Proyecto de Ley que modifica la Ley 19.696, que establece el Código Procesal Penal y la Ley 21.325 de Migración y Extranjería con el objeto de establecer el enrolamiento obligatorio de aquellas personas detenidas que no puedan acreditar fehacientemente su identidad.

Idea Matriz: El presente proyecto de ley propone modificaciones a la Ley Nº21.325 de Migración y Extranjería y a la Ley Nº19.696, que establece el Código Procesal Penal, para facilitar la identificación de detenidos cuya identidad no sea posible determinar, estableciendo el trámite de enrolamiento obligatorio en el Servicio de Registro Civil e Identificación, en los casos en que fuera procedente. Para ello, mandata y regula el procedimiento para verificar la identidad de la persona detenida y efectuar el mencionado enrolamiento, cuando proceda, ante el Servicio de Registro Civil e Identificación.

Antecedentes

1. Es innegable que en nuestro país la percepción de inseguridad ha ido en aumento. A pesar de que, como demuestran los datos de las últimas encuestas, los delitos y la tasa de victimización han ido a la baja. Según consigna Fundación Paz Ciudadana, un 28% de los ciudadanos vive con un nivel de temor alto, siendo este número el mayor en 22 años, mientras que otros sondeos reflejan que un 70% de los encuestados considera que Chile es un país inseguro[1]. Aun teniendo presente el carácter multifactorial del fenómeno delictivo[2], es importante reconocer que en los últimos años se ha evidenciado una transformación en las formas de delinquir, que involucran más violencia y mayor participación de las armas de fuego.

2. Paralelamente, estamos atravesando una latente crisis migratoria y de fronteras, especialmente en el norte del país, lo que ha ocasionado que miles de personas ingresen a nuestro territorio por pasos no habilitados, llegando a su máximo histórico el año 2021

[1] Fundación Paz Ciudadana. (2022). Índice de Medición Anual de Seguridad en Chile. Recuperado de: https://pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2022/10/Presentacion-IFPC-2022-1.pdf

[2] Dammert, Lucia y Alejandra Lunecke. (2004). La Prevención del Delito en Chile: Una visión desde la Comunidad. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana: Santiago. Recuperado de: https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_05_prevencion.pdf

OFICINA VIRTUAL
CHILE
26-04-2023
11:36

con la dramática cifra de 56.000 ingresos no regulares[3]. La pandemia y las crisis políticas en países latinoamericanos explican gran parte de esta dinámica migratoria.

3. Para responder a esta problemática, el año 2021 el Congreso despachó una nueva Ley Migratoria, que derogó el antiguo Decreto Ley N°1.094, dictado por la dictadura el año 1974, que regulaba la migración desde una perspectiva obsoleta, basada únicamente en el control y seguridad interior, fruto de la "doctrina de seguridad nacional"[4][5]. Dicha legislación actualizó el marco jurídico migratorio de nuestro país, incorporando dentro de sus principios fundamentales parte importante de los estándares de derechos humanos propios de esta materia.

4. Así, esta nueva ley buscó avanzar en el sentido de acercar a nuestro país a los estándares internacionales en materia migratoria. Esto, pues en ella se reconoce que le corresponde al Estado "decidir a quién ha de admitir en su territorio" y establece que "toda persona que se encuentre legalmente en el territorio nacional tiene el derecho a circular libremente por él, elegir su residencia en el mismo y a salir del país". También, en este cuerpo normativo se explicitan diversas obligaciones que le corresponde al Estado cumplir, al establecer que es su deber "proteger y respetar los derechos humanos de las personas extranjeras que se encuentren en Chile, sin importar su condición migratoria"; "asegurar a los extranjeros la igualdad ante la ley y la no discriminación"; adoptar "las medidas administrativas, legislativas y judiciales necesarias para asegurar el pleno ejercicio y goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes", dando cuenta de la especial protección que requieren los distintos grupos vulnerables; y "propender a la integración e inclusión de los extranjeros dentro de la sociedad chilena mediante una Política Nacional de Migración y Extranjería", entre otras.

5. En línea con lo anterior, la ley reconoce expresamente en su artículo 9 que "la migración irregular no es constitutiva de delito". Lo que se condice plenamente con los lineamientos que debe observar una institucionalidad migratoria seria y respetuosa de los derechos humanos. Esta norma en concreto no es trivial, pues el sentido de urgencia que nos demanda legislar en pro de más seguridad no puede entenderse en contraposición al respeto y garantía de los derechos humanos. Como han señalado el Comité de Trabajadores Migratorios y otros organismos "los intereses legítimos de los Estados en asegurar sus fronteras y ejercer el control de la inmigración no pueden anular su obligación de respetar, proteger y realizar los derechos humanos de todas las personas en todas las áreas bajo su jurisdicción, independientemente de su situación migratoria"[6].

6. Los últimos delitos cometidos en contra de funcionarios policiales, que en algunos casos han tenido como protagonistas a personas extranjeras en condición irregular, han

---

[3] Morales, Antonia y Juan Pablo González. (2022). Política Migratoria: Un Balance. CIPER: Santiago. Recuperado de: https://www.ciperchile.cl/2022/11/07/politica-migratoria-un-balance/

[4] Stang, María Fernanda. (2016). De la Doctrina de la Seguridad Nacional a la gobernabilidad migratoria: la idea de seguridad en la normativa migratoria chilena, 1975-2014. Polis, nº 44. 1-21

[5] Díaz, Regina. (2016). Ingreso y permanencia de las personas migrantes en Chile: Compatibilidad de la normativa chilena con los estándares internacionales. Estudios Constitucionales, n°1.179-220.

[6] Comité de Trabajadores Migratorios, Comentario General nro. 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, CMW/C/GC/2, del 28 de agosto de 2013, párrafo 26.

OFICINA VIRTUAL
CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
CHILE
26-04-2023
11:36

trasladado el debate hacia el endurecimiento de penas, el control de las personas migrantes en dicha situación y hacia la discusión sobre la tipificación de la migración irregular. Medidas que los expertos en la materia han señalado no ser del todo eficientes si el objetivo es avanzar hacia mayor seguridad, además de que contribuyen al aumento de la intolerancia, la xenofobia y la exclusión social de los migrantes [7].

7. En los hechos, el problema de seguridad y su relación con la migración está dado en buena medida por la falta de información, tanto de población migrante como nacional, en especial en contextos como la privación de libertad[8]. Lo que necesitamos con urgencia es avanzar en un proceso de identificación de las personas que ingresan al país y de aquellas que ya se encuentran en él, a fin de lograr una persecución del delito más eficaz y efectiva, disminuyendo la sensación de impunidad que existe por parte de la ciudadanía. Ello, pues tenemos como país el deber de establecer una institucionalidad y una normativa que permita una inmigración ordenada y segura, que permita distinguir a quienes vienen a nuestro país en búsqueda de mejores oportunidades para sus familias, que son bienvenidos, de aquellos que vienen a delinquir, a quienes hay que aplicar la ley. Eso se logra con medidas eficaces.

8. El lamentable asesinato del Suboficial Mayor Daniel Palma, da cuenta de la problemática expuesta. En este caso, los imputados son extranjeros en situación irregular quienes, a pesar de contar con antecedentes penales en nuestro país, no se habían enrolado, por lo que no se contaba con sus datos biométricos y huellas digitales. Por ello, no había sido posible hacer seguimiento a las medidas cautelares impuestas por los tribunales en ocasiones anteriores. Lo anterior deja ver la serie de deficiencias administrativas y judiciales que tiene hoy en día nuestro proceso de enrolamiento, el cual se encuentra regulado por el Decreto N°106 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de septiembre de 2021, que aprueba el Reglamento que establece el Procedimiento para el enrolamiento y otorgamiento del Rol Único Nacional (RUN) a extranjeros. Dicho reglamento establece que serán las distintas instituciones u organismos del Estado los que soliciten al Servicio de Registro Civil e Identificación el enrolamiento de algún extranjero que carezca de RUN; quien, a su vez, deberá voluntariamente ir a este servicio para la obtención de sus huellas digitales, datos biométricos y fotografías a modo de identificación.

9. El hecho de que este proceso de enrolamiento sea dejado a criterio del extranjero ha llevado a que personas que son detenidas, y no cuentan con RUN, no realicen este trámite y den datos falsos para poder delinquir al amparo de diversos nombres. Para poder solucionar esta falla administrativa es que el presente proyecto de ley propone que en aquellos casos en que se detenga a una persona por la presunta comisión de un delito, se ordene su enrolamiento en el Registro Civil, de manera tal de contar con la información necesaria para su identificación.

---

[7] Francisco Carrión Mena, presidente del Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW, en sus siglas inglesas). Octubre de 2014.

[8] En este sentido, véase el informe de la Contraloría General de la República recaído sobre los sistemas internos destinados al control de la población penal en los establecimientos cerrados por Gendarmería de Chile. Informe N° 414/2022, Departamento de Auditorías Especiales. Unidad de Auditoría de Sistemas.

OFICINA VIRTUAL
CHILE
26-04-2023
11:36

10. En el entendido de que, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, medidas como la detención y otras que afecten la libertad deben imponerse como medida de último recurso, únicamente durante el período más breve posible y cuando no exista una medida menos restrictiva[9], la verificación de la identidad de las personas detenidas, con el correspondiente enrolamiento ante el Registro Civil en los casos que corresponda, constituye una disposición eficiente para hacer frente a esta problemática. Ello, ya que asegura la continuidad del procedimiento penal, avanza en la identificación de las personas detenidas, viabiliza el inicio de los procedimientos administrativos correspondientes, busca evitar que se aplique la prisión preventiva en casos injustificados, resguardando su procedencia conforme las reglas generales del Código Procesal Penal y evitando una mayor sobrecarga del sistema carcelario.

I. Contenido del proyecto

Debido a la falta ya descrita de un procedimiento administrativo y judicial que pueda eficientemente hacerse cargo de la identificación de detenidos que no hayan sido enrolados, es que se presenta el presente proyecto de ley, el cual contempla modificaciones a la Ley N° 21.325 de Migración y Extranjería y a la Ley N°19.696, que establece el Código Procesal Penal, en adelante CPP.

Respecto a la modificación del CPP, proponemos añadir una nueva frase inicial en el inciso tercero del artículo 131, aplicable para la detención de una persona respecto de la cual no sea posible conocer su identidad, al no existir registros oficiales que permitan dar con su identificación. En este caso, el agente policial o el funcionario a cargo del centro de detención, al momento de informar de ésta al Ministerio Público, deberá señalar dicha circunstancia, con el objeto de que el Tribunal mandate, al efectuar el control de detención al que se refiere el artículo 132, la realización del enrolamiento que se plantea en el presente proyecto.

De este modo, se propone agregar un nuevo inciso tercero al artículo 132, referido a la comparecencia judicial, a fin de establecer un procedimiento que posibilite la identificación de las personas que han sido detenidas, en los casos que estas no cuenten con formas de acreditar su identidad, a través de un enrolamiento obligatorio en el Servicio de Registro Civil e Identificación, en adelante, SRCeI. Para este efecto, el Juez de Garantía, de oficio o a petición de cualquiera de los intervinientes en el proceso, deberá mandatar al SRCeI a realizar el enrolamiento correspondiente. Esto comprenderá tomar sus datos biométricos, como huellas dactilares y fotografía. Para estos efectos, el juez podrá ampliar el plazo de detención hasta por un máximo de 48 horas, contadas desde que el detenido ha sido puesto a disposición del Tribunal, para cumplir con la diligencia.

Asimismo, proponemos modificar el artículo 140, que regula los requisitos para ordenar la prisión preventiva como medida cautelar, incorporando un nuevo inciso sexto que

[9] Informe del Relator Especial para los Derechos de los Migrantes, A/HRC/20/24, del 2 de abril de 2012, párrafo 68.

OFICINA VIRTUAL
CHILE
26-04-2023
11:36

explicita que, en caso de ser el detenido una persona en situación migratoria irregular, dicha circunstancia no constituya per se una causal para decretar dicha medida.

Por último, se propone introducir un nuevo inciso tercero al artículo 44 de la Ley de Migración y Extranjería, con la finalidad de dotar a los jueces y juezas de garantía de la posibilidad de mandatar de manera preferente el enrolamiento de un extranjero que no haya efectuado la tramitación necesaria para obtener el Rol Único Nacional. En esta normativa propuesta, además, se establece un plazo máximo de 24 horas para que el SRCeI realice el enrolamiento de los detenidos.

De esta forma, las medidas propuestas tienen como objetivo actualizar nuestra normativa en materia de procedimientos penales y migratorios, para adecuarla a la nueva realidad delictiva y migratoria que está enfrentando nuestro país, facilitando el proceso de identificación de detenidos que no se encuentren en situación regular y entregando nuevas herramientas a los tribunales para el correcto funcionamiento de la investigación y el proceso. De esta forma, se tendrá toda la información necesaria en caso de que se incumplieran las medidas cautelares, impidiendo que se puedan utilizar diversas identidades en un futuro, procurando así investigaciones más eficientes.

Solicitamos tener a bien remitir el presente proyecto de ley a la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización, a objeto de iniciar su tramitación.

PROYECTO DE LEY

Artículo uno .- Introdúzcanse las siguientes modificaciones en la Ley Nº19.696, que establece el Código Procesal Penal:

1. **Agréguese al inicio del inciso tercero del artículo 131, una frase del siguiente tenor:**

   "En cualquier caso, el agente policial o encargado del recinto de detención, al momento de informar de ésta al Ministerio Público, deberá comunicar si ha sido posible acreditar la identidad del detenido, con el objeto de determinar la procedencia del enrolamiento al que se refiere el artículo siguiente.".

2. **Incorpórese un nuevo inciso tercero al artículo 132, pasando el actual a ser el cuarto y así sucesivamente, cuyo texto es del siguiente tenor**:

   "En aquellos casos en que no sea posible acreditar la identidad del detenido, el juez, de oficio o a petición de cualquiera de los intervinientes, ordenará verificar su enrolamiento o proceder a dicho trámite, según corresponda, por parte del Servicio del Registro Civil e Identificación, el que deberá tramitar dicha solicitud con preferencia, dentro del plazo de

OFICINA DE PARTES DIPUTADAS Y DIPUTADOS CHILE 26-04-2023 11:36 VIRTUAL

24 horas, debiendo contemplar la captura de los datos biométricos cuando sea procedente. El juez podrá ampliar el plazo de detención hasta por 48 horas adicionales, a objeto de que se cumpla lo señalado en este artículo.”.

3. **Agréguese en el inciso tercero del artículo 132, que pasó a ser cuarto, antes del primer punto seguido, la siguiente frase:**

“, salvo que se tratare de un detenido cuyo enrolamiento esté pendiente.”

4. **Agréguese en el artículo 140, un nuevo inciso final, del siguiente tenor:**

“Para efectos de la determinación de prisión preventiva, la circunstancia de encontrarse en condición migratoria irregular no constituirá por sí sola motivo suficiente para decretar esta medida cautelar, cuando la condena asignada al delito materia de la investigación no merezca pena aflictiva”.

Artículo dos .- Introdúzcase un nuevo inciso tercero al artículo 44 de la Ley N°21.325, pasando el actual a ser el cuarto y así sucesivamente, cuyo texto se detalla a continuación:

“En el caso que, de conformidad al artículo 131 del Código Procesal Penal, un extranjero fuera detenido y no hubiere efectuado los trámites para la obtención del Rol Único Nacional, se entenderá como autoridad competente para efectuar dicha solicitud, a los Jueces de Garantía cuando, en ejercicio de sus funciones, ordenaren al Servicio de Registro Civil e Identificación el procedimiento de enrolamiento. El requerimiento efectuado en este caso gozará de preferencia por sobre las solicitudes en trámite y deberá resolverse en un plazo máximo de 24 horas desde la expedición de la orden por parte del Juzgado de Garantía.”.

JAVIERA MORALES ALVARADO
H. DIPUTADA DE LA REPÚBLICA

OFICINA
CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
CHILE
26-04-2023
11:36
VIRTUAL



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JAVIERA MORALES A.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. GONZALO WINTER E.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. LORENA FRIES M.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. FRANCISCA BELLO C.



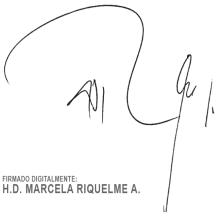
FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. MERCEDES BULNES Ñ.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. DIEGO IBAÑEZ C.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. EMILIA SCHNEIDER V.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. MARCELA RIQUELME A.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. CLARA SAGARDIA C.

