

# MODIFICA LEY DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA DEFINIENDO EL INGRESO Y EGRESO ILEGAL DE MIGRANTES Y SU EFECTO EN LA REUNIFICACIÓN FAMILIAR

## ANTECEDENTES.

El crecimiento exponencial de la migración durante el último decenio se ha convertido en una constante que, ciertamente vigoriza el debate en torno a su regularización legislativa. Nuestro país, evidentemente, ha experimentado un crecimiento sostenido del flujo migratorio, convirtiéndose en un destino particularmente atractivo para aquellos extranjeros que buscan mejores oportunidades y condiciones de vida<sup>1</sup>; sin embargo, actualmente, ya no solo la migración irregular se ha convertido en un problema de Estado que requiere soluciones concretas, sino también aquella que se encuentra al margen de la legalidad.

Actualmente, la ley 21.325 solamente contempla, en el numeral cuarto de su artículo primero, la “*condición migratoria irregular*”, mas no consagra una definición de condición migratoria ilegal, lo que aporta a confusiones hermenéuticas al respecto. Sin embargo, múltiples preceptos del mismo cuerpo normativo, nos permiten deducir un migrante que se encuentra en condición de ilegalidad dentro del territorio nacional:

1. El artículo 112, dentro de las infracciones migratorias graves, nos señala cómo ha de sancionarse a quienes “*faciliten o promuevan el ingreso o egreso ilegal de un extranjero al país*”, precepto que se encuentra en concordancia con el artículo 411 bis del Código Penal que tipifica el delito de tráfico de migrantes. Cabe acotar, no obstante, que la primera norma citada, no explicita qué ha de entenderse por “*ingreso o egreso ilegal*”; por lo que, el intérprete se remitirá, al literal b) del artículo 3º, del Protocolo de Palermo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, que establece que, por **entrada ilegal** “*se entenderá el paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente a un Estado receptor*”<sup>2</sup>. De la misma forma, la doctrina a objeto de otorgar una clara interpretación del art. 411 bis ya indicado, interpretando, contrario sensu, de lo que nuestra legislación ha entendido por entrada legal, deduce que “*es entrada ilegal la que se realiza por lugares no habilitados, sin los documentos idóneos o existiendo una prohibición o impedimento para ingresar*”<sup>3</sup>. Luego, tanto el ingreso clandestino como el ingreso fraudulento configuran la hipótesis.

2. Por su lado, el numeral 3 del artículo 32, establece dentro de las “*prohibiciones imperativas*” que, “*se prohíbe el ingreso al país a los extranjeros que: Intenten ingresar o egresar del país, o hayan ingresado o egresado, por un paso no habilitado, eludiendo el control migratorio o valiéndose de documentos falsificados, adulterados o expedidos a nombre de otra persona, en los cinco años anteriores.*”. En consecuencia, este precepto permite aducir los motivos por los cuales el legislador considera que un migrante se encuentra en condición de ilegalidad dentro del país.

A su vez, esta norma, guarda estrecha relación con los artículos 24 y 25. Pues bien, el artículo 24, hace referencia a que, tanto la entrada, como la salida de personas del territorio nacional, debe “*efectuarse por pasos habilitados, con documentos de viaje y siempre que no existan prohibiciones legales a su respecto*”; y, detallando en su segundo inciso<sup>4</sup>, lo que ha de entenderse por “*documento*

1 Rivera Polo, Felipe. “Situación de la Migración en Chile: datos recientes y tramitación del proyecto de ley de migración”. p.5.[https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29514/1/N\\_31\\_20\\_Migracion\\_Parlamento\\_Chile\\_UE.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29514/1/N_31_20_Migracion_Parlamento_Chile_UE.pdf)

2 Matus, Jean Pierre-Ramírez, María Cecilia. “Manual de derecho penal chileno-Parte especial”. p.242.

3 Ibid. pp.242-243. Los autores hacen alusión a diversos cuerpos legales que han permitido comprender qué ha de entenderse por “*entrada legal*”, a saber: El DL 1094 que regula los requisitos de ingreso al país de extranjeros, regulación complementada por la Ley N°20.430 DE 15.04.2010, el DFL 69 de 27.04.1953 y el Reglamento de Extranjería DS 594/1984; donde particularmente el artículo 6º de este reglamento se encargaba de resumir los requisitos para un ingreso legal, estableciendo que “*La entrada al país de los extranjeros deberá efectuarse por lugar habilitado, con documentos idóneos y sin que existan causales de prohibición o impedimento para ingresar*”.

4 “*Tendrán el carácter de documentos de viaje los pasaportes, cédulas, salvoconductos u otros documentos de identidad análogos, válidos y vigentes, calificados mediante resolución exenta por la Subsecretaría de Relaciones Exteriores y expedidos por un Estado o una organización internacional, como asimismo, la documentación que*



de viaje”. Por su parte, el artículo 25, define qué se entiende por “pasos habilitados”; por lo que, contrario sensu, se deduce lo que es un “paso no habilitado”<sup>5</sup>.

3. Por último, del artículo octavo transitorio del texto legal, se logra desprender que el legislador efectúa diferencias entre el migrante que se encuentra en condición irregular y aquel que se encuentra en condición de ilegal. En principio, la norma en su inciso primero, regulariza la situación migratoria de aquellos que ingresaron al país por pasos habilitados antes del 18 de marzo del 2020 y que se encuentran en condición de irregular; mientras que el mismo precepto en su inciso segundo, permite el egreso del país a “*aquellos extranjeros que hubieren ingresado al país por pasos no habilitados*” dentro de un determinado plazo bajo pena de sanción. Evidentemente, este último inciso autoriza la salida del territorio nacional de aquellos migrantes que se encuentran en condición de ilegalidad, toda vez que, ingresaron a territorio chileno clandestinamente.

Asimismo, el derecho comparado ha puesto énfasis en la regularización de los flujos migratorios, sancionando el **ingreso ilegal** de migrantes, para lo que, dentro de su normativa considera lo que se ha de entender por tal. Así, dentro del contexto latinoamericano y europeo podríamos señalar los casos de: Argentina; Colombia; Uruguay y Portugal<sup>6</sup>; y, también, Estados Unidos y Sudáfrica<sup>7</sup>, sirven como referentes. De esta forma, la experiencia comparada nos enseña cómo la comunidad

---

determinen los acuerdos o convenios suscritos sobre la materia por el Estado de Chile y que se encuentren vigentes, que puedan ser utilizados por el titular para viajes internacionales.”

- 5 “ Artículo 25.- Pasos habilitados. Para efectos de esta ley, se entenderán como pasos habilitados los que determine el Presidente de la República mediante decreto supremo con la firma de los ministros del Interior y Seguridad Pública, de Hacienda, de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores.”
- 6 Jarufe Bader, Juan Pablo. “Sanciones al ingreso ilegal de inmigrantes. Experiencia nacional e internacional”. pp. 1-6. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33771/1/Sanciones\\_al\\_ingreso\\_ilegal\\_de\\_inmigrantes.Experiencia\\_nacional\\_e\\_internacional.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33771/1/Sanciones_al_ingreso_ilegal_de_inmigrantes.Experiencia_nacional_e_internacional.pdf). **I. Argentina:** El artículo 29 de la Ley 25.871/2004 prohíbe el ingreso a territorio argentino a todo extranjero que, entre otras razones: a) Presente documentación material e ideológicamente falsa o adulterada, recibiendo una sanción mínima de cinco años sin poder reingresar al país; b) Haya sido objeto de alguna medida de expulsión o prohibición de reingreso, que aún no hubiera sido revocada [...]; i) Procure entrar al país burlando los controles migratorios, o en lugares u horarios no autorizados. **II. Colombia:** El Decreto 1.067/2015 establece en su artículo 2.2.1.11.2.4 que se considera como *ingreso irregular* la entrada de individuos por lugares no habilitados; el acceso por zonas legales, aunque evadiendo el control migratorio; y el ingreso con la documentación adulterada. Dentro del mismo cuerpo normativo, el artículo 2.2.1.13.1 entrega al Director de la Unidad Administrativa Especial “Migración Colombia”, la potestad para imponer sanciones económicas contra quienes, entre otras razones, entren al país sin los requisitos legales exigidos, cuales se encuentran contenidos en el artículo 2.2.1.11.2.1, que dispone que la persona que quiera entrar a territorio colombiano, debe comparecer ante la autoridad migratoria con su pasaporte vigente, documento de viaje o cédula de identidad válida, así como con la correspondiente visa, en caso de que esta sea exigible, aportando la información pertinente. **III. Uruguay:** La Ley 18.250/2008 en su artículo 40 establece que el ingreso de personas a territorio uruguayo tiene que proceder por sitios habilitados para tal efecto, mientras el artículo 41 obliga a los ciudadanos extranjeros a portar consigo su pasaporte y documentos de identidad vigentes, además de todos los otros que la autoridad uruguayana determina; con todo el artículo 45 del cuerpo legal consagra una serie de causales de rechazo para la entrada de extranjeros al país, entre las cuales se encuentran: La ausencia de documentos requeridos para el ingreso; La existencia de una medida de expulsión o prohibición de reingreso a territorio uruguayo, que aún no hubiese sido revocada; El intento de ingreso a territorio uruguayo, eludiendo los controles migratorios. **IV. Portugal:** La Lei 23/2007 en su artículo 181 declara *ilegal* la entrada de inmigrantes extranjeros a territorio portugués, que contravengan lo prescrito en los artículos 10° y 32° del texto legal, es decir, quienes no porten obligatoriamente su respectiva visa o a quienes se le impida la entrada al país por no cumplir con los correspondientes requisitos legales de entrada respectivamente.
- 7 Jarufe Bader, Juan Pablo. “Sanciones al ingreso ilegal de inmigrantes. Experiencia internacional”. pp.1-4. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33627/1/Sanciones\\_al\\_ingreso\\_ilegal\\_de\\_inmigrantes.Experiencia\\_internacional.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33627/1/Sanciones_al_ingreso_ilegal_de_inmigrantes.Experiencia_internacional.pdf). **I. Estados Unidos:** El US Code/2014 en su Título 8° establece que la persona que ingrese al país por lugares no habilitados, que eluda la inspección de los oficiales de migración o que intente ingresar con documentación falsa, puede ser multada o puesta en prisión por un lapso de entre seis meses y dos años, previa investigación de los hechos; con todo, cuando un extranjero es aprehendido intentando ingresar a territorio estadounidense por lugares clandestinos se expone a multas de entre US\$ 50 y US\$ 250 por cada intento de entrada; o del doble de dichos montos, cuando previamente haya sido sujeto de una pena civil, bajo los dictámenes este texto legal. **II. Sudáfrica:** La Immigration Act/2002 en su artículo 4 establece que un extranjero solo puede entrar a este país con pasaporte válido por no menos de treinta días después de expirada su estadía y si cuenta con un permiso de residencia temporal; conforme a su artículo 32 todo extranjero ilegal debe ser deportado del país, a menos que cuente con una autorización especial del Departamento Migratorio; por su parte el numeral 1 del artículo 39 señala que toda persona que entre o permanezca en territorio sudafricano de manera ilícita, será castigada con una multa o pena de prisión de hasta tres meses.



internacional ha avanzado fecundamente en materia de legislación migratoria, castigando el ingreso ilegal.

Dado lo expuesto, los datos de Chile, evidencian que el ingreso de migrantes se ha incrementado significativamente. Durante el año 2022, según estimaciones del Departamento de Extranjería y Migración (DEM) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la población migrante en nuestro territorio ascendió a 1.482.390 personas, lo que corresponde al 7.5% de la población del país<sup>8</sup>. De acuerdo con estudios realizados por el Servicio Jesuita a Migrantes (SJM), tomando como base información registrada por Policía de Investigaciones (PDI), el año 2020, se duplicó la entrada de extranjeros por pasos no habilitados con respecto al año 2019, alcanzando su máximo histórico en 2021 con un total de 56.586 ingresos<sup>9</sup>. Durante el primer semestre del año 2022 (enero-junio) la cifra se ha visto reducida a un total de 31.910 ingresos por pasos no habilitados, sin embargo, dicho fenómeno no ha cesado durante lo que va del segundo semestre de 2022 y el primero del año 2023<sup>10</sup>. Por lo que, es preocupante las consecuencias para los propios migrantes ilegales, al quedar expuestos a las mafias u organizaciones criminales transnacionales, de explotación sexual, trabajos forzados, trata de personas, etc.<sup>11</sup>-, y el descontrol estatal, para con la importación de criminalidad. Al respecto, el Fiscal Nacional, Ángel Valencia Vásquez, ha manifestado que el ingreso de bandas de crimen organizado ha provocado el aumento de determinados delitos, lo cual coincide a su vez, con el descontrol del fenómeno migratorio y el aumento de la migración irregular<sup>12</sup>.

Finalmente, indicar que las disposiciones vigentes en materia de migración y extranjería, permite a los extranjeros *residentes* en Chile, su reunificación familiar, en el artículo 19 de la ley N°21.325. Que es otorgado a extranjeros con residencia temporal o definitiva en el país, así como también a aquellos que se encuentren en el exterior y que cuenten con un familiar que posea el estatus antedicho en Chile. Esto no representa dificultades, a excepción de aquellos extranjeros que sostienen lazos familiares con migrantes residentes en Chile, hacen ingreso al territorio nacional ilegalmente, para proceder a solicitar ante la autoridad migratoria, su permanencia en Chile, invocando un derecho a reunificación familiar. Por lo que, resulta urgente ordenar jurídicamente dicha situación para poner límites al descontrol migratorio en el país.

### **IDEA MATRIZ.**

Busca modificar la ley N°21.325 de Migración y Extranjería, estableciendo una definición precisa del concepto de “ingreso y egreso ilegal” de migrantes. Además, introducir disposiciones para desincentivar que los extranjeros ingresados ilegalmente a Chile, exijan además, acceder al beneficio de reunificación familiar.

## **PROYECTO DE LEY**

### **ARTÍCULO ÚNICO**

**1. En el artículo 1, agrégase un numeral 26., que señala: “Ingreso y egreso ilegal: Aquel que se realiza por un paso no habilitado o, que se lleva a cabo, careciendo de sus respectivos documentos de viaje o afectándole alguna prohibición de ingreso o egreso legal”.**

8 <https://www.migracionenchile.cl/poblacion/>

9 <https://sjmchile.org/2021/09/06/ingreso-por-paso-no-habilitado-en-2021-llega-a-su-maximo-historico/>

10 <https://www.migracionenchile.cl/visas-e-ingresos/>

11 Rivera Polo, Felipe. Op. Cit. p. 11.

12 <https://www.youtube.com/live/C--YjapHWns?feature=share&t=118>



**2. Agréguese al artículo 112, el siguiente inciso final:** “Se presume que el extranjero sabe o debe saber que efectúa un ingreso o egreso ilegal del país, cuando lo hace en alguna de las condiciones señaladas en el numeral 26, del artículo 1.”

**3. Agréguese al artículo 19, inciso primero, a continuación del punto final, que pasará a ser punto seguido, el siguiente párrafo:** “No obstante, aquel extranjero mayor de edad, que haya efectuado ingreso ilegal, no podrá beneficiarse de la reunificación familiar.”

JOHANNES KAISER BARENTS-VON HOHENHAGEN  
HDIPUTADO DE LA REPÚBLICA





FIRMADO DIGITALMENTE:  
H.D. JOHANNES KAISER B.



FIRMADO DIGITALMENTE:  
H.D. EDUARDO DURÁN S.



FIRMADO DIGITALMENTE:  
H.D. CRISTIAN ARAYA L.



FIRMADO DIGITALMENTE:  
H.D. MARIA LUISA CORDERO V.



FIRMADO DIGITALMENTE:  
H.D. GLORIA NAVEILLAN A.



FIRMADO DIGITALMENTE:  
H.D. BERNARDO BERGER F.



FIRMADO DIGITALMENTE:  
H.D. RENZO TRISOTTI M.



FIRMADO DIGITALMENTE:  
H.D. JUAN FUENZALIDA C.



FIRMADO DIGITALMENTE:  
H.D. ÁNGEL BECKER A.

