

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LA CARTA FUNDAMENTAL EN MATERIA DE REGULACIÓN MIGRATORIA.

BOLETIN N° 15.438-06 (S)

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento viene en informar, en segundo trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, iniciado en moción de la senadora señora Luz Eliana Ebensperger y de los senadores señores Juan Antonio Coloma; José Miguel Durana; Javier Macaya, y Enrique Van Rysselberghe.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1) La idea matriz o fundamental del proyecto.

La idea matriz es permitir que la ley amplíe el plazo de 48 horas de detención para realizar la expulsión administrativa de un extranjero y corresponderá a la ley fijar el plazo máximo, el que no podrá exceder del plazo que el proyecto indica.

2) Normas de quórum especial.

El artículo único del proyecto de reforma constitucional, requiere para su aprobación del voto conforme de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio, como establece el inciso segundo del artículo 127 de la Constitución Política de la República.

3) Normas que requieren trámite de Hacienda.

El proyecto no requiere trámite de Hacienda.

4) Aprobación en general del proyecto.

Fue aprobado por el voto mayoritario de los (as) diputados (as) señores (as) Raúl Leiva (Presidente de la Comisión); Jorge Alessandri; Miguel Ángel Calisto; Camila Flores; Marcos Ilabaca; Hugo Rey (por el señor Andrés Longton); Catalina Pérez; Luis Sánchez; Leonardo Soto, y Gonzalo Winter. Se abstuvo la señora Pamela Jiles.

5) Se designó Diputado Informante al señor Andrés Longton

I.- FUNDAMENTOS DEL PROYECTO.

Se transcriben los argumentos entregados por los autores de la moción:

ANTECEDENTES

Chile vive la peor crisis migratoria de su historia, derivada del ingreso masivo, de manera clandestina y por pasos no habilitados, de miles de personas. La mayoría de ellas viene a nuestro país escapando de gobiernos de extrema izquierda que han deteriorado las condiciones democráticas de su nación de origen, hasta el punto de que se ven impulsados a buscar nuevas oportunidades en Chile. Esta verdadera crisis humanitaria, que afecta a extranjeros y a chilenos, especialmente en la zona norte de nuestro país, no ha logrado ser enfrentada adecuadamente por el Gobierno, y se espera que sólo empeore en los próximos meses.

Frente a esta debacle humanitaria, de una urgencia ineludible, hemos propuesto la necesidad de un Acuerdo Nacional por la Migración, en el que todos los sectores políticos se comprometan a una migración ordenada, responsable y regular. Dicho Acuerdo comprende diez medidas, de distinta naturaleza, para lograr una adecuada protección de los derechos de migrantes y chilenos. La mayoría de las medidas propuestas en dicho Acuerdo requieren de modificaciones legales (en concreto, a la ley N° 20.430, que Establece Disposiciones sobre Protección de Refugiados y a la ley N° 21.325, de Migraciones), por lo que hemos ingresado con esta misma fecha a esta corporación un proyecto de ley en ese sentido.

Sin embargo, hay además algunas medidas que requieren de una reforma constitucional, para permitir una adecuada protección de la frontera, con el auxilio de las fuerzas armadas. Este proyecto de reforma constitucional viene a proponer dichas modificaciones.

FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY

El Gobierno ya incumplió sus promesas y objetivos relacionados a la crisis migratoria y se encuentra superado por la gravedad de la situación. Tal como hemos expuesto en el proyecto de ley ingresado con esta misma fecha, sólo durante el año 2022, han ingresado de manera clandestina a Chile más de 38 mil personas y se espera que el año termine con la mayor cantidad de ingresos clandestinos en la historia de nuestro país. De las 38 mil personas que ingresaron clandestinamente, la actual administración del Presidente Boric ha materializado la expulsión de solo 9 personas. De los 28.177 ingresos clandestinos de ciudadanos venezolanos producto de la crisis humanitaria generada por su gobierno de extrema izquierda, se ha expulsado administrativamente sólo a 1. De los 2.695 ingresos clandestinos de ciudadanos colombianos, se ha expulsado administrativamente a sólo 2. Esto contrasta con los 26 vuelos de expulsión de la administración pasada.

Dado lo anterior, esta reforma constitucional busca generar nuevas herramientas para, por un lado, controlar el flujo migratorio, a través de la colaboración de las Fuerzas Armadas con recursos personales y materiales orientados al control de ingresos irregulares y la reconducción, y por el otro lado, permitir una adecuada fiscalización ampliando el plazo de expulsión hasta 7 días.

Chile necesita una migración responsable y regular, pero más allá de las promesas de buenas intenciones, las acciones y omisiones del gobierno solo avanzan hacia la impunidad y desidia de la migración clandestina, afectando la relación entre nacionales, extranjeros que vienen a aportar y tienen su situación migratoria regular, y los ingresos clandestinos que no tienen sanción alguna. Dado lo anterior, los fundamentos específicos del proyecto de ley están dados por la necesidad de un gran acuerdo en materia migratoria, para enfrentar la situación y lograr una migración ordenada para el beneficio de los propios migrantes y de todos los chilenos.

Para ello, se deben entregar herramientas para que las autoridades puedan tomar medidas en beneficio de todos los involucrados.

CONTENIDO DEL PROYECTO

1. Modificaciones al Artículo 19 N° 7 de la Constitución Política de la República para ampliar el plazo de expulsión.

Para efectos de lograr un adecuado control de la migración ilegal, se propone ampliar el plazo para expulsar de 48 horas a hasta 7 días, dependiendo de las necesidades operativas de cada caso.

2. Incorporación de una nueva disposición relacionada a la colaboración de las Fuerzas Armadas en el control migratorio.

Para efectos de permitir que nuestras Fuerzas Armadas colaboren en la labor de control migratorio, se establece la colaboración de las Fuerzas Armadas y de Orden en control migratorio y colaborar con recursos personales y materiales orientados al control de ingresos irregulares y reconducción cuando los ingresos clandestinos superen los 1.000 extranjeros mensuales según la información de la PDI.

En consecuencia, por estas consideraciones es que venimos en someter a consideración de este Honorable Senado, el siguiente:

Proyecto de Reforma Constitucional

Artículo único: incorpórense las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República:

1.- En el artículo 19 N° 7, letra c), agréguese el siguiente inciso final:

“Este lapso de 48 horas no se considerará para efectos de materialización de expulsiones administrativas. En este último caso corresponderá a la ley fijar el plazo máximo, el que no podrá en todo caso exceder de siete días corridos”.

2.- Incorpórese la siguiente disposición quincuagésima segunda transitoria nueva:

“Cuando de conformidad con la información de la Policía de Investigaciones de Chile exista una tasa de ingresos clandestinos de migrantes que supere los 1.000 extranjeros mensuales se considerará la existencia de un estado de crisis migratoria. Cuando se encuentre vigente esta situación de crisis migratoria, las Fuerzas Armadas y de Orden se encontrarán facultadas para el ejercicio de actividades de control migratorio, especialmente en lo referido a la puesta a disposición de recursos personales y materiales orientados al control de ingresos irregulares y a la reconducción de extranjeros infractores”.

II. RESUMEN DEL CONTENIDO DEL PROYECTO APROBADO POR EL SENADO.

Consta de un artículo único que modifica la letra c) del número 7° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, de la siguiente forma:

1.- Reemplaza en el párrafo segundo, el punto y coma por un punto y aparte.

2.- Incorpora el siguiente párrafo final, nuevo:

“Este lapso de cuarenta y ocho horas no se considerará para efectos de materialización de expulsiones administrativas. En este último caso, corresponderá a la ley fijar el plazo máximo, el que no podrá, en todo caso, exceder de cinco días corridos;”.

III. SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN EN GENERAL Y PARTICULAR

Sesión N° 90 de 12 de abril de 2023.

Entrando en el Orden del Día, corresponde tratar **el proyecto que “Modifica la Carta Fundamental en materia de regulación migratoria”**, en segundo trámite constitucional, con urgencia calificada de “Discusión Inmediata”.

La **señora Tohá** (Ministra del Interior y Seguridad Pública) señala que se le ha hecho presente la urgencia calificada de “Discusión Inmediata” al proyecto de reforma constitucional porque es requisito para habilitar para la discusión de un proyecto de ley en el que hay amplio acuerdo en ambas Cámaras.

I. Antecedentes. El proyecto de reforma constitucional fue iniciado en moción por los Senadores Juan Antonio Coloma Correa, José Miguel Durana Semir, Luz Eliana Ebensperger Orrego, Javier Macaya Danus, Enrique Van Rysselberghe Herrera, actualmente se encuentra en el segundo trámite constitucional.

II. Fundamentos del Proyecto de Reforma Constitucional. El artículo 19 numeral 7, de la Constitución Política de la República, que consagra el derecho a la libertad personal a la seguridad individual, señala que en su literal c), que nadie puede ser arrestado o detenido por orden de funcionario público expresamente facultado por la ley y después de que dicha orden le sea intimada en forma legal. Luego, señala que la autoridad hiciere arrestar o detener a alguna persona, deberá, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, dar aviso al juez competente, poniendo a su disposición al afectado.

Con esto, la Constitución señala determinadas hipótesis y procedimientos que hacen jurídicamente posible la privación de libertad, a la vez que encomienda a la ley otras. Este último es un caso de reserva legal, constitutivo de un límite a la facultad de afectar derechos fundamentales, y que tal habilitación legal, no confiere a la ley la posibilidad de contravenir lo ya normado constitucionalmente, cosa que deberá tenerse en cuenta sobre todo al examinar los casos en que es posible detener, dispuestos en el artículo 19 N° 7 c), ya que están taxativamente señalados, pero también en materia de plazos.

En sintonía con lo anterior, el artículo 134 de la ley 21.325, señala que una vez firme y ejecutoriada la resolución que ordena la expulsión se podrá someter al afectado a restricciones y privaciones de libertad. La privación de libertad será únicamente para hacer efectiva la medida de expulsión por un plazo máximo de cuarenta y ocho horas en concordancia con el plazo establecido en la Constitución Política de la República.

No obstante, en la práctica este plazo resulta insuficiente para la ejecución de la medida de expulsión, ya que la PDI no logra realizar todas las actuaciones dentro de las cuarenta y ocho horas y, por tanto, se debe dejar en libertad al expulsado.

Dentro de las actuaciones que debe realizar la Policía de Investigaciones para la materialización de la expulsión, a modo de ejemplo:

- Obtención de documento de identificación del país de origen del extranjero expulsado, toda vez que es de común ocurrencia que estas personas no cuenten con pasaporte o documento de identidad para viajar.
- Reservar pasajes para el extranjero expulsado y dos escoltas de la Policía de Investigaciones de Chile.
- Autorización de la línea aérea respectiva.
- Comprar pasajes aéreos.
- Obtención de visa de tránsito para realizar el traslado vía aérea en caso de escala.
- Tramitación de las comisiones de servicio de los escoltas, así como los pasaportes oficiales de éstos.
- Traslado del expulsado desde una región a la ciudad de Santiago para tomar el vuelo internacional.

- Cumplimiento de las medidas o requisitos sanitarios para el ingreso al país de destino.

Por lo anterior, la presente reforma constitucional propone modificar el literal c) del numeral 7 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, con el objeto de habilitar a la ley para ampliar el plazo de detención a fin de realizar la expulsión de un extranjero de cuarenta y ocho horas hasta un máximo de cinco días corridos, con el objeto de concluir todos los tramites que permitan a la PDI asegurar la materialización de la expulsión.

III. Contenido del proyecto aprobado en el Senado. La reforma propone que a través de una ley se establezca un plazo que asegure la materialización de la medida de expulsión administrativa de un extranjero, el que no podrá exceder los cinco días corridos.

El diputado **señor Alessandri** pregunta si el plazo de cinco días corridos será suficiente o si fuera conveniente extenderlo, por ejemplo, a 10 días.

En la misma línea, el diputado **señor Sánchez** concuerda con la idea de analizar una eventual extensión del plazo, e insta a avanzar con la tramitación de la ley respectiva.

Por su parte, el diputado **señor Leonardo Soto** expresa que los principales problemas de las expulsiones administrativas, es decir, por infracciones a la ley de migraciones (migrantes ilegales) se producen por la falta de interés de los países de destino de facilitarlas.

Da cuenta que en el Gobierno anterior el plazo de cuarenta y ocho horas no era impedimento para materializar las expulsiones administrativas, por lo que pareciera que el problema fuera otro.

Consulta en qué instrumento normativo se van a fijar las condiciones específicas para materializar las expulsiones administrativas.

Respondiendo los diversos planteamientos, la **señora Tohá** (Ministra del Interior y Seguridad Pública) precisa se trata de un plazo previo al control de un juez; la propuesta se homologa con otros procedimientos, en coherencia con el resto del ordenamiento jurídico. Enfatiza que existen múltiples problemas relacionados con las expulsiones administrativas, pero este proyecto se encamina a resolver un aspecto relevante.

La diputada **señora Jiles** expresa su inquietud frente a la posibilidad de que esta propuesta de enmienda constitucional podría atentar contra las garantías constitucionales de determinados individuos.

Junto con ello, advierte que la fórmula no solucionaría el problema que se pretende, pues hasta hace poco tiempo atrás era posible materializar las expulsiones administrativas considerando el plazo de cuarenta y ocho horas, sin perjuicio de que un juez pueda determinar su extensión.

Pregunta sobre legislación comparada, tratados internacionales sobre defensa migrante, y la posibilidad de recibir audiencias para discutir a un eventual incumplimiento de garantías constitucionales.

El **señor Torrealba** (jefe de gabinete del Director Nacional de Migraciones) hace hincapié en la importancia de ampliar el plazo de cuarenta y ocho horas a hasta cinco días, en razón de la serie de problemas prácticos que se producen en la materialización de las expulsiones administrativas desde el momento en que la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) detiene a una persona con fines de expulsión. Entre ellos, menciona el traslado a Santiago para el embarque en ciertos casos, la tramitación de comisiones de servicio y pasaporte oficial de escoltas, la gestión de la documentación en Consulado respectivo, autorizaciones de las líneas aéreas. Se estima que el plazo de hasta cinco días es un plazo prudente -así lo han manifestado los representantes de la PDI- y es concordante con otros plazos excepcionales de detención que contempla la Constitución Política.

Los problemas extraordinarios, por ejemplo, la falta de voluntad de un país de destino no se solucionaría extendiendo mayormente el plazo.

Existe legislación comparada que permite la detención de personas por largo tiempo con fines de expulsión, y enfatiza que no podría materializarse la expulsión si no ha precedido la detención de la persona. Los acuerdos internacionales no se refieren en general a la detención con fines de expulsión sino a la prohibición de expulsiones masivas, la que se encuentra recogida en la actual ley de migraciones.

Destaca que la actual ley de migraciones está vigente desde el 12 de febrero de 2022. Con anterioridad a esa fecha, el plazo de detención no estaba determinado, y se encontraba regulado por la vía de fallos de las Cortes de Apelaciones y Corte Suprema a través de recursos de amparo. Se materializaban conjuntamente las expulsiones de carácter administrativas (por infracción migratoria) con aquellas de carácter judicial, siendo mayoritariamente las de carácter judicial.

El diputado **señor Alessandri** pregunta por el plazo de la presentación del proyecto de ley a que hace referencia la reforma constitucional.

Por su parte, el diputado **señor Calisto** pregunta qué elementos objetivos pueden facilitar la determinación del plazo, y por qué muchos casos no se concretan.

Además, consulta por qué se da esta discusión en forma aislada, tal como ocurre con la discusión del proyecto de ley que le entrega facultades a Carabineros para poner a disposición de la PDI aquellos casos en situación irregular o con orden de expulsión.

El diputado **señor Ilabaca** hace presente que esta reforma constitucional es habilitante para una discusión más profunda, que se deberá llevar en la tramitación de la ley respectiva, y valora que la iniciativa permitirá facilitar los trámites señalados. Pide dar celeridad a la tramitación.

Seguidamente, el diputado **señor Rey** insta a que se proceda a la votación en general para que la Ministra se pueda abocar a la situación de enfrentamiento en que hubo Carabineros heridos producida en el día de hoy.

A continuación, el diputado **señor Leiva** (Presidente de la Comisión) informa que al proyecto de reforma constitucional se le ha hecho presente la urgencia calificada de "Discusión Inmediata", y que la discusión de la iniciativa en primer trámite constitucional contó con la presencia de organizaciones, entre ellas, del Servicio Jesuita a Migrantes, que estuvieron de acuerdo dado que el proyecto permite operativizar una expulsión administrativa. Junto con ello, el proyecto tiene un correlato con el proyecto de ley de control preventivo migrante.

Considerando todo lo anterior, recaba la anuencia de la Comisión para proceder a la votación general y particular.

- Así se acuerda por la unanimidad de los presentes.

La **señora Tohá** (Ministra del Interior y Seguridad Pública) hace referencia al estado de salud de los carabineros que fueron heridos en el día de hoy en un enfrentamiento.

Explica que la propuesta no es parte de una legislación más sistemática ya que es una moción parlamentaria, y que el Ejecutivo ha decidido patrocinar puesto que es indispensable para generar el debate de la ley. Apunta que el proyecto de ley está listo para ser presentado, pero no se ha presentado porque sería declarado inconstitucional. Se ha decidido patrocinar y presentar indicaciones en diversas mociones que resuelven aspectos específicos para mayor celeridad.

Enfatiza que el término de hasta cinco días es suficiente para la mayoría de los casos, y en casos excepcionales, el juez ponderará si extiende el plazo de detención.

Finalmente, señala que se está trabajando con la PDI en actualizar el registro, y efectuar una adecuada priorización.

En una nueva intervención, el diputado **señor Sánchez** hace referencia a si se estaría frente a un caso de retención y pide mayor información de cómo funciona en la práctica.

El diputado **señor Alessandri** pide proceder a la votación. Observa que la migratoria va a mantenerse y aumentar. Por último, recomienda que se defina un grupo de oficiales de la PDI que efectúen estas gestiones para evitar tener que obtener la documentación necesaria cada vez.

El **señor Torrealba** (Jefe de Gabinete del Director Nacional de Migraciones) explica que el proceso comienza con la detención de una persona para fines de expulsión (luego de un procedimiento; de la dictación del acto administrativo; transcurrido el plazo para recurrir ante la Corte). Seguidamente, la persona debe ser -probablemente- trasladada a Santiago para su expulsión; es necesario documentar las personas, comprar los pasajes, contar con la autorización de la línea aérea, gestionar pasaporte oficial de escoltas, y dar cumplimiento a medidas dispuestas por los países de destino, entre ellas, medidas sanitarias.

Sobre la naturaleza de la medida, en el Tribunal Constitucional se determinó, a propósito del requerimiento respecto de la ley de migraciones, que era un plazo de detención, y que no podía exceder de cuarenta y ocho horas conforme a la norma constitucional. Si bien no se ajusta a la definición de una detención (por orden judicial o por flagrancia) es una privación de libertad, con las mismas características de una detención.

La **señora Tohá** (Ministra del Interior y Seguridad Pública) complementa que en esta etapa la expulsión ya se encuentra totalmente tramitada y en fase de ejecución.

Sobre la persistencia de las migraciones, explica que es un proceso sostenido que lleva décadas y nada hace pensar que decaiga. En todo este tiempo, el país ha enfrentado la temática migratoria sin tomar, prácticamente, ningún tipo de resguardo; con una legislación obsoleta, y sin reforzar las instituciones o la capacidad de control en la frontera.

La ley de migraciones actualizó el marco normativo; se ha avanzado en identificación de pasos irregulares y su contención, y falta reforzar los pasos regulares, pone como ejemplo, el caso de Colchane. Hay mucho que mejorar. Por último, indica que, si bien ha habido un alza de migraciones, el país está lejos de ser de los primeros lugares con mayor migración en la región. Hay que prepararse adecuadamente para enfrentar la situación migratoria.

VOTACIÓN GENERAL Y PARTICULAR

Sometido a votación general y particular el proyecto que modifica la Carta Fundamental en materia de regulación migratoria, boletín N° 15.438-06 (S) es **aprobado** por mayoría de votos. Votan a favor los (las) diputados (as) señores (as) Raúl Leiva (Presidente de la Comisión); Jorge Alessandri; Miguel Ángel Calisto; Camila Flores; Marcos Ilabaca; Hugo Rey (por el señor Andrés Longton); Catalina Pérez; Luis Sánchez; Leonardo Soto, y Gonzalo Winter. Se abstiene la diputada señora Pamela Jiles. **(10-0-1)**.

Despachado el proyecto de reforma constitucional.

Se designa diputado informante al señor Andrés Longton.

IV. PERSONAS U AUTORIDADES RECIBIDAS POR LA COMISIÓN.

Se escuchó a la Ministra del Interior y Seguridad Pública, señora Carolina Tohá, y al Jefe de Gabinete del Director Nacional del Servicio de Migraciones, señor Nicolás Torrealba.

V. ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS O DECLARADAS INADMISIBLES POR LA COMISIÓN.

No hubo.

VI.- ADICIONES Y ENMIENDAS QUE LA COMISIÓN APROBÓ EN LA DISCUSIÓN PARTICULAR.

No hubo

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente el señor diputado informante, esta Comisión recomienda aprobar el proyecto en los mismos términos que el H. Senado, de conformidad al siguiente texto:

P R O Y E C T O D E R E F O R M A C O N S T I T U C I O N A L

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la letra c) del número 7° del artículo 19 de la Constitución Política de la República:

1.- Reemplázase, en el párrafo segundo, el punto y coma por un punto y aparte.

2.- Incorpórase el siguiente párrafo final, nuevo:

“Este lapso de cuarenta y ocho horas no se considerará para efectos de materialización de expulsiones administrativas. En este último caso, corresponderá a la ley fijar el plazo máximo, el que no podrá, en todo caso, exceder de cinco días corridos;”.

Tratado y acordado en sesión de fecha 12 de abril de 2023, con la asistencia de los (as) diputados (as) señores (as) Raúl Leiva (Presidente de la Comisión); Jorge Alessandri; Gustavo Benavente; Miguel Ángel Calisto; Camila Flores; Marcos Ilabaca; Pamela Jiles; Hugo Rey (por el señor Longton); Catalina Pérez; Luis Sánchez; Leonardo Soto; Gonzalo Winter, y Henry Leal.

Sala de la Comisión, a 12 de abril de 2023.



PATRICIO VELÁSQUEZ WEISSE
Abogado Secretario de la Comisión