Boletín N° 15.878-07

Proyecto de ley, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señoras Gatica y Núñez y señor Durana, que modifica la ley N° 18.415, orgánica constitucional de los Estados de Excepción, para velar por el resguardo de zonas extremas o fronterizas.

Durante los últimos cuatro años, el país ha pasado por una ola migratoria que ha logrado duplicar la población extranjera que reside en Chile. Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Servicio Nacional de Migraciones (Sermig) a 2021, existían 1,4 millones de migrantes con residencia en el país, lo cual muestra más del doble de lo que se señalaba en el Censo de 2017.

Las áreas de carácter social y económico también han sido correlacionadas al aumento de la migración, mostrando cambios que además de existir en el ámbito demográfico, también han afectado a las mencionadas. Analizando el cambio de la tasa de pobreza dados por la encuesta Casen, esta taza de la población extranjera es comparablemente alta en relación a la de los chilenos (casi 7 puntos porcentuales).

Además, se debe considerar el componente de ingreso irregular como parte del fenómeno migratorio en Chile. La PDI considera anualmente el número de migrantes que no ingresan por zonas fronterizas regularizadas entre 2010 y 2022, registrando un total de 155.229 denuncias a personas por esta causa. La cifra se ha visto en crecimiento durante el periodo especifico de 2021 y 2022, donde esta se triplicó en comparación al año 2020.

El Estado ha hecho frente a este fenómeno, promoviendo la expulsión de aquellos migrantes que violen la ley o no cumplan las normas de migración establecidas. Por otro lado, los datos que señala la PDI muestran que en el periodo 2013-2019 se han ejercido 8.028 expulsiones de causa judicial y 22.206 expulsiones de causa administrativa, lo cual tiene como significado 30.234 expulsiones de manera total. Solo el 34,6% de estás han sido ejecutadas, lo cual significaría que solo un tercio del total ha sido realmente expulsado del país.

Según Luis Eduardo Thayer el 2022, el director del Servicio Nacional de Migraciones, este fenómeno llegó a niveles mínimos, poniendo en la palestra la incapacidad del estado: "durante el año pasado firmamos un poco más de 2.000

expulsiones administrativas y la PDI realizó 31"[1]. Además, se muestra la poca ejecución en la situación por parte del Gobierno en frenar la entrada de migrantes que cometen delitos o aquellos que ingresan de forma irregular a Chile.

Tal como fue mencionado anteriormente, el Estado no ha sido capaz de dar las soluciones respectivas para este fenómeno. Dentro de esto encontramos la última reforma constitucional que no ha logrado frenar la ola de migración irregular, que le atribuye mayores atribuciones para la protección de la Infraestructura Critica a las FE A A resguardado las zonas fronterizas del país (Ley N°21.542)

Si bien el fin de esta Ley es utilizar los recursos disponibles del Estado para la protección de nuestra Infraestructura y fronteras para la seguridad nacional, lamentablemente no resuelve el núcleo del problema que es contrarrestar el ingreso no regular e ilegal por las fronteras nacionales. Hay distintas razones por las cuales este método no ha sido suficiente:

- La ley de Infraestructura Critica es solo una solución a tiempo corto de un problema que se ha vuelto permanente. El Pdte. Solo tiene la capacidad de movilizar a las FF.AA a las fronteras por 90 días máximo que luego tiene la opción de prorroga con acuerdo del Congreso, logrando así una extensión de tiempo. Lo anterior da una solución temporal que no logra regular el crimen organizado que opera en las fronteras.
- Existe poca capacitación al personal del Ejercito movilizado a la frontera del norte de Chile, haciendo que sea complicado cumplir con las funciones adecuadamente que son de orden público y enmarcadas en los DDHH. El gobierno respondió a esta necesidad de manera precaria, incluyendo una capacitación de 60 horas realizada al Ejército por parte de Carabineros de Chile.
- La medida no tendrá efectos si no se abordan los problemas reales, como la baja ejecución de las expulsiones, no se adecúa la resolución que anula la reconducción inmediata a la frontera Boliviana de extranjeros irregulares no bolivianos y si no se realiza un trabajo diplomático con Bolivia para evitar el paso ilegal desde el país fronterizo a Chile.

Actualmente la ciudadanía exige un esfuerzo mayor en cuanto al control fronterizo

[1] https://cooperativa.cl/noticias/pais/poblacion/inmiRrantes/director-de-migraciones-firmamos-mas-de-2- 000-expulsiones-v-la-pdi/2023-03-01/161716. html

y debemos los parlamentarios entregar las herramientas legales que así lo permitan, es por esto que proponemos la presente reforma que viene a regular un estado de excepción, específicamente un tipo de estado de emergencia constitucional denominado de control migratorio.

Recordemos que nuestra actual carta magna establece el Estado de Emergencia en los siguientes términos:

Artículo 39 - El ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas sólo puede ser afectado bajo las siguientes situaciones de excepción: guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública, cuando afecten gravemente el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado.

- Y en el *Artículo 42.- El estado de emergencia, en caso de grave alteración del orden público o de grave daño para la seguridad de la Nación, lo declarará el Presidente de la República, determinando las zonas afectadas por dichas circunstancias* (…)[2]

La presente crisis migratoria que vive nuestro país es perfectamente interpretable dentro de uno de los supuestos contemplados en este art. 42 CPR para el estado de emergencia, a ser, *"en caso de grave alteración del orden público"*. Los ejemplos abundan, en especial en el norte del país donde la migración irregular, descontrolada no solo ha afectado la calidad de vida de muchos ciudadanos sino que incluso se ha transformado en una pesadilla ya que, sin intención de estigmatizar en ningún caso, no son pocos los casos de delitos de alta connotación social que involucran a bandas de crimen organizado que, precisamente aprovechando lo permeable de nuestras fronteras han visto en chile un lugar atractivo para sus fines.

Para ilustrar lo anterior se acompañan cifras de En cifras actuales de datos entregados por la Policía de Investigaciones de denuncias de ingresos clandestinos del año 2022 separado por mes y nacionalidad.

---

2 Artículo 42 CPR- El estado de emergencia, en caso de grave alteración del orden público o de grave daño para la seguridad de la Nación, lo declarará el Presidente de la República, determinando las zonas afectadas por dichas circunstancias. El estado de emergencia no podrá extenderse por más de quince días, sin perjuicio de que el Presidente de la República pueda prorrogarlo por igual período. Sin embargo, para sucesivas prórrogas, el Presidente requerirá siempre del acuerdo del Congreso Nacional. El referido acuerdo se tramitará en la forma establecida en el inciso segundo del articulo 40. Declarado el estado de emergencia, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que designe el Presidente de la República. Este asumirá la dirección y supervigilancia de su
jurisdicción con las atribuciones y deberes que la ley señale. El Presidente de la República estará obligado a informar al Congreso Nacional de las medidas adoptadas en virtud del estado de emergencia.

Control fronterizo

Denuncias por ingreso clandestino 2022 por mes y por nacionalidad

País/Mu	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	tul	Ago	Sept	Oct	Nov	Die	TOTAL
Venezuela	2.845	2.735	3.847	6.974	3.138	3.821	2.175	2.642	2.069	3.013	4.807	2.023	**40.089**
Colombia	203	205	337	655	320	410	245	320	262	330	407	188	**3.882**
Haití	149	119	148	279	147	121	94	82	69	55	47	39	**1.349**
Bolivia	826	714	875	501	463	225	306	200	139	428	383	263	**5.323**
Otros	184	186	555	388	309	231	194	242	188	236	319	227	**3.259**
TOTAL	**4.207**	**3.959**	**5.762**	**8.797**	**4.377**	**4.808**	**3.014**	**3.486**	**2.727**	**4.062**	**5.963**	**2.740**	**53.902**

Fuente: Elaboración propia, datos PDI.

Denuncias y autodenuncias por ingreso clandestino, por mes y año

	2020	2021	2022	2023
Enero	775	4.271	4.207	3.391
Febrero	782	5.547	3.959	3.038
Marzo	667	3.830	5.762	3.706
TOTAL	**2.224**	**13.648**	**13.928**	**10.135**

Fuente Elaboración propia en base a Datos PDI

Es así como entonces podemos entender que esta crisis migratoria altera gravemente el orden público por lo que se incurre en uno de los supuestos contemplados en nuestra constitución de Estado de Emergencia, por lo que es perfectamente coincidente con nuestro ordenamiento jurídico vigente regular un subtipo o subcategoría como se prefiera, de Estado de emergencia denominado Estado de emergencia de control migratorio, el que seguirá las mismas normas (art. 5 LOC Estados de Excepción) y unas nuevas (nuevo art. 5 bis LOC Estados de Excepción) que son las contempladas en el presente proyecto de ley.

El art. 5 de la Ley Orgánica Constitucional de Estados de Excepción, Ley 18415.

Artículo 5º.- Para los efectos de lo previsto en el inciso primero del N° 6° del artículo 41 de la Constitución Política de la República, durante el estado de emergencia, el jefe de la Defensa Nacional que se designe tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

1) Asumir el mando de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública que se encuentren en la zona declarada en estado de emergencia, para los efectos de velar por el orden público y de reparar o precaver el daño o peligro para la seguridad nacional que haya dado origen a dicho estado, debiendo observar las facultades administrativas de las autoridades institucionales colocadas bajo su jurisdicción;

2) Dictar normas tendientes a evitar la divulgación de antecedentes de carácter militar;

3) Autorizar la celebración de reuniones en lugares de uso público, cuando corresponda, y velar porque tales reuniones no alteren el orden interno;

4) ***Controlar la entrada y salida de la zona declarada en estado de emergencia y el tránsito en ella;***

5) Dictar medidas para la protección de las obras de arte y de los servicios de utilidad pública, centros mineros, industriales y otros;

6) Impartir todas las instrucciones para el mantenimiento del orden interno dentro de la zona, y

7) ***Las demás que le otorguen las leyes en su calidad de tal.***

Este estado de emergencia migratorio se enmarca dentro de todas estas atribuciones y especialmente de los numerales 4 ya que controlará la entrada y salida de migrantes indocumentados a la zona declarada bajo estado de emergencia, y del numeral *7* ya que precisamente este numeral contempla que el legislador regule nuevas atribuciones a un estado de emergencia como es el caso del presente proyecto.

Por otra parte, Resolución Exenta del 28 de abril del presente año firmada por el actual Director del Servicio de Migraciones, limita lo contemplado por la nueva Ley de Migraciones que establece que *"extranjeros que sean sorprendidos por la autoridad contralora intentando ingresar al territorio nacional eludiendo el control migratorio, ya sea por pasos habilitados o no, o valiéndose de documentos falsificados, adulterados o expedidos a nombre de otra persona"*, esto ya que la resolución establece una innovación de su versión anterior e indica que a Bolivia solo podrán reconducidos los ciudadanos de ese país, no así los venezolanos o colombianos, entre otros, pero que en la frontera con Perú se establecerá una normativa totalmente diferente.[3]

Es relevante hacer presente que en la actualidad se encuentra en tramitación una reforma constitucional que permite establecer un procedimiento para los casos de personas que ingresan al país de manera irregular e impone la medida de expulsión en el

[3] https://www.ex-ante.d/la-polem¡ca-resoluc¡on-del-gobierno-de-boric-que-impide-la-expuls¡on-de- extranjeros-hada-bolivia/

plazo que indica[4]. El proyecto permite acotar la eventual y excesiva judicialización de mediante el uso indiscriminado del recurso de amparo, contenido en el inciso tercero del artículo 21 de la Constitución Política de la República. El proyecto de ley presentado por senadores transversalmente incorpora una excepción al derecho a la libertad individual cuando los extranjeros no cumplan las leyes y reglamentos, podrán ser deportados o expulsados. En caso de aprobarse la reforma constitucional sólo se podrá deducir la acción de amparo en casos humanitarios o cuando de manera ilegal o arbitraria se prive, perturbe o amenace el derecho a la libertad ambulatoria sin mayor justificación, o habiéndose cumplido la ley se desconozca lo obrado lícitamente.

Todo anterior muestra la incapacidad que ha tenido el Estado en enfrentar esta crisis y la urgencia que se legisle en crear nuevas herramientas que le puedan hacer frente como lo es este Estado de Emergencia de Control Migratorio que permitirá, además de todas las atribuciones y facultades de un Estado de emergencia ordinario, que las FFAA puedan: Impedir el ingreso al país de personas indocumentadas, reconducir migrantes irregulares hacia países fronterizos, fiscalizar situación migratoria de trabajadores y fiscalizar medios de transporte.

PROYECTO DE LEY

Modificase la ley 18.415 Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción:

Artículo único: Introdúzcase el siguiente artículo nuevo

Art. 5 bis: "También se podrá decretar el estado de emergencia, en caso de grave alteración del orden público o de grave daño para la seguridad de la Nación, cuando se ponga en peligro la integridad territorial de la República, la integridad física, la vida y la seguridad personal de los trabajadores y de las personas que viven en zonas extremas o fronterizas, entendiendo que en estos casos se afecta gravemente el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado. Se conferirá al Jefe de la Defensa Nacional que el presidente de la República designe, los mismos deberes y atribuciones contemplados en el artículo precedente, con la finalidad de precaver el daño o peligro para la seguridad nacional con especial énfasis en el control de la entrada y salida de la zona declarada en estado de emergencia y el tránsito en ella. El Presidente de la

[4] http://www.senado.d/appsenado/templates/tramitacion/¡ndex.php?boletinjni=15503-06

República, podrá impartir todas las instrucciones que le confieren la constitución y las leyes de acuerdo con las particularidades que hayan dado origen a la declaración."