

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR, NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y REGIONALIZACIÓN, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

BOLETIN N°8970-06

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Gobierno Interior pasa a informar, en tercer trámite constitucional, el proyecto de la referencia, originado en un Mensaje de S.E. la Presidenta de la República, con urgencia calificada de “discusión inmediata”, a contar del 6 de octubre de 2020.

I.- CONSTANCIAS PREVIAS:

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 120 del Reglamento, corresponde a esta Comisión pronunciarse sobre los alcances de las modificaciones introducidas por el Senado y, si lo estimare conveniente, recomendar aprobar o desechar las propuestas.

Durante la realización de este trámite, la Comisión contó con la asistencia y colaboración del subsecretario del Interior, don Juan Francisco Galli; el jefe del Departamento de Extranjería y Migración (DEM) del Ministerio del Interior, señor Álvaro Bellolio; los asesores jurídicos de la Cartera de Interior, señores Gonzalo Arenas y José María Hurtado, y el asesor jurídico de SEGPRES, señor Máximo Pavez.

Debe consignarse, para los fines pertinentes, que el H. Senado aprobó con el carácter de normas orgánico constitucionales los artículos 142 y 146; y como de quorum calificado el artículo 166.

II.- ALCANCE DE LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL H. SENADO:

El jefe del DEM, señor Bellolio, explicó que durante la tramitación del proyecto en el Senado, fue objeto de numerosas modificaciones. Varias de ellas son de carácter sustancial, porque afectan al fondo del proyecto; otras son importantes, pero no de la relevancia de las anteriores; y existe un tercero grupo de modificaciones, que son menores porque apuntan a aspectos formales principalmente.

III.- DISCUSIÓN ACERCA DE LA ENMIENDAS INTRODUCIDAS POR EL H. SENADO.

En relación con las modificaciones del Senado, el debate se centró en los siguientes artículos:

-Artículo 3, sobre promoción, respeto y garantía de derechos



Firmado electrónicamente

<https://extranet.camara.cl/verificardoc>

Código de verificación: F4171B92A89D04DD

El señor Bellolio explicó que las enmiendas del Senado van en la dirección de lo que establecen los tratados internacionales. La única condición para que un extranjero no salga del país es que esté con arraigo u orden de detención pendiente.

-Artículo 10, nuevo, sobre protección complementaria

El señor Bellolio dijo que esta norma apunta a la necesidad de brindar una protección adicional al refugio, aclarando que se trata de dos instituciones distintas.

El señor Longton opinó que este artículo sería declarativo y, además, no establece con claridad cómo acreditar las condiciones para que opere la norma. En síntesis, no cumplirá la finalidad que persigue.

El subsecretario Galli expresó que para evitar la evasión de la sanción de expulsión u otras se agregó este nuevo artículo 10, que se diferencia del refugio.

-Artículo 13, sobre igualdad de derechos y obligaciones

El subsecretario del Interior expresó que las modificaciones del Senado tienen por finalidad brindar un estatuto de protección especial para la mujer migrante, para que no sea objeto de violencia ni discriminación.

El señor Longton dijo que el nuevo inciso que se agrega consagra una categoría de visa que se entregará cumpliendo determinadas condiciones.

La señora Pérez, doña Catalina, dijo estar de acuerdo con las enmiendas del Senado, pues traducen adecuadamente el principio de no discriminación en materia de género, agregando que respalda crear un estatuto especial de protección en estos casos.

-Artículo 16, acerca del acceso a la seguridad social y beneficios de carácter fiscal

El señor Bellolio explicó que con las modificaciones del Senado se consagran excepciones, en cuanto al cumplimiento de los requisitos para acceder a los beneficios de la seguridad social, respecto de los NNA y por motivos sanitarios o humanitarios.

-Artículo 19, sobre reunificación familiar

El señor Bellolio afirmó que se trata de una modificación relevante, que hace extensivo el texto a las diversas figuras que se contemplan en las legislaciones de cada país, dando prioridad a las solicitudes de NNA.

Agregó que la norma del Senado busca ser más inclusiva respecto de las regulaciones que puedan existir en el derecho comparado

sobre las uniones civiles que se reconozcan válidas en las legislaciones extranjeras.

El señor Longton recordó que el texto aprobado por la Cámara hablaba de “conviviente”, pero el Senado habla de acuerdo de unión civil o de una institución que produzca efectos equivalentes al matrimonio, lo cual podría producir distorsiones interpretativas.

El señor Fuenzalida, don Gonzalo, dijo que la palabra poco afortunada es “equivalente”.

La señora Cicardinni opinó que la redacción del Senado no es adecuada dado el contexto actual, ya que deja afuera a convivientes de hecho y discrimina a los distintos tipos de familia que hay en el mundo. En definitiva, el texto obliga a las personas a casarse para poder acceder a la reunificación familiar.

-Artículo 21, sobre el debido proceso

El señor Bellolio explicó que el texto propuesto por el Senado deja explícito el tema de la protección, por lo que constituye una modificación formal.

El señor Longton discrepó en la referencia a los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, ya que se deja a otros tratados internacionales que eventualmente también podrían ser aplicables.

El señor Bellolio sostuvo que la modificación del Senado no altera el espíritu de lo aprobado por la Cámara.

-Artículo 22, relativo a la Política nacional de Migración

El señor Bellolio afirmó que se trata de una modificación relativa a los parámetros mínimos que debe considerar el Presidente de la República para el diseño de la política de migración. Se agrega la realidad local y luego dos puntos: los programas municipales y regularidad de la población migrante.

-Artículo 27, acerca de la autorización previa o visa

El señor Bellolio explicó que la diferencia con el texto aprobado por la Cámara está en las razones para rechazar el otorgamiento de la visa (bajo cumplimiento de las normas migratorias) y, adicionalmente, se remite a un decreto supremo, previo informe del Consejo de Política Migratoria, para determinar las condiciones que se exigirán para su otorgamiento.

Agregó que el bajo cumplimiento de las normas migratorias busca en definitiva que el otorgamiento de este tipo de visas no vaya contra la normativa migratoria vigente: por ejemplo, cuando no se cumple el tiempo de estadía para visas de turista, pasando el límite permitido.

La señora Pérez, doña Catalina, opinó que se trata de una norma que infringe el principio de no discriminación. Además, no se entiende cuál es el estándar y no es un criterio objetivo.

-Artículo 32, sobre prohibiciones imperativas

La señora Hernando, sobre el numeral 2) que agrega el Senado, opinó que por la pandemia que se vive habrá enfermedades nuevas; por lo tanto, no se podrá contar con “una resolución exenta previamente publicada”.

El señor Bellolio expresó que la norma en cuestión vela para evitar decisiones arbitrarias en la frontera; de esta manera, todos conocen los motivos por los cuales se puede prohibir el ingreso tratándose de enfermedades.

Respecto de la modificación del Senado al numeral 5), la señora Catalina Pérez manifestó que le preocupan cuestiones de forma y de fondo sobre los procesos judiciales pendientes en el extranjero, ya que entra en conflicto con la presunción de inocencia; como asimismo que no se considere el almacenamiento y comercialización de material pornográfico infantil y la sistematización de los delitos que hace el texto propuesto por el Senado. En definitiva, a su juicio la propuesta adolece de problemas de sistematización, de redacción y de fondo en relación con la presunción de inocencia.

El señor Longton expresó que los delitos son los mismos que aprobó la Cámara y sobre los procesos judiciales pendientes argumentó que el objeto es evitar que se burle la acción de la Justicia en el país de origen. Insistió en compartir el criterio que propone el Senado de prohibir el ingreso de alguien que busca evadir al responsabilidad penal en su país. No obstante, compartió con la señora Pérez el reparo sobre la sistematización de los delitos que hace la norma.

La señora Parra concordó con el señor Longton en que quienes cometan delitos no puedan ingresar a Chile.

-Artículo 33, sobre prohibiciones facultativas

A propósito del nuevo numeral 4) que agregó el Senado, el señor Longton criticó la discrecionalidad de la frase “se disponen a cometer un delito”.

La señora Parra recordó que se dio una larga discusión en la Cámara para que estos elementos no fuesen discrecionales y consideró un retroceso la propuesta del Senado en este punto.

El señor Hurtado afirmó que esta fue una propuesta de la asociación jesuita inmigrante y no corresponde a una iniciativa del Ejecutivo.

-Artículo 35, nuevo, sobre la aplicación de la prohibición de ingreso

El señor Hurtado valoró el nuevo artículo 35, porque permite la interposición de recursos por todas las causales contempladas en los artículos 32 y 33; beneficia, por lo tanto, a los extranjeros.

El diputado señor Longton manifestó su aprensión por el inciso primero del artículo 35, porque podría, por la vía administrativa, dejar sin aplicación las prohibiciones imperativas de ingreso. No puede haber incertidumbre al respecto; inquietud que fue compartida por las diputadas Hernando y Parra.

El señor Hurtado sostuvo que se requiere cierta flexibilidad en la materia, en términos de permitir el ingreso en casos excepcionales.

-Artículo 44, nuevo, relativo a la solicitud de Rol Único Nacional

El subsecretario Galli afirmó que esta disposición tiende a ordenar la situación del migrante, ya que sin el RUN es casi imposible llevar una vida normal en el país.

La señora Parra expresó su temor de que esta norma desincentive a los migrantes irregulares para acercarse a los organismos públicos o privados que indica la norma.

-Artículo 68 (70), sobre subcategorías de residencia temporal

El subsecretario Galli dijo que esta norma es muy importante, recalando que siempre se podrá optar a la residencia definitiva teniendo residencia temporal. Corresponderá la decreto supremo definir los criterios de admisibilidad para la postulación a la residencia definitiva.

-Artículo 75 (77), respecto de la residencia temporal de los dependientes

El subsecretario Galli afirmó que las modificaciones del Senado en esta materia son muy importantes, porque permiten que los residentes temporales dependientes que sean víctimas de delitos constitutivos de violencia intrafamiliar podrán solicitar la visa de residente en calidad de titular.

-Artículo 108, nuevo, sobre obligación de informar el cambio de domicilio

El señor subsecretario del Interior dijo que esta norma es necesaria, por la interacción del DEM con el extranjero titular de residencia temporal. Distinta es la situación del residente definitivo, que para estos efectos es como un connacional.

La diputada señora Pérez (Joanna) exteriorizó su preocupación por este artículo, en el sentido que el DEM debe hacer de dicho trámite algo expedito, porque hay problemas de conectividad en varios puntos del país.

-Artículo 114 (117), sobre empleo de extranjeros sin autorización

El señor Hurtado valoró las modificaciones del Senado a este artículo, y en especial la inclusión de un inciso final, que evita la vulneración de los derechos de los trabajadores migrantes que realizan denuncias legítimas.

Varios miembros de la Comisión respaldaron esta enmienda.

-Artículo 118, nuevo, sobre arrendamiento o subarrendamiento abusivo

El diputado Pedro Velásquez respaldó esta norma, que tiene su origen en la precariedad de muchos migrantes; pero advirtió a la vez que las municipalidades deberán asumir ciertas obligaciones para fiscalizar el acatamiento de la ley de arrendamiento.

-Artículo 127 (131), sobre reconducción o devolución inmediata

El señor Hurtado respaldó las enmiendas del Senado a este artículo, porque pone fin a la discrecionalidad de la policía de frontera, en términos que los plazos de prohibición de ingresos serán siempre de 6 meses.

La diputada señora Pérez (Catalina) expresó su preocupación en el sentido que las causales de reconducción serían prohibiciones de ingreso, y lo anterior podría tener incidencia en una eventual vulneración del artículo 19 N°7 de la Constitución Política, si se excede el plazo máximo de detención.

Sobre el particular, el señor Hurtado sostuvo que se trata de devolución de personas por procesos legalmente tramitados, que han ejercido el derecho a defensa.

-Artículo 128, sobre retorno asistido de NNA

La diputada señora Parra expresó su preocupación de que el tema del retorno de NNA quedara en manos de la autoridad administrativa, y no del Poder Judicial, como habría correspondido; inquietud que compartió la señora Catalina Pérez.

El diputado Gonzalo Fuenzalida opinó que este artículo contempla suficientes garantías, incluyendo la participación de la Defensora de la Niñez.

-Artículo 130 (134), sobre revocación y suspensión de las medidas de expulsión

El diputado señor Longton criticó la eliminación del inciso segundo de esta norma por parte del Senado, por la discrecionalidad que ello podría provocar. No se establecen los criterios para el ejercicio de la facultad de revocar o suspender la medida de expulsión.

La diputada Parra opinó que siempre debe haber alternativas para casos excepcionales, confiando en que la autoridad no haga uso abusivo de sus atribuciones.

El diputado señor Fuenzalida expresó que tratándose de las prohibiciones imperativas de ingreso no puede revocarse la medida de expulsión o suspensión.

-Artículo 131 (135), sobre la ejecución de la medida de expulsión

El subsecretario Galli precisó que el plazo de hasta 72 horas durante el cual el afectado por la medida de expulsión puede ser privado de libertad tiene por finalidad dar cumplimiento a una resolución ejecutoriada, por lo que se ajusta plenamente a la Carta Fundamental. No es un plazo para poner a una persona a disposición de un tribunal.

La diputada señora Catalina Pérez refutó esta última apreciación, indicando que de todos modos se estaría afectando el debido proceso.

El diputado Trisotti señaló que el Senado no fijó ese plazo, el cual venía de la Cámara de origen; sino que incluyó medidas para proteger a los migrantes que van a ser expulsados, como el derecho de ser visitados por sus familiares.

El diputado Gonzalo Fuenzalida aseguró que este artículo no vulnera la Constitución Política, porque se trata de ejecutar una sentencia.

-Artículo 142, nuevo, sobre recurso judicial

El señor subsecretario explicó que el recurso judicial que incorporó el Senado es sin perjuicio de los recursos de amparo y protección que puede interponer el afectado.

La diputada Catalina Pérez criticó que no se contemple una segunda instancia en la especie, transgrediéndose el debido proceso.

Este último comentario no fue compartido por el diputado Gonzalo Fuenzalida.

-Artículo 170 (176) numeral 5, que modifica el Código del Trabajo

La diputada señora Hernando no compartió la modificación del Senado en esta materia, suprimiendo la flexibilidad que había incorporado la Cámara de Diputados en cuanto a la contratación de trabajadores extranjeros. La enmienda del Senado afectaría a sectores como el turismo, que emplea a muchas personas de nacionalidad extranjera.

-Artículo 170 (176), numeral 13, que modifica el Código Sanitario

La diputada señora Hernando discrepó de la modificación incorporada por el Senado a través de este numeral, porque discrimina a los médicos chilenos, que deben rendir el EUNACOM para poder ejercer la profesión; requisito del que se exige a los médicos extranjeros por un lapso de 5 años.

-Artículo 170 (176), numeral 17, que modifica el decreto ley 321, sobre libertad condicional

El señor Hurtado aclaró que la modificación al referido decreto ley aprobada por el Senado se refiere solo a crímenes, por lo que procede la expulsión. Si el extranjero cumple con los requisitos para la libertad condicional, será expulsado; pero si hay una orden de arraigo pendiente en su contra, no puede ser expulsado y se le otorgará la libertad condicional.

Varios integrantes de la Comisión (diputadas Catalina Pérez y Joanna Pérez; y diputados Longton y Pedro Velásquez) criticaron esta norma por no establecer un procedimiento claro respecto del extranjero condenado a pena de presidio y reclusión mayor, que postule y califique para la concesión del beneficio de la libertad condicional.

-Artículo octavo transitorio, sobre los extranjeros que hubieren ingresado al país por pasos habilitados antes del 1 de septiembre de 2019 y se encuentren en situación irregular

El señor Bellolio explicó que este artículo consagra un beneficio para los residentes irregulares cuya visa ha vencido.

La diputada Parra solicitó modificar la fecha mencionada.

Por su parte, el diputado Trisotti sostuvo que el inciso segundo de este artículo tiende a regularizar los ingresos ilegales sin establecer ninguna sanción para los infractores, lo que criticó.

IV.- RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN A LA SALA

La Comisión tomó conocimiento de las modificaciones incorporadas por el H. Senado al texto despachado por la Cámara de Diputados en el primer trámite y acordó efectuar las siguientes recomendaciones en relación con tales modificaciones:

A) Por aprobar:

-El numeral 5 del artículo 33, por unanimidad.

B) Por rechazar:

-El inciso primero del artículo 19, por unanimidad.

-El inciso segundo del artículo 27, por simple mayoría. Votaron por el rechazo las diputadas señoras Cicardini, Hernando, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna); y los diputados señores Saldívar y

Velásquez (Pedro). Votaron a favor del texto del Senado la diputada señora Luck y los diputados señores Longton, Morales y Trisotti. Se abstuvo el señor Berger.

-El numeral 5 del artículo 32, por simple mayoría. Votaron por el rechazo las diputadas señoras Cicardini, Hernando, Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna); y los diputados señores Longton, Saldívar y Velásquez (Pedro). Se abstuvieron los diputados señores Berger, Morales y Trisotti.

-El numeral 4 del artículo 33, por simple mayoría. Votaron por el rechazo las diputadas señoras Cicardini, Hernando, Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna); y los diputados señores Berger, Longton, Saldívar y Velásquez (Pedro). Se abstuvo el diputado señor Trisotti.

-Las enmiendas al inciso primero del artículo 128 (132), por simple mayoría. Votaron por el rechazo las diputadas señoras Cicardini, Hernando, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Saldívar y Velásquez (Pedro). En cambio, votaron a favor de las modificaciones del Senado la diputada señora Luck y los diputados señores Fuenzalida, Longton, Molina, Morales y Trisotti.

-Las enmiendas al artículo 130 (134), por unanimidad.

-El numeral 5 del artículo 170 (176), por simple mayoría. Votaron por el rechazo las diputadas señoras Cicardini, Hernando y Parra, y los diputados señores Saldívar y Velásquez (Pedro); en cambio, votaron a favor de la propuesta del Senado los diputados señores Fuenzalida, Longton, Molina y Trisotti.

-El numeral 13 del artículo 170 (176), por simple mayoría. Votaron por el rechazo las diputadas señoras Cicardini, Hernando, Luck y Parra, y los diputados señores Fuenzalida, Longton, Saldívar, Trisotti y Velásquez (Pedro); mientras que se abstuvo el diputado señor Morales.

-El numeral 17 del artículo 170 (176), por simple mayoría. Votaron por el rechazo las diputadas señoras Cicardini, Hernando, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y el diputado señor Velásquez (Pedro). Votaron a favor de la propuesta del Senado los diputados señores Longton y Trisotti.

-El artículo octavo transitorio, por unanimidad.

Sobre las otras modificaciones, la Comisión tomó conocimiento de su alcance, sin adoptar una recomendación expresa a su respecto.

V.- DIPUTADA INFORMANTE.

Se designó Diputada informante a la señora **JOANNA PEREZ.**

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones celebradas los días 6 y 7 de octubre de 2020, con la asistencia de diputadas señoras Daniella Cicardini, Marcela

Hernando, Karin Luck, Andrea Parra, Catalina Pérez y Joanna Pérez (Presidenta); y de los diputados señores Bernardo Berger, Andrés Longton, Andrés Molina, Celso Morales, Raúl Saldívar, Renzo Trisotti y Pedro Velásquez.

El diputado señor Gonzalo Fuenzalida reemplazó al diputado señor Bernardo Berger.

Sala de la Comisión, a 7 de octubre de 2020

JUAN CARLOS HERRERA INFANTE
Abogado Secretario de la Comisión