerio del Interior el conocimiento de las materias a que él se refiere. Esta normativa es tan clara que expresamente ello es así reconocido en la última parte del Nº 3 de su propio oficio cuando señala que, "en la actualidad ha primado el criterio de la pertinencia de la norma contenida en el artículo 91º Nº 11 del Decreto Ley 1.094 y por ello, en lo concerniente a los conflictos de nacionalidad, desde la promulgación de estas disposiciones, ha sido el Ministerio del Interior el que ha asumido la resolución de tales conflictos..."

4. - Por último, y especialmente en atención a lo planteado por US. en el Nº 11 del documento del ANT., esta Subsecretaria estima conveniente lo sugerido por V.S. en el sentido de efectuar una reunión sobre esta materia entre el Sr.

Director de Asuntos Consulares y de Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Sr. Jefe del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y la Comisión encargada de la elaboración del Proyecto, a efecto de informar con mayor profundidad a esa Secretaría de Estado acerca de los aspectos técnicos involucrados en la normativa legal propuesta.

Saluda atentamente a US.,




BELISARIO VELASCO BARAONA
SUBSECRETARIO DEL INTERIOR

Distribución:

- Sr. Subsecretario de RR.EE.
- Depto. Extranjería M. I.

RESERVADO

OF. RES. Nº B 690 /

ANT: Of. Res. Nº 2.551, de
12.8.92, de Depto.
Extranjería y Mi-
gración.

MAT: Proyecto de Ley de
Migraciones y Extranjería
e Informe Técnico.

SANTIAGO, - 2 SEP 1992

DE : SUBSECRETARIO DEL INTERIOR

A : SR. DIRECTOR GENERAL POLICIA DE INVESTIGACIONES DE CHILE

Remito a Ud. un ejemplar del
proyecto de ley de Migraciones y Extranjería, con su
correspondiente informe técnico, elaborado por la Unidad
pertinente de este Ministerio.

Agradeceré los comentarios y
sugerencias que sobre la materia puedan formular los
organismos competentes de esa Institución, especialmente los
provenientes de su Prefectura de Policía Internacional.

Saluda atentamente a Ud.



Belisario Velasco Baraona
BELISARIO VELASCO BARAONA
Subsecretario del Interior

~~HMM/mdq.-~~

c/c. archivo. /

- 2.2 Muchas de sus disposiciones, regulan situaciones que llevadas al terreno práctico, significan infinidad de variantes que deben ser regladas adecuadamente para su cabal aplicabilidad. Por lo mismo, en más de cincuenta artículos, el Borrador remite el desarrollo de aquéllas, a lo que disponga el Reglamento, sin perjuicio de la declaración genérica que se hace en la disposición Quinta Transitoria, en orden a que, dentro de los ciento veinte días siguientes a la fecha de publicación de la Ley, se deben dictar los reglamentos pertinentes para su adecuado cumplimiento.
- 2.3 Lo anterior, considerando los docientos treinta y siete artículos permanentes del Borrador, significará que su Reglamento, necesariamente tendrá que contener un excesivo número de normas que lo transformarán en un texto de difícil manejo y entendimiento. En caso contrario, de aplicarse literalmente la disposición Quinta Transitoria, deberían dictarse varios Reglamentos para el adecuado cumplimiento de la Ley, situación que es improcedente y que de concretarse, implicaría un notorio entramamiento en la práctica.

Las normas migratorias, especialmente las que regulan el ingreso, egreso y reingreso de personas al país y la fiscalización de extranjeros en el territorio nacional, requieren, por su naturaleza y las complejas cuestiones que en el permanente quehacer deben resolverse, estar contenidas en un solo texto, de fácil y expedito manejo; por lo anteriormente observado, esta condición difícilmente se logrará.

Atendido el tiempo transcurrido para la confección de los anteriores borradores del proyecto de ley, resulta difícil imaginar que podría darse cumplimiento en el término de ciento veinte días siguientes a la publicación de la Ley, a lo que se indica en la disposición Quinta Transitoria, en orden al plazo de dictación de los Reglamentos pertinentes.

- 2.4 El Borrador del Proyecto, conserva algunas ideas matrices de la legislación migratoria vigente, incorporando, no obstante, nuevas concepciones como son las relativas a calidades de ingreso y residencia de extranjeros en el país, que genéricamente denomina Categorías de Admisión, las que subdivide en numerosas Subcategorías, algunas de las cuales se refieren a varias condiciones; unido a lo anterior, introduce nuevas calidades especiales de ingreso y de residencia, dando origen a un número tan elevado de las mismas que dificultarán el entendimiento del texto.

En su idea central, se dispone que debe establecerse una Política Nacional Migratoria, que contemple aspectos relativos a la inmigración, a la emigración y al retorno de nacionales, dando creación al efecto, a una Comisión de Migraciones. Sin embargo, al disponer que el Presidente de la República debe aprobar anualmente la Política Migratoria que esta Comisión le proponga, impone al

Jefe máximo de la Nación una obligación que es inconveniente, toda vez que la Política Migratoria Nacional, que debe necesariamente considerar el ámbito internacional, aparte de los innumerables factores internos, se debe formular para ser proyectada y aplicada a mediano y largo plazo.

- 2.5 Al regular la inmigración, el Borrador del texto señala que los extranjeros pueden ser admitidos en cuatro grandes Categorías, que denomina: Residente Oficial, Residente Permanente, Residente Temporal y Residente Transitorio, incorporando la idea de la fijación de cupos anuales por nacionalidad para los Residentes Permanentes y Temporales. En estas materias, se observa una notoria innovación respecto a la legislación vigente, sin que en el informe técnico se especifique concretamente los motivos que se han tenido en cuenta para ello.

El texto es reiterativo en la idea de centralizar en el Ministerio del Interior la aplicación de la Política Migratoria, desconociendo facultades que en este ámbito tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores, creando incluso nuevos funcionarios que denomina "Agentes de Inmigración". El informe técnico, respecto de esta materia, desconoce la tarea que históricamente ha tenido, en la Política de Inmigración el Servicio Exterior. Más adelante incluso, cercena muchas de sus atribuciones.

- 2.6 En el orden de las Categorías de admisión, un detenido examen de todas las disposiciones del texto, permite concluir que, en total se regulan treinta y dos situaciones de admisión y residencia, pero en muchas de cada una de ellas se observan, a menudo, diversas otras, de tal modo, que el alto número anteriormente indicado aumentará en forma considerable, al momento de una reglamentación específica; agréguese a lo demás, la circunstancia de que en muchas situaciones, cuando se regulan las antedichas Categorías, se hace invocación expresa a la norma reglamentaria.

No cabe duda, que un buen manejo práctico y expedito de estas normas, requiere que se contemplen en el Reglamento el máximo de disposiciones que detallen la fácil solución de todas las cuestiones conflictivas, que de hecho se observan en materia migratoria. El Reglamento de esta Ley, por las características señaladas, llegará a ser prácticamente inmanejable. La experiencia que sobre el particular tiene la Policía de Investigaciones de Chile, le lleva a concluir que la actual normativa, de por sí abundante, ha resultado ser racional y apta para el desenvolvimiento ágil y cabal que es necesario, sin que se observen razones que justifiquen una sustitución radical de ella por otra que, como la de este Proyecto, altera sustancial y formalmente su contenido y que será conflictiva en su aplicabilidad.

- 2.7 Lo anterior complicará sobremanera el manejo práctico de las normas legales y reglamentarias, que se vislumbran desde ya como

extraordinariamente extensas. Estas complicaciones se observarán en la obligada creación de nuevos documentos, especialmente en las llamadas Subcategorías de los Residentes Transitorios, por cuanto, del estudio realizado se concluye que no será suficiente una sola Tarjeta Migratoria o que, si necesariamente hubiera que emplear una única tarjeta, ésta rebasaría los cánones contenidos en recomendaciones universales.

Igualmente conflictivo y complicado se vislumbra, por este alto número de Condiciones de Admisión y Residencia, el control práctico de ingreso y de reingreso de los extranjeros titulares y dependientes de cada una de estas numerosas Subcategorías, los cambios y prórrogas de las mismas que deban llevarse a cabo dentro del país, en general de la fiscalización que obligatoriamente debe cumplir la Policía de Investigaciones de Chile, obedeciendo el mandato de su propia legislación orgánica, toda vez que los autores del texto, olvidaron este importante aspecto y no insertaron disposición alguna, que en forma específica, se refiera al registro de extranjeros.

- 2.8 El Proyecto no obstante que, al parecer pretende una detenida reglamentación, al regular los requisitos y condiciones de las diversas Categorías y Subcategorías que contempla, incurre en este afán minucioso, en defectos formales y no alcanza su propósito de aclaración en lo sustancial. Es posible que en el plano teórico, con esta abundante regulación que debe complementar el Reglamento, podrían alcanzarse los propósitos de mejor selección, de manejo y tratamiento estadístico, que se procuran, según el informe técnico, pero en el aspecto práctico estos propósitos difícilmente se obtendrían. Al respecto, es preciso tener en cuenta que en este ámbito, toda norma que se cree, debe procurar su simplicidad formal para alcanzar los objetivos que se propone, en su aplicabilidad íntegra.
- 2.9 Al tratar el texto acerca del cambio de la Categoría migratoria, para los extranjeros que se encuentren en el país, se incurre también en una casuística que es propia del Reglamento y no se considera en absoluto la labor que hasta ahora en este campo realiza la Policía de Investigaciones de Chile, para los efectos del imprescindible informe que debe emitir para que la autoridad decisoria, adopte en estos casos resolución fundada, como debe ser. Tampoco el Proyecto consagra, causales expresas de rechazo de las solicitudes que al efecto presenten los extranjeros.
- 2.10 Incorpora el Proyecto, en lo relativo al otorgamiento de visaciones, la exigencia de una "Autorización de Residencia" que se otorgaría, en el nivel central, por el Ministerio del Interior. Este trámite se considera dilatorio para la pronta decisión para el otorgamiento de una visa, más aún, cuando se trata formalmente de un documento que debe llegar al Consulado actuante para que se

estampe la misma y, por otro lado, altera notoriamente el procedimiento en vigencia, cuyos trámites los realiza, salvo contadas excepciones, en forma íntegra el Personal del Servicio Exterior.

- 2.11 En cuanto a las causales de prohibición e impedimento de ingreso contempladas en la actual legislación, el Proyecto las refunde en las denominadas "Causales de No Admisión", consagrando situaciones a veces demasiado genéricas y subjetivas; introduce nuevas causales, como por ejemplo la condena o procesamiento por cuasi delito y la alienación o insuficiencia mental, lo que obligará a los extranjeros que pretendan obtener visación de ingreso al aporte de nuevos documentos y mayores trámites.
- 2.12 Los Títulos relativos al Retorno de Nacionales y a las franquicias, bien podrían formar parte de un texto especial que se desglose en este Proyecto.

Materia nueva es la que se regula en el Título que se refiere a la Emigración de Nacionales, dentro del cual se asigna una serie de obligaciones específicas al Ministerio del Interior, entre las que figura la formulación de recomendaciones y programas tendientes a implantar políticas de retención de nacionales y para regular la emigración de científicos, profesionales y técnicos, situación que bien podría estimarse como limitativa del derecho de libre circulación que garantiza la Constitución Política. Igualmente poco apropiadas, parecen ser las normas de este Título que imponen una serie de obligaciones a los miembros del Servicio Exterior.

- 2.13 El Título VI del borrador del Proyecto, que se refiere al ingreso, egreso y reingreso al territorio nacional, de chilenos y extranjeros, hace una minuciosa reglamentación respecto de la documentación migratoria, contradiciéndose con la normativa que actualmente regula los pasaportes en Chile; sin embargo, en las disposiciones varias no se modifica expresamente esta última legislación. Al referirse a las Autoridades Migratorias, encargadas del control de ingreso, egreso y reingreso, asigna al Ministerio del Interior dicho control, situación que no guarda en absoluto relación con la realidad y dispone que la facultad la puede delegar en la Policía de Investigaciones de Chile, en Carabineros o en la Autoridad Marítima, tratándose de territorios insulares. La disposición pertinente, por su inconveniencia será debidamente analizada más adelante en el presente informe. En general, lo relativo al control migratorio de ingreso y egreso aparece tratado en forma exageradamente minuciosa, más bien propia de un texto reglamentario; este tratamiento tan detallado, obligará a su vez, a concebir en la materia un Reglamento de mayor pormenorización.

- 2.14 En el Título VII, que genéricamente se denomina "Disposiciones sobre Extranjeros Residentes en Chile", en largos cuarenta y cinco artículos, que

ocupan veinte páginas del texto, se regulan las más variadas materias, como el control de permanencia, la documentación de residencia, la revocación de la misma y todo el régimen sancionatorio, en el cual se incorporan medidas nuevas como son las del rechazo y deportación.

Se observa sin embargo, que dentro de los Capítulos 1º y 2º, los autores del Borrador no insertan ninguna disposición que específicamente asigne tareas de fiscalización de los extranjeros residentes, a la Policía de Investigaciones de Chile, en los términos en que esta función se la atribuye en la actual legislación migratoria y en su Ley Orgánica, habiendo eliminado toda referencia a un registro general o especial de extranjeros, olvidando con ello la absoluta necesidad del mismo, el que ha resultado ser una eficaz herramienta de trabajo diario, tanto para el cometido de sus misiones fundamentales, como para el asesoramiento permanente, que en el aspecto informativo la Institución aporta a las autoridades nacionales, del orden judicial y administrativo. También sobre estos aspectos, en el presente informe se formulan en el párrafo siguiente, comentarios con la representación Institucional pertinente.

- 2.15 Las normas que regulan el control de permanencia, se refieren a las actividades que pueden desarrollar los extranjeros en el país y a la fiscalización de la residencia que es factible hacer de modo indirecto por organismos particulares o estatales o municipales, fiscalización que desde el punto de vista práctico como la experiencia lo ha probado, es absolutamente ineficaz.

Al referirse a la obligación de obtención de cédula de identidad, el texto supone, según se desprende del análisis de sus normas en este aspecto, que la obtención de este documento y su presentación en todo trámite que el extranjero deba efectuar, es suficiente para demostrar el cabal cumplimiento de sus obligaciones en Chile y el acatamiento en general, de la normativa migratoria vigente, cuestiones que tampoco son del todo efectiva, como lo demuestra la experiencia práctica.

- 2.16 También dentro de este Título VII, el Borrador del Proyecto introduce tres Categorías Especiales de Admisión de residencia legal, denominadas "Residencia Legal Precaria", "Calidad de Pasajero en Tránsito" e "Ingreso Provisional", que constituyen, a lo menos, once situaciones específicas diversas, la mayoría de las cuales forzosamente tendrán que regularse en forma detallada en el Reglamento.

- 2.17 La regulación que hace el Borrador del Proyecto sobre la Revocación de la Residencia, no se ajusta al lógico proceder de la actual legislación migratoria, en cuanto a legislar causales imperativas y facultativas, en forma separada, ni

exige que se requiera del informe previo de la autoridad fiscalizadora de los extranjeros, que por excelencia debe ser la Policía de Investigaciones de Chile, para adoptar estas medidas de tanta trascendencia para el extranjero, las que significan la pérdida de su status migratorio y de su derecho a seguir permaneciendo en el país. Este informe previo, se considera indispensable, por un mínimo principio de justicia, toda vez que la resolución de revocación debería ser una medida fundada.

La mayoría de las disposiciones que contemplan la revocación de la residencia son de carácter imperativo, no obstante lo cual, el texto, como sucede en muchas de sus normas, faculta al Ministerio del Interior para no aplicar la medida cuando concurren circunstancias genéricas cuya apreciación se deja entregada al arbitrio de la autoridad, lo que diluye el espíritu de la norma.

2.18 Se da creación, en el Capítulo 4º de este Título VII, a la medida de rechazo que consiste en la actuación administrativa de la autoridad de control, de denegar el ingreso al país de un extranjero y ordenar su inmediata reconducción, cuando concurren las causales que se expresan. La connotación que la medida de este nombre tiene en la legislación vigente es muy distinta, pues significa la negativa por parte de la autoridad resolutoria, de una solicitud de residencia, cambio o prórroga de la misma que presenta un extranjero en Chile, materia respecto a lo cual, como se ha expresado, este Proyecto no contiene normas. En el ámbito de este texto, esta figura de rechazo, se confunde con la aplicación práctica que el Oficial de control efectúa al momento del ingreso del extranjero al país, aplicando alguna situación de no admisión, de tal manera que su incorporación al texto, parece ser artificiosa e innecesaria.

2.19 Como una sanción intermedia aplicable al extranjero, durante su permanencia en el país, entre la revocación y la expulsión, en este Título se crea la medida de deportación consistente en un acto administrativo del Ministerio del Interior que ordena poner fuera de la frontera del territorio nacional al extranjero que se encuentra en alguna de las situaciones que indica el artículo 199. En el hecho, esta medida constituye simplemente una expulsión del infractor, a la que el texto le asigna una consecuencia más leve que aquella, en lo pertinente al reingreso del afectado, pues su aplicabilidad lo transforma en una prohibición de reingreso que no puede exceder de tres años. Requiere esta medida, una resolución exenta del trámite de toma de razón y de notificación personal por Ministros de Fé, que el Reglamento designe.

También esta medida es una artificiosa creación del texto, que por sus características es posible homologarla a la actual medida de abandono voluntario u obligado del país. En todo caso, el Proyecto debió contemplar una disposición que

obligara a la existencia de un informe o denuncia previa de la Policía de Investigaciones de Chile, para proceder a la dictación de la resolución, por cuanto la medida, que también es grave, debería ser fundada en consideraciones de hecho y de derecho.

- 2.20 El Borrador del Proyecto, contempla finalmente la medida de expulsión, como la más grave y que implica prohibición de reingreso indefinido. Requiere Decreto Supremo exento del trámite de toma de razón. Sin embargo, no simplificó el procedimiento, otorgando facultad a los Intendentes Regionales para disponer esta medida, en ciertos casos, tal como lo hace la legislación vigente. Con ello, se parece reafirmar un proceso centralizador de funciones en el Ministerio del Interior, concretamente en su Departamento de Extranjería y Migración, que se dispone expresamente en más de alguna norma; con lo cual se desvirtúa el propósito de descentralización del país.

Se regulan por último, las medidas de control que la autoridad policial puede adoptar, muy similares a las que se encuentran en vigencia. Por razones de agilización práctica, para el eficaz cumplimiento de las medidas de deportación y expulsión, se estima en todo caso que la norma que faculta al Ministerio del Interior para disponer por resolución fundada las restricciones o privaciones de libertad del afectado, debería modificarse, manteniéndose el status actual, que se expresa en el artículo 176 del Decreto Supremo 597, de 1984, del Ministerio del Interior, cuya innovación no se estima conveniente.

- 2.21 En el Título VII, se regulan en primer término las infracciones, agrupándolas, para los efectos de la aplicación de multas, en simples, menos graves y graves, mediante un catálogo de conductas constitutivas de unas y otras. En lo referido a la aplicación de las multas, no hay prácticamente normas que alteren en el fondo, las disposiciones en vigencia.

En el último artículo de este Título, el N° 224, el Borrador del Proyecto, recogiendo insinuaciones formuladas por esta Institución con ocasión del informe al Proyecto último, consagra el recurso de reclamación en contra de la medida de expulsión, en términos muy parecidos a como lo hace la normativa vigente, aún cuando existen en esta disposición, algunas omisiones que son necesario remediar. Así, parece conveniente en este artículo, referirse a los términos de la tabla de emplazamiento judicial, para la interposición del recurso, a la posibilidad de que el Gobierno pueda hacerse parte en él y a la necesidad que la Corte Suprema regule su procedimiento.

- 2.22 Los dos últimos Títulos, IX y X, contemplan normas sobre pago de derechos y sobre funciones concretas que competen al Ministerio del Interior en la aplicación de las disposiciones de la Ley y su

Reglamento, acerca de las cuales cabe formular las siguientes observaciones :

- Al referirse a las funciones específicas del Ministerio del Interior, el artículo 230, en su N° 3, repitiendo el contenido de una norma en vigencia, dispone que le corresponde "establecer, organizar y mantener el registro de residentes". Es esta, la única ocasión en que el texto se refiere al registro de residentes. En la actualidad ese Ministerio ha ido estableciendo dicho registro, en base a las copias de los Certificados de Inscripciones de extranjeros residentes que practica la Policía de Investigaciones de Chile, que le remite periódicamente; estas inscripciones, se realizan en cumplimiento a la obligación que impone a esta Institución la norma vigente, en orden a llevar registros especiales de extranjeros residentes en el país. Esta tarea se cumple exigiendo acreditación precisa de los antecedentes e informaciones proporcionada por el extranjero, las cuales en gran medida, son debidamente comprobadas, de manera que, como más adelante se expresará, es preciso establecer en el texto esta función, tan necesaria para una adecuada fiscalización.
- Una función nueva, consiste en "designar Agentes de Inmigración, en la forma que establezca el reglamento", consagrada en el N° 13 del artículo 230. La tarea de estos Agentes de Inmigración aparece genéricamente mencionada en el artículo 16 y, como anteriormente se dijo, cumplirían una labor que interferiría con la de los miembros del Servicio Exterior.
- Al disponerse en el artículo 233, que las funciones de extranjería en la Provincia de Santiago, se ejercerán exclusivamente por el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, se eliminaría esta tarea que actualmente asume la Oficina de Extranjería y Migración de la Intendencia en la Región Metropolitana. Precisamente, para mayor claridad se estima que debería reemplazarse la expresión "en la Provincia de Santiago" por la de "en la Región Metropolitana de Santiago".

2.23 En tres disposiciones varias, los artículos 235, 236 y 237, el texto deroga algunos cuerpos normativos e introduce modificaciones en otros. Sin embargo, estas innovaciones y modificaciones parecen ser incompletas, por cuanto del análisis global pormenorizado al Proyecto, se desprende que habrían otros cuerpos legales y reglamentarios a los cuales sería necesario introducir cambios, tales como, por ejemplo, Ley de Menores, Reglamento Consular, Reglamento de Pasaportes y otros.

3.- De lo expresado en las observaciones que se formularon en los números del párrafo anterior, se puede concluir que, desde el punto de vista del interés que las normas

del Borrador del Proyecto presentan para la Policía de Investigaciones de Chile, éstas no son en general satisfactorias, por cuanto en muy pocos artículos se hace mención expresa a las funciones que en los roles del control de ingreso, egreso y reingreso de personas y en el de la fiscalización de extranjeros en el país, le reconocen su propia legislación orgánica y otras Leyes y Reglamentos. Esta falta de consideración, se debe a que no ha existido intercambio de opinión con los autores del proyecto, el que está basado en una iniciativa del Régimen Militar. La primitiva idea legislativa fue categóricamente impugnada, en términos generales, por las razones precedentes, por la vastedad y complejidad de sus normas y, particularmente, por la circunstancia que lisa y llanamente excluía a la Institución de su labor contralora en la frontera terrestre, que asignaba a Carabineros de Chile. El Proyecto siguiente, anterior al actual, si bien reestablece a la Institución en esta labor de tanta importancia, inconsultamente se la confiere en términos condicionados a que pueda actuar como eventual Organismo Delegado del Servicio Nacional de Migraciones y Nacionalidad que el texto creaba, modalidad que también fue en su oportunidad objetada; no obstante las razones que en cada ocasión se expusieron, el Borrador del Proyecto, insiste de manera contumaz, en mantener esta peculiar forma de concebir la labor de control migratorio.

Dentro de estas ideas fundamentales, y del análisis pormenorizado del Borrador del Proyecto procede formular los siguientes comentarios, desde el punto de vista del expreso interés Institucional :

3.1 La Institución no concuerda con la norma que entrega al Ministerio del Interior el control migratorio de ingreso, egreso y reingreso al país de nacionales y extranjeros, debido a que la disposición parte de un supuesto irreal. No es precisamente el Ministerio del Interior que está presente en la práctica en este control migratorio, en los lugares habilitados, sino que es la Policía de Investigaciones de Chile la que en este trabajo verifica la documentación de más del 96% del total de los pasajeros, aplicando, en base a sus propios registros informativos las causales que no permiten el desplazamiento, brindando colaboración a los Tribunales de Justicia del país, ejerciendo, además innumerables otras funciones anexas, propias del quehacer policial, en la prevención y represión de los delitos. Cabe recalcar sobre el particular que existen específicos delitos cuya perpetración es detectada precisamente en los controles fronterizos, tales como, la falsificación en documentos de viajes, el tráfico de menores, el tráfico internacional de drogas, la suplantación de personas, el terrorismo internacional y otros, lo que hace imprescindible que esta labor sea desarrollada por la Policía de Investigaciones de Chile.

El Ministerio del Interior, a través de su Departamento de Extranjería y Migración, no ha sido nunca un organismo operativo en estas

materias, actuando sólo como órgano superior de consulta frente a casos excepcionales que presentan razonables dudas, ante situaciones que no están expresamente reguladas; probablemente, es el órgano decisorio por excelencia en lo que respecta a la residencia de extranjeros en el país pero, en lo relativo en el control migratorio de ingreso, egreso y reingreso de personas, ha sido y es la Policía de Investigaciones de Chile, la autoridad que efectúa, con sus Oficiales Policiales que cuentan con la debida preparación y perfeccionamiento, la operación práctica.

- 3.2 Como ya se hiciera presente en la anterior oportunidad, la circunstancia que se actúa ahora, según este artículo 139, como eventual autoridad delegada, del Ministerio del Interior, es inaceptable ya que provocará con toda seguridad, en el terreno práctico, numerosísimas dificultades. Este mismo artículo al posibilitar, en su inciso segundo, que esta función también pueda ser delegada en Carabineros de Chile, sin hacer ningún distingo, implicaría una abierta competencia entre ambas Instituciones para lograr que el Ministerio del Interior les delegue este trabajo.

Es un hecho histórico indesmentible, que la Policía de Investigaciones de Chile, ha cumplido siempre este control y no se comprende, ni se dan razones valederas para mantener esta reiterada iniciativa de cercenarle sus facultades, desconociéndose con ello claras normas contenidas en su Ley Orgánica.

- 3.3 Ante el imperativo del cumplimiento de esta tarea fundamental, que se fija dentro de sus misiones, esta Institución ha podido aquilatar, con sus años de experiencia, que el ejercicio de la misma es sumamente complejo. Por lo mismo, mantiene incorporado en la malla curricular, tanto de formación como de perfeccionamiento y especialización de sus Oficiales, materias que exceden el exclusivo análisis de la legislación migratoria, extendiendo el conocimiento a las esferas de la abundante normativa del derecho convencional internacional y adecuando el examen de las disciplinas específicas policiales, como son, la dactiloscopia, la huellografía y el tratamiento de la prevención de delitos internacionales, a las situaciones que se presentan a menudo en los controles fronterizos.

En resumen, la Policía de Investigaciones de Chile está plenamente capacitada para continuar actuando, por sí misma, como la principal autoridad de control migratorio.

- 3.4 Otro aspecto que observa la Institución que dirijo, se refiere a que el Borrador del Proyecto no contiene disposiciones expresas que exijan informes previos de la Policía de Investigaciones de Chile para las resoluciones que deba adoptar la autoridad en las solicitudes que presentan los extranjeros en Chile para obtener prórrogas,

cambios de su calidad o una visación, tampoco se contempla la posibilidad de dicho informe previo al otorgamiento de las denominadas autorizaciones de residencia que aparecen incorporadas, como necesarias para la concesión de una visa en el exterior.

La experiencia ha demostrado que estos informes son indispensables para que la decisión se adopte siempre con base y antecedentes, que a diario se obtienen mediante una investigación exhaustiva. A menudo es dable observar casos de extranjeros a los cuales, largo tiempo después de su ingreso, aparentemente regular, se les detecta antecedentes negativos que muchas veces los constituyen en extranjeros indeseables.

- 3.5 Se observa en relación a lo anterior que el Borrado del Proyecto no contiene normas básicas de procedimiento para estos cambios, prórrogas u obtenciones de permiso en el país, por lo que sería necesario, en caso de continuarse con esta iniciativa legislativa, incorporarlas y en ellos imponer la exigencia de un informe de la Policía de Investigaciones de Chile para resolver con fundamento.
- 3.6 Del mismo modo, parecería necesario incorporar disposiciones que precisen de una denuncia o de informe en su caso, cuando sea pertinente aplicar a un extranjero sanciones administrativas como las revocaciones de permisos de residencia que conllevan la orden de abandono del país, la aplicación de una multa, la deportación o la expulsión, medidas todas que por su naturaleza sancionatoria y sus consecuencias, requieren ser adoptadas por resoluciones fundadas.
- 3.7 Llama la atención también a esta Dirección General, el hecho de que el Borrador del Proyecto que se comenta derogue orgánica y tácitamente la exigencia que siempre ha existido, de obligar a los extranjeros residentes a registrarse en las Unidades de la Policía de Investigaciones de Chile, dentro de un determinado plazo contado desde su ingreso o desde que obtienen dentro del país sus autorizaciones de residencia. Esta derogación le resulta inconsulta e incongruente, por cuanto los autores del texto han ignorado las ventajas que dicha exigencia conlleva y no han formulado a esta Institución ningún planteamiento al respecto.
- 3.8 En relación al registro, sólo hay una mención específica dentro del texto, que se contiene en el N° 3 del artículo 230, que se refiere a las atribuciones del Ministerio del Interior, en el cual se le confiere la de establecer, organizar y mantener el registro de residentes. Esta norma es repetición de una disposición que se incorporó en el D.L. 1.094, en 1975, pero dicha legislación mantuvo no obstante el registro especial de extranjeros que debe llevar la Policía de Investigaciones de Chile, el que se cumple con la inscripción que contiene los datos y antecedentes

del extranjero. Este registro es una de las más importantes fuentes de información que le permiten a la Policía ejercer cabalmente su rol fiscalizador y de apoyo a las comunicaciones que frecuentemente se deben hacer a las autoridades nacionales.

La mantención de este registro se considera absolutamente indispensable, pues es la única manera de supervisar pasivamente, que los extranjeros cumplan con sus deberes y obligaciones, los que en el ámbito del texto en proyecto, son numerosos y variados en las distintas Subcategorías que se contemplan. Además, estos registros especiales constiuyen una fuente valiosa para la formación de estadística, para la fiscalización en casos concretos, para la aplicación de sanciones a los infractores y en general para contar con un cúmulo de antecedentes, todo lo que no se cubre con la sola obtención de la cédula de identidad.

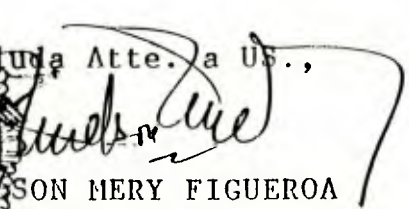
4.- Finalmente, para dar adecuado cumplimiento al requerimiento del Oficio del antecedente, con el que se remitiera este Borrador de Proyecto de Ley, en relación al mismo, me permito formular las siguientes sugerencias :


- 4.1 No se concuerda con una modificación radical de la actual normativa migratoria, mediante este texto que resulta fatigoso y poco comprensible por el elevado número de sus disposiciones, no obstante que, como se ha visto, desde que se presentara el primer borrador, se le han eliminado más de sesenta artículos, y porque además significará contar con un Reglamento muchísimo más voluminoso, que hará difícil su aplicación práctica.
- 4.2 Se estima en cambio, que sería necesario introducir algunas innovaciones en la legislación vigente, pudiendo aprovecharse al efecto algunas ideas de este Proyecto. En todo caso, debería mantenerse la estructura básica de la actual normativa, porque ha probado ser, en su aplicabilidad práctica, coherente a los requerimientos de la realidad migratoria nacional.
- 4.3 De todos modos, si persistiera la intención de mantener este Proyecto, debería reestudiarse en conjunto por los personeros de las diversas Instituciones, Servicios y reparticiones que cumplen alguna tarea en el ámbito migratorio, entre ellos de la Policía de Investigaciones de Chile, a fin de fijar criterios compartidos que permitan resolver diferencias, aclarar dudas, mejorar las normas en lo formal e insertar disposiciones que guarden estricta relación con la realidad extraída de la experiencia de quienes por largos años han trabajado en la problemática.
- 4.4 Es preciso que se regule claramente la facultad que le corresponde a la Policía de Investigaciones de Chile como la principal autoridad de control migratorio, manteniendo lo establecido en las

Leyes y Reglamentos actuales. Por esta razón, se propicia que la redacción del artículo 139 se modifique y se adecúe a esta realidad el resto de las disposiciones que se refieren al control de ingreso, egreso y reingreso al país de personas.

4.5 Se insinúa asimismo, la inserción de artículos que consagren en forma precisa :

- La facultad fiscalizadora que cumple la Policía de Investigaciones de Chile en relación con los extranjeros en el país;
- Que se refieran a la exigencia de denuncia o de informe previo en su caso, de esta Institución frente a infracciones detectadas y respecto de solicitudes presentadas para obtener autorizaciones de residencia y visa;
- Que incorporen normas básicas de procedimiento para la obtención de los diversos permisos que en Chile puedan requerir los extranjeros;
- Que establezcan la obligatoriedad para los extranjeros residentes, de registrarse ante las diferentes Unidades de la Policía de Investigaciones de Chile;
- Que reconozcan expresamente la existencia del Registro Nacional de Viajes de personas que tiene la Policía de Investigaciones de Chile; y,
- Que procuren el reestablecimiento del Fondo Nacional de Migraciones, para coadyuvar a los presupuestos de todos los organismos involucrados en la problemática migratoria, para el mejoramiento de sus sistemas y estructuras, en base a planes concretos que presenten o, en su defecto, se restituya la norma que posibilita cancelar, con cargo a los ingresos provenientes de los derechos aplicados y de las multas obtenidas, la cancelación de pasajes de los extranjeros obligados a abandonar el país, rechazados, deportados y expulsados, que carezcan de medios económicos.

Atte. a US.,

NELSON MERY FIGUEROA
Director General
Policía de Investigaciones de Chile



JPS. hmm

Distribución :

- Sr. Sub. del Int.
- Secgen.
- Secretaría
- Plana Mayor
- 66-2025
- 92-2846

M. Ormiz
JMV/mcp.
180193

OF. (O) Nº 0326 /

ANT. : Su Of. (R) Nº 2731-1 de
30.12.92

MAT. : Acusa recibo de
observaciones
formuladas por Of. (O)
del ANT.

SANTIAGO, 21 ENERO 1993

DE : SUBSECRETARIO DEL INTERIOR

A : SR. DIRECTOR GENERAL DE LA POLICIA DE
INVESTIGACIONES DE CHILE

- 1.- Mediante Of. (R) del ANT., Ud. ha tenido a bien remitir a esta Secretaría de Estado sus consideraciones y comentarios respecto del Proyecto de Ley de Migraciones y Extranjería, en respuesta a la solicitud expresa de este Ministerio.
- 2.- El suscrito agradece las observaciones formuladas, algunas de las cuales permitirán mejorar el Proyecto y que son analizadas para tales efectos por la Comisión elaboradora del mismo. Así por ejemplo, es del caso destacar la sugerencia en cuanto a dejar claramente establecida en la Ley la existencia de un registro especial de residentes e instituir en forma perentoria la facultad fiscalizadora de la Policía respecto de los extranjeros en Chile.
- 3.- No obstante lo expresado en el punto anterior, el suscrito no comparte algunos de los conceptos vertidos en el Of. (R) del ANT. y, especialmente, los sintetizados en su Nº 4.
 - 3.1 En este sentido, en opinión de este Ministerio, no es acertada la afirmación contenida en el punto Nº 4 en cuanto a que el texto resulta "fatigoso y poco comprensible por el elevado número de sus disposiciones ... y porque además significará contar con un Reglamento mucho más voluminoso, que hará difícil su aplicación práctica". Al respecto, debo señalar a Ud., que el Proyecto in comento ha sido elaborado por una Comisión de Profesionales, especialmente designados al efecto por el suscrito y que contó con la asesoría técnica de la Organización Internacional para las Migraciones (O.I.M.).

Por otra parte, es preciso tener presente que éste no está concebido como una mera modificación o reemplazo de algunas normas específicas de la Ley de Extranjería vigente, D.L. 1094 de 1975, sino que corresponde a una transformación global, que involucra todos los aspectos del fenómeno migratorio y no solamente el control de entrada, salida, permanencia y reingreso de extranjeros.

A mayor abundamiento es del caso señalar que este Proyecto ha sido sometido a consideración del destacado jurista don Raúl Rettig G., quien ha manifestado, luego de un lato análisis, que significará un notorio progreso, en relación a la legislación vigente.

Por último, en relación a la afirmación que se comenta, no es posible compartir la presunción en cuanto a la obligatoriedad del establecimiento de un Reglamento cuya extensión necesariamente tenga que ser superior a la de la Ley, toda vez que no es forzosa la reglamentación de aquellas materias que están suficientemente definidas en el texto legal.

3.2 No es opinión de esta Subsecretaría que sea conveniente mantener la estructura básica de la actual normativa fundando esa apreciación en que ella supuestamente habría probado ser "coherente a los requerimientos de la realidad migratoria nacional", toda vez que resulta evidente que dicha realidad es distinta a la que existía cuando se aprobó el D.L. 1094 en 1975. Este parecer es compartido por prácticamente todos los sectores vinculados directa o indirectamente con la materia, e incluso por personalidades públicas, que no son precisamente partidarios del actual Gobierno. Así por ejemplo, entre otros, el Senador institucional, Sr. Sergio Fernández Fernández, en un discurso reciente, pronunciado en el Senado de la República, llamó a modificar la legislación vigente en materia migratoria. Por su parte, el Obispo Monseñor Tomás González, Presidente del Instituto Chileno Católico para las Migraciones (INCAMI), ha sido de la misma opinión. En el mismo sentido se han pronunciado permanentemente diversos medios de comunicación.

4.- A juicio del suscrito, es necesario referirse también a algunas opiniones vertidas en diversas partes de su oficio:

4.1 En relación a lo expresado en el punto 2.3, en cuanto a que la dictación de varios reglamentos para el cumplimiento de la Ley sería improcedente, y que además implicaría un notorio entramamiento en la práctica, debo señalar que tal afirmación no parece acertada si consideramos que ya en la normativa actual coexisten diversos textos que reglamentan las diversas disposiciones de la Ley de Extranjería.

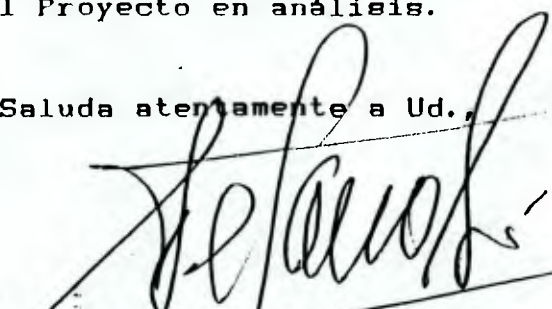
En efecto, además del D.S. 597 de 1984, cabe citar el D.S. 940 de 1975, que reglamenta el pago de derechos por las diversas visaciones; los distintos Decretos delegatorios de facultades (D.S. 125 de 1979, 2043 de 1981, 818 de 1983) y la R.E. 121 de 1975 que regula lo relativo a artistas y empresarios artísticos. En síntesis, resulta evidente que las distintas situaciones que se presentan en materia migratoria y a que da lugar la Ley respectiva, pueden ser reguladas por diversos textos normativos (cabe citar en este contexto las Circulares e Instrucciones en general), lo cual puede ser incluso beneficioso por consideraciones didácticas y de ordenación según la materia.

- 4.2 En cuanto a un supuesto desconocimiento de las facultades que en el ámbito migratorio tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores, lo que sería atentatorio incluso con una cierta tradición histórica de esa Cartera de Estado, afirmaciones todas ellas contenidas en el N° 2.5, me permito hacer presente que esta Subsecretaría solicitó expresa y directamente su opinión a ese Ministerio, el que la remitió oportunamente.
- 4.3 Cabe tener en cuenta que los artículos 91, 92 y 93 del D.L. 1094 de 1975, que aprobó la Ley de Extranjería, establecen el ámbito de funciones y atribuciones propias del Ministerio del Interior y del Departamento de Extranjería y Migración, las cuales son claras y explícitas, no admitiendo ninguna duda razonable, por lo cual sorprende lo señalado en el N° 3.1 de su Of. (R) del ANT., en cuanto a que el Departamento de Extranjería y Migración, actúa "solo como órgano superior de consulta frente a casos excepcionales" y que "probablemente, es el órgano decisorio por excelencia en lo que respecta a la residencia de extranjeros en el país pero, en lo relativo en el control migratorio de ingreso, egreso y reingreso de personas, ha sido y es la Policía de Investigaciones de Chile, la autoridad que efectúa, con sus Oficiales Policiales ... la operación práctica".

Tal afirmación, además de contener conceptos contradictorios entre sí ("probablemente" y "por excelencia"), omite las funciones que cumple Carabineros de Chile y la Autoridad Marítima, que en lo referente al control de fronteras representan alrededor del 90 % de los lugares habilitados para el tránsito internacional.

- 4.4 En cuanto a lo señalado en el punto 3.2. del ANT. en el sentido de que sería "inaceptable" la normativa propuesta y en especial el art. 139 del Borrador de Proyecto de Ley por las razones que ahí se indican, esta Subsecretaría de Estado discrepa de tal planteamiento, toda vez que el objetivo que se persigue es lograr un perfeccionamiento de la normativa, tanto en sus contenidos desde el punto de vista técnico migratorio como desde una perspectiva policial en el contexto del control sobre extranjeros, lo cual es susceptible de lograrse justamente por la vía propuesta.
- 4.5 Finalmente, estimo conveniente manifestar el parecer de este Ministerio en el sentido de que el Proyecto sometido a su consideración constituye una iniciativa original que contiene una gran cantidad de planteamientos novedosos en materia migratoria, para lo cual se ha tenido en consideración una serie de antecedentes, tales como legislación de Extranjería y Migraciones de diversos países del mundo, estudios y opiniones de expertos, además, ciertamente, del esbozo de Proyecto de Ley que elaborara el anterior Gobierno. Sin embargo, el actual Proyecto se diferencia con claridad del anterior, fundamentalmente en la filosofía y el contexto social y político en el cual estamos inmersos, lo cual incide en una realidad migratoria evidentemente distinta de aquella que existía cuando se elaboró la proposición de 1989 a que se hace referencia en el N° 2 del documento del ANT. El suscrito desea enfatizar esta circunstancia a objeto de lograr una cabal comprensión de la visión global del fenómeno migratorio que constituye la inspiración principal del Proyecto en análisis.

Saluda atentamente a Ud.,



BELISARIO VELASCO BARAONA
SUBSECRETARIO DEL INTERIOR

Distribución:

1. - Sr. Director General de la Policía de Investigaciones de Chile
2. - Depto. de Extranjería y Migración.