

Proyecto de ley, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, que modifica la ley N° 20.430, para establecer una etapa inicial del procedimiento de determinación de la condición de refugiado, y la ley N° 21.325, en relación con la medida de reconducción o devolución inmediata de personas extranjeras que ingresen de forma irregular al territorio nacional.

Santiago, 15 de junio de 2023

M E N S A J E N° 084-371/

Honorable Senado:

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DEL H.
SENADO .**

En uso de mis facultades constitucionales, he resuelto someter a vuestra consideración el presente proyecto de ley, que modifica las leyes N° 20.430 que establece disposiciones Sobre Protección de Refugiados y N° 21.325 de Migración y Extranjería.

I. ANTECEDENTES

1. Ley N° 20.430, que establece disposiciones Sobre Protección de Refugiados

La ley N° 20.430, que establece disposiciones sobre protección de refugiados entró en vigencia el año 2010. Según se señaló en el Mensaje que dio inicio a la tramitación del proyecto, éste se presentó con el fin de actualizar la legislación nacional, en concordancia con el marco jurídico

internacional, para determinar el reconocimiento y la protección de las personas que se encontraban en Chile como solicitantes de refugio o que habían sido reconocidas como refugiadas.

En el artículo segundo del citado cuerpo legal, se señala que las personas que se encuentren en determinadas situaciones tienen derecho a que se les reconozca la condición de refugiados y se rigen por un estatuto y medidas de protección especiales.

El artículo 25 y siguientes de la citada ley regulan un procedimiento de Determinación de la Condición de Refugiado para analizar la solicitud y, eventualmente, reconocer la condición de refugiado.

El artículo 26 del mismo cuerpo legal prevé que puede solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado toda persona que se encuentre dentro del territorio de la República de Chile, que se encuentre en alguna de las situaciones previstas en el artículo 2 de la misma ley, sea que su residencia fuere regular o irregular, en cualquier oficina de Extranjería, entre otros lugares. Luego, señala que, al ingresar a territorio nacional, las personas extranjeras también podrán hacerlo ante la autoridad migratoria que se encuentre en un paso habilitado de la frontera, quien le proporcionará la información necesaria sobre el procedimiento. Agregándose, en su artículo 27, que los funcionarios de la Administración del Estado que tuvieran conocimiento de la presentación de una solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona extranjera, deberán ponerla en conocimiento, en el más breve plazo, de la Secretaría Técnica de la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado.

Respecto a la materialización de la solicitud de refugio, el artículo 28 establece que deberá contener los datos completos del solicitante, los motivos por los que interpone la solicitud y las pruebas documentales o de otro tipo que pudieran aportar en la solicitud, de conformidad con lo establecido en el Decreto 837 de 2011 del Ministerio del Interior que aprueba el reglamento de la Ley N°20.430, sin incorporar ningún otro trámite adicional, más que la presentación del formulario, para que se entienda formalizada la solicitud de refugio.

Formalizada la solicitud, dispone el artículo 32 de la misma ley, se extiende al peticionario y a los miembros de su familia que lo acompañen, una visación de residente temporario, por el plazo de ocho meses, prorrogables por períodos iguales, en la forma que determine el reglamento de la presente ley.

El Servicio Nacional de Migraciones ha enfrentado un significativo aumento en las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. Esta situación se debe, en gran medida, al crecimiento de los flujos migratorios en la región, de los cuales nuestro país no ha estado exento.

Una de las principales razones del aumento de estas solicitudes, se debe a que un gran número de personas extranjeras que llegan a nuestro país utilizan este procedimiento como una vía para eludir el control migratorio o regularizar su situación migratoria en el país.

Esta circunstancia ha generado una carga de trabajo adicional para el Servicio Nacional de Migraciones y la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado, de la Subsecretaría del Interior, encargados de tramitar estas solicitudes. Muchas de las cuales carecen de fundamentos

válidos, lo cual ha impactado negativamente en la celeridad, eficacia y tiempos de respuesta del procedimiento. Esta demora en el procedimiento contraviene los principios consagrados en tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, que exigen celeridad en el procedimiento, cuestión que está especialmente señalada en los estándares internacionales en materia de asilo.

Al respecto, cabe agregar que según los datos que maneja el Servicio Nacional de Migraciones, del total de solicitudes de asilo ingresadas entre 2010 y 2022 (26.888), solo 760 fueron reconocidas como refugiadas por el Estado de Chile, lo que equivale al 2,8% del total.

En este sentido, el presente proyecto de ley busca modificar la normativa actual acorde a los nuevos desafíos que enfrenta nuestro país en esta materia, incorporando una etapa inicial del procedimiento de determinación de la condición de refugiado, a fin de analizar si la solicitud guarda o no relación con las definiciones de persona refugiada consagrada en el artículo 2 de la ley N°20.430. Esta etapa permitirá excluir de manera más eficiente las solicitudes manifiestamente infundadas.

2 . Ley N° 21.325 de Migración y Extranjería

El 12 de febrero de 2022, entró en vigencia la Ley N° 21.325 de Migración y Extranjería, que tiene por objeto regular el ingreso, la estadía, la residencia y el egreso de las personas extranjeras en el país, y el ejercicio de sus derechos y deberes en el territorio nacional.

Esta regulación en su artículo 131, contempla la medida de reconducción o devolución inmediata, para aquellos extranjeros que ingresen al país mientras se encuentre vigente la resolución que ordenó su expulsión,

abandono o prohibición de ingreso al territorio nacional, quienes podrán ser reembarcados de inmediato o devueltos a su país de origen o de procedencia en el más breve plazo, y sin necesidad que a su respecto se dicte un acto administrativo.

Asimismo, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del citado artículo, esta medida se aplica al extranjero que sea sorprendido 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, contraviniendo la prohibición de ingreso del número 3 artículo 32, previa acreditación de su identidad.

Cabe agregar, que con la aplicación de este artículo, desde la entrada en vigencia de la Ley N°21.325, se ha logrado realizar la devolución exitosa de más de 6.500 personas a sus países de origen o procedencia, evitando así su ingreso irregular al país. Esta medida ha sido fundamental para mantener el control migratorio y garantizar el cumplimiento de las normas establecidas en materia de migración y fronteras.

II. FUNDAMENTOS

1. Modificación a la ley N°20.430

Como se ha expuesto previamente, se ha evidenciado un notable incremento en las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, como consecuencia del crecimiento de los flujos migratorios en la región, incluyendo a Chile. Esto ha llevado a que un gran número de personas extranjeras que llegan a nuestro país utilicen el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado como una vía para eludir el control migratorio o regularizar su situación

migratoria en el territorio nacional, ello con la consecuente recarga de trabajo para el Servicio Nacional de Migraciones y la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado, de la Subsecretaría del Interior, de tramitar dichas solicitudes, lo cual ha impactado negativamente en la celeridad, eficacia y tiempos de respuesta del procedimiento respecto de las personas que efectivamente requieren de la protección internacional del Estado de Chile.

En esta etapa inicial, también se llevará a cabo un análisis de los requisitos formales establecidos en los artículos 26 y 28 de la Ley N° 20.430, así como en el artículo 37 del Decreto 837 de 2011 del Ministerio del Interior, que aprueba el reglamento de la Ley N° 20.430, que establece disposiciones específicas sobre la protección de refugiados.

Lo anterior, permitirá preservar la institución del refugio y garantizar que sea utilizado para los fines de protección internacional para los cuales fue creado. Esto implica asegurar que aquellos solicitantes que cumplan con los criterios y fundamentos establecidos en la legislación nacional e internacional puedan acceder a la protección adecuada en el país. Al agilizar y mejorar el proceso de reconocimiento, se evitarán demoras innecesarias y se brindará una respuesta más rápida a aquellos que califiquen como refugiados.

Otras legislaciones han abordado el problema del aumento de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, mediante modificaciones legales. Por ejemplo, Ecuador contempla en su legislación migratoria, específicamente en el artículo 103 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, la inadmisión en el procedimiento de refugio por razones infundadas o fraudulentas. Según esta disposición, después de realizar una entrevista individualizada, la autoridad encargada de movilidad

humana puede determinar que la solicitud de refugio es manifiestamente infundada o fraudulenta de acuerdo con los instrumentos internacionales aplicables. En tal caso, se emite un pronunciamiento fundamentado de inadmisión respecto a la solicitud de refugio. Esta medida busca asegurar que las solicitudes se evalúen adecuadamente y se entregue este reconocimiento a quienes efectivamente han acreditado las circunstancias para ello, evitando así el abuso del sistema de refugio.

Por otro lado, Panamá en el artículo 36 del Decreto Ejecutivo N° 23, por el cual se desarrolla la Ley N° 5 del 26 de octubre de 1977, establece el proceso de evaluación y consideración de admisión a trámite de una solicitud de refugio por parte de la Oficina Nacional de Proceso de Atención al Refugiado (ONPAR). Una vez que se ha abierto el expediente y se han recopilado los documentos necesarios, la ONPAR procede a conocer y evaluar el expediente.

Asimismo, en los artículos 40 y 41 hace referencia a las solicitudes de refugio que son manifiestamente infundadas o claramente abusivas, como aquellas que son fraudulentas o no cumplen con los criterios establecidos en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados. Estas solicitudes son analizadas por la ONPAR y se desestiman de forma inmediata si cumplen con los criterios mencionados, es decir, si carecen de fundamento legítimo o si son utilizadas de manera abusiva.

En la misma línea, la legislación Española específicamente la Ley N°12/2009, que regula el derecho de asilo y protección subsidiaria, contempla en el artículo 20 la no admisión de solicitudes presentadas dentro del territorio español cuando, por ejemplo, el solicitante provenga de un país considerado seguro, es decir, aquellos países en los que se supone que no existe persecución generalizada o amenaza

grave para la vida, la libertad o la integridad del solicitante. En estos casos, se considera que el solicitante puede buscar protección en su país de origen o en el país seguro por el que ha transitado.

En sintonía con lo anterior, se ha presentado en moción por los Senadores Juan Antonio Coloma Correa, Luz Eliana Ebensperger Orrego, José Miguel Durana Semir, David Sandoval Plaza, y Gustavo Sanhueza Dueñas, el proyecto contenido en el Boletín N°15.439-06, que propone modificar la ley N° 20.430, con el objeto de declarar inadmisibles por la autoridad administrativa, aquellas solicitudes que carezcan de fundamento, en las cuales su mera lectura revele la ausencia de una necesidad de protección según lo establecido en el artículo 2° de la citada ley. Con la declaración de inadmisibilidad, se considerarán como no presentadas para todos los efectos legales. Asimismo, se propone modificar la ley N°21.325, a fin de precisar el ámbito de acción de la figura de la reconducción o devolución inmediata.

Estudiando tales antecedentes, se propone modificar la normativa vigente para incorporar una etapa inicial del procedimiento de determinación de la condición de refugiado. El objetivo de esta etapa es analizar si las solicitudes están en concordancia con las condiciones que permiten ser reconocido como refugiado, según lo establecido en el artículo 2 de la Ley N°20.430, como también, si cumplen con los requisitos formales establecidos en los artículos 26 y 28 de la Ley N° 20.430, y en el artículo 37 de su Reglamento.

Este primer análisis permitiría a la autoridad migratoria evaluar si las solicitudes están en concordancia con las situaciones y condiciones que permiten ser reconocido como refugiado, según lo establecido en el

artículo 2 de la Ley N° 20.430, para efectos de continuar el procedimiento y extender al peticionario y a los miembros de su familia que lo acompañen, una visa de residente temporario de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 de la ley vigente. Asimismo, en el caso de detectar solicitudes que no se ajusten a las situaciones contempladas en el artículo 2, se podrán declarar inadmisibles mediante una resolución fundada del Director del Servicio Nacional de Migraciones, previa evaluación de la Secretaría Técnica de la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado.

Considerando todo lo expuesto, y en particular, para asegurar un proceso ágil para responder a las necesidades de protección internacional que requieren aquellos que se encuentren en una de las situaciones contempladas en el artículo 2 de la ley, se proponen las referidas modificaciones.

2 . Modificación al artículo 131 de la ley N° 21.325

En relación al artículo 131 de la ley, que contempla la reconducción o devolución inmediata, es necesario realizar algunas modificaciones para mejorar la aplicación de esta medida a fin de precisar su ámbito de aplicación, establecer claramente cuándo puede ser adoptada por la autoridad encargada de controlar las fronteras y definir el lugar donde dicha medida de reconducción puede llevarse a cabo.

Además, se propone realizar modificaciones en la etapa previa a la reconducción o devolución inmediata. Actualmente, la norma requiere que se acredite la identidad de la persona extranjera antes de proceder a su reconducción o devolución.

Finalmente, se propone modificar el plazo de prohibición de ingreso provisorio que dispone la ley.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

La idea principal del proyecto en cuanto a la Ley N° 20.430, es implementar una etapa inicial del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. El objetivo de esta etapa es analizar si la solicitud está en concordancia con las circunstancias que habilitan a una persona a pedir refugio establecidas en el artículo 2 de la Ley N° 20.430, con el fin de detectar aquellas que sean manifiestamente infundadas.

Esto permitirá excluir las solicitudes que no guarden relación con el artículo 2 de la ley, a través de la dictación de una resolución fundada del Director del Servicio Nacional de Migraciones que resolverá la inadmisibilidad de estas solicitudes, previo informe técnico de la Secretaría Técnica de la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado.

Asimismo, se pretende establecer una clara distinción entre la manifestación inicial realizada por el extranjero ante la autoridad migratoria que se encuentra en la frontera y la solicitud formal de refugio presentada en el Servicio Nacional de Migraciones. Esto tiene como objetivo diferenciar el papel de la autoridad fronteriza en el control migratorio del rol de la autoridad encargada de tramitar las solicitudes de refugio. De esta manera, se busca aclarar las competencias de cada autoridad en el marco de sus funciones institucionales respectivas.

Por su parte, en materia de la Ley N° 21.325, de Migración y Extranjería, se propone determinar el ámbito de aplicación de la medida de reconducción, la oportunidad en

que dicha medida puede ser adoptada, y el lugar donde esta medida de reconducción puede ser realizada. Asimismo, se propone modificar la etapa previa a la reconducción con el objeto que la autoridad contralora en frontera pueda realizar un registro de la persona extranjera infractora y el plazo de prohibición de ingreso provisorio que dispone la ley.

En consecuencia de lo anterior, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1.– Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 20.430 que establece disposiciones sobre protección de refugiados:

1) Reemplázase el inciso segundo del artículo 26 por el siguiente:

“La solicitud podrá presentarse en cualquier oficina del Servicio Nacional de Migraciones. Al ingresar al territorio nacional, los extranjeros podrán informar a la autoridad contralora de frontera sobre su intención de solicitar refugio en Chile, en cuyo caso ésta le informará sobre los requisitos y plazos que contempla el procedimiento conducente al reconocimiento de la condición de refugiado.”.

2) Incorpórase el siguiente artículo 28 bis, nuevo:

“Artículo 28 bis.- Una vez presentada la solicitud, se evaluará si ésta cumple con los requisitos formales estipulados en los artículos 26 y 28 de la ley y en el artículo 37 del reglamento de la presente ley y si es, de conformidad al artículo 2 de la presente ley, manifiestamente infundada. En caso de cumplir con estos requisitos, el Director del Servicio Nacional de Migraciones deberá dictar una resolución, la que será notificada al solicitante y se continuará con el procedimiento para el reconocimiento de su condición de refugiado, otorgándole al solicitante y a los miembros de su familia que lo

acompañen la visa de residente temporal y notificando a los organismos correspondientes en conformidad a lo establecido en el artículo 32 de la presente ley.

Durante esta etapa inicial se dará cumplimiento al principio de no devolución en conformidad a lo dispuesto en el artículo 4 de la presente ley. Además, la constancia de haberse presentado la solicitud deberá ser considerada como documento válido para acreditar la situación migratoria regular para los efectos del artículo 12 bis de la ley N°. 20.391.

En caso de que no se cumplan los requisitos formales establecidos en los artículos 26 y 28 de la presente ley y en el artículo 37 del reglamento de la presente ley, el Servicio Nacional de Migraciones deberá notificar al solicitante de la resolución. Dicha resolución especificará los requisitos formales que fueron incumplidos y la forma y el plazo en que deben cumplirse. Asimismo, la resolución advertirá al solicitante que, en caso de no cumplir con la subsanación dentro de plazo su solicitud se tendrá por desistida.

El solicitante contará con un plazo de 15 días hábiles contados desde la fecha de la notificación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 146 de la ley N° 21.325, para subsanar las observaciones.

Cumplidos los requisitos formales de la solicitud, la Secretaría Técnica de la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado deberá emitir un informe técnico acerca de si la solicitud, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 2 de la presente ley, es manifiestamente infundada.

El informe técnico indicado en el inciso anterior, se elaborará tras llevar a cabo una entrevista personal con el solicitante, durante la cual podrá exponer todos los antecedentes que respalden su solicitud. Esta entrevista deberá tener lugar en un plazo de 20 días hábiles a partir de la presentación de la solicitud o su subsanación. En caso de que el solicitante no se presente a la entrevista, se archivará la solicitud, por abandono del procedimiento en conformidad a lo dispuesto en el artículo 52 del reglamento de la presente ley. Lo anterior, así será advertido en la citación a la entrevista, así como la posibilidad de concurrir con abogado a la entrevista.

En el evento que la solicitud aparezca manifiestamente infundada por no guardar relación con los motivos establecidos en el artículo 2° de la presente ley, el Director del Servicio Nacional de Migraciones resolverá, mediante una resolución fundada, la inadmisibilidad de la solicitud, de acuerdo a lo establecido en el artículo 41 de la ley N° 19.880.

Esta resolución podrá ser objeto de los recursos establecidos en la Ley N°19.880.”.

3) Reemplázase el inciso primero del artículo 29, por el siguiente:

“Una vez que el solicitante haya sido notificado de la resolución que indica que su solicitud se encuentra dentro de alguna de las causales establecidas en el artículo 2 de la ley N° 20.430, y cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 26 y 28 de dicha ley, así como en el artículo 37 del reglamento de la presente ley, se le proporcionará información detallada acerca de las siguientes etapas del procedimiento para determinar su condición de refugiado, así como sus derechos y obligaciones. Dicha información se le entregará en su propio idioma o en otro que pueda comprender. Además, se le informará sobre la posibilidad de ponerse en contacto con un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.”.

4) Reemplázase en el inciso primero del artículo 32 la expresión “presentada” por la expresión “acogida a trámite”.

Artículo 2.- Modifícase el inciso segundo del artículo 131 de la ley N° 21.325 en el siguiente sentido:

1) Reemplázase la expresión “intentando ingresar” por “habiendo ingresado”.

2) Intercálase, entre las expresiones “ya sea por pasos habilitados o no” y la coma que le sigue, la frase “o que se haya internado al territorio nacional hasta 10 kilómetros del límite fronterizo terrestre o dentro del mar territorial”.

3) Intercálase entre las expresiones “o” y “valiéndose de documentos falsificados” la expresión “intentando ingresar”.

4) Intercálase, entre las expresiones, “previa acreditación de su identidad” y la coma que le sigue, la frase “y de su registro.”.

5) Reemplázase la expresión “seis meses” por “un año”.

Dios guarde a V.E.,

GABRIEL BORIC FONT

Presidente de la República

CAROLINA TOHÁ MORALES

Ministra del Interior
y Seguridad Pública