

Historia de la legislación migratoria nacional*

Está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

Contacto

E-mail: atencionparlamentarios@bcn.cl

Tel.: (56)32-226 3164 (Valpo.)

La legislación migratoria nacional ha transitado a través de casi 200 años por tres fases bien estructuradas, a saber: una primera de colonización del territorio, desde los albores de la república hasta mediados del siglo XX; otra marcada por la doctrina de la seguridad nacional, entre 1973 y 1990; y una tercera, caracterizada por la revitalización de los flujos migratorios, a partir de la apertura democrática y la globalización.

En el siglo XIX, y más específicamente el 18 de noviembre de 1845, bajo el gobierno del Presidente Manuel Bulnes, fue publicada la *Ley de Colonias de Naturales i Extranjeros*, que autorizaba al Primer Mandatario a fijar nuevos asentamientos de ciudadanos foráneos en terrenos eriazos, aportando con fondos estatales para el cultivo.

Ya en la década de 1920, fue creada la Subsecretaría de Tierras y Colonización, cuyo rol fue el de velar por los procesos de colonización e inmigración en los territorios nacionales definidos para tales efectos, así como por las materias vinculadas a la propiedad indígena.

A su vez, en virtud del Decreto Supremo N° 385, de 7 de mayo de 1945, nació la Comisión Coordinadora de Inmigración, en el ánimo de paliar “el déficit demográfico existente” y permitir la acogida a los migrantes europeos que llegarían una vez concluida la Segunda Guerra Mundial.

Uno de los cuerpos normativos más emblemáticos de mediados del siglo pasado, fue el Decreto con Fuerza de Ley N° 69, de 8 de mayo de 1953, que creó el Departamento de Inmigración, enfatizando en la necesidad de fomentar una migración selectiva, que contribuyera a “perfeccionar las condiciones biológicas de la raza”.

Una vez instaurado el régimen militar, el Decreto Ley N° 8, de 6 de noviembre de 1973, facultó al gobierno a expulsar del país a los extranjeros que contraviniesen las disposiciones del artículo 418 del Código de Justicia Militar.

Este nuevo enfoque se consolidó con la publicación, el 19 de julio de 1975, del Decreto Ley N° 1.094, que establece Normas sobre Extranjeros en Chile, texto legal que aún rige la política migratoria del país.

Ya en un tercer estadio, Chile adhirió en 2005 a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, así como a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y sus protocolos.

* Documento elaborado para la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, del Senado de Chile.

Juan Pablo Jarufe Bader

Es periodista (Pontificia Universidad Católica, Chile, 2001) y Magíster en Ciencia Política (Pontificia Universidad Católica, Chile, 2004). Sus intereses de investigación son la defensa nacional y las relaciones internacionales.

E-mail: jjarufe@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3173
(56) 02-22701850

Introducción

El presente informe da cuenta del devenir histórico de la normativa nacional en materia de migraciones.

El documento describe brevemente la evolución legislativa en este ámbito, desde la primera mitad del siglo XIX hasta la actualidad.

I. Breve cronología de la normativa migratoria nacional

La legislación migratoria nacional ha transitado a través de casi 200 años por tres fases bien estructuradas, tal cual lo remarca María Daniela Lara, en su obra 'Evolución de la legislación migratoria en Chile: claves para una lectura (1824-2013)'. Estas etapas son (Lara, María Daniela, 2014):

- La fase de colonización del territorio nacional, que se extendió desde los albores de la república hasta mediados del siglo XX;
- La era iniciada por el régimen militar, en 1973, que introdujo una visión asociada a la seguridad nacional, propiciando masivas expulsiones y restricciones manifiestas al ingreso de extranjeros al país; y
- La etapa de revitalización de los movimientos migratorios, motivada por la apertura democrática y la globalización.

1. Etapa de colonización territorial

En la primera de estas fases, el desarrollo legislativo buscó consagrar un marco regulatorio que estimulase el asentamiento de colonos en zonas escasamente pobladas del territorio chileno.

Así fue como, con fecha 18 de noviembre de 1845, bajo el gobierno del Presidente Manuel Bulnes, fue publicada la *Ley de Colonias de Naturales i Etranjeros*, que autorizaba al Primer Mandatario a fijar nuevos asentamientos de ciudadanos foráneos en terrenos eriazos, aportando con fondos estatales para el cultivo de dichas tierras y otorgando la nacionalidad chilena a los nuevos habitantes de estas zonas (*Ley de Colonias de Naturales i Etranjeros*, 1845).

En esta misma línea, a través de Decreto del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 15 de abril de 1872, el gobierno del Presidente Federico Errázuriz Zañartu conformó la Oficina General de Inmigración, que estableció facilidades para la instalación de colonos extranjeros.

El 28 de diciembre de 1889, en tanto, el gobierno del Presidente José Manuel Balmaceda emitió un decreto que creó el Servicio de Tierras y Colonización, en virtud del cual se le asignaron tareas inherentes a la dirección de los servicios vinculados con los terrenos fiscales y la instalación de los colonos.

Algunos años después, el 15 de octubre de 1895, el gobierno del Mandatario Jorge Montt publicó el Reglamento para el Servicio de Inmigración Libre, que fijó una serie de deberes para la por entonces llamada Agencia General de Colonización e Inmigración.

Casi diez años más tarde, el 24 de junio de 1905, la administración del Presidente Germán Riesco dio curso a un nuevo Reglamento de Inmigración Libre, que definió como portador de esta condición a “todo extranjero que llegara por vía de las agencias de inmigración para ocupar un trabajo existente o que se propusiera instaurar; que fuera de origen europeo o de Estados Unidos (EE.UU.); que fuera agricultor, minero o capaz de ejercer un oficio, comercio o industria; que fuera menor de 50 años; y que acreditara su moralidad y aptitudes” (Lara, María Daniela, 2014).

Un año más tarde, el artículo único de la Ley N° 1.884, de 22 de noviembre de 1906, concedió facultades al Jefe de Estado para estimular la inmigración libre e industrial, permitiendo avances como la implementación de una hospedería para inmigrantes, en Valparaíso (Ley N° 1.884, 1906).

Por otra parte, el 14 de octubre de 1907, por la vía de decreto, la Agencia General de Inmigración fue sustituida por la Inspección General de Colonización e Inmigración.

Una excepción en medio de toda esta normativa favorable a la migración, la constituyó la Ley N° 3.446, de 12 de diciembre de 1918, publicada en el gobierno del Presidente Juan Luis Sanfuentes.

En sus artículos 1° y 2°, esta normativa estableció la prohibición de ingreso al país para los ciudadanos foráneos que (Ley N° 3.446, 1918):

- Hubiesen sido condenados o se encontrasen procesados por delitos comunes;
- Estuviesen aquejados por las enfermedades consignadas en el artículo 110 inciso segundo del Código Sanitario;
- Alterasen el orden social o político, a través de medios violentos;
- Difundieran doctrinas incompatibles con la unidad nacional;
- Generasen manifestaciones contra el orden público; o

- Se dedicaran a tráficos ilícitos, contrarios a las buenas costumbres.

Ya en la década de 1920, el Decreto Ley N° 198 creó la Subsecretaría de Tierras y Colonización, cuyo rol fue el de velar por los procesos de colonización e inmigración en los territorios nacionales definidos para tales efectos, así como por las materias vinculadas a la propiedad indígena.

Veinte años más tarde, y ante los crecientes flujos migratorios producto de la Segunda Guerra Mundial, entró en funciones el Consejo Consultivo de Inmigración.

En la misma línea, el Decreto Supremo N° 385, de 7 de mayo de 1945, creó la Comisión Coordinadora de Inmigración, en el ánimo de paliar “el déficit demográfico existente y permitir la acogida a los migrantes europeos que llegarían una vez concluido el conflicto en Europa” (Lara, María Daniela, 2014).

Uno de los cuerpos normativos más emblemáticos de mediados del siglo pasado, fue el Decreto con Fuerza de Ley N° 69, de 8 de mayo de 1953, que creó el Departamento de Inmigración, enfatizando en la necesidad de fomentar una migración selectiva, que contribuya a “perfeccionar las condiciones biológicas de la raza” (DFL N° 69, 1953).

El Reglamento de este texto legal fue expedido en virtud del Decreto N° 521, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 27 de noviembre de ese mismo año, permitiendo acotar las funciones del Departamento de Inmigración y siendo posteriormente modificado en algunos de sus artículos, en 1965 y 1966, respectivamente (Decreto N° 521, 1953).

En concreto, el artículo 12 del Reglamento prohibía el ingreso de quienes:

- Fomentasen de palabra, por escrito o por otro medio, doctrinas tendientes a destruir por la violencia el orden social y la organización política y jurídica de la Nación;
- Integrasen organizaciones que enseñaran estas doctrinas;
- Estuviesen condenados o procesados en sus países de origen, por delitos que el Código Penal califique como crímenes;
- No pudieran ejercer una profesión u oficio para ganarse la vida;
- Padedieran algún defecto orgánico incurable, como la sordomudez, la ceguera, la demencia, el idiotismo o la mutilación, que no les facultara para ejercer un oficio; o
- Sufrieran de tracoma, lepra o cualquiera otra enfermedad contagiosa.

Durante el segundo gobierno del Presidente Carlos Ibáñez de Campo, más específicamente el 5 de febrero de 1954, fue publicado el DFL N° 439, que definió franquicias para la inversión de capitales extranjeros que estimularan la inmigración de colonos agrícolas.

En la administración del Mandatario Jorge Alessandri, por su parte, se emitió la Ley N° 13.353, de 26 de agosto de 1959, cuyo artículo 6 sometía a los extranjeros a inmediato control de las autoridades locales, pudiendo ser trasladados de territorio, en tanto se regularizara su estadía o se decretara su expulsión (Ley N° 13.353, 1959).

A su vez, en virtud del Decreto N° 5.021, del Ministerio del Interior, de 7 de octubre de 1959, fue publicado el Reglamento de Extranjería, que determinó la necesidad de un salvoconducto del Servicio de Investigaciones, para todos los extranjeros que quisieran egresar del país (Reglamento de Extranjería, 1959).

Asimismo, el 29 de octubre de 1960 fue publicado el Decreto N° 5.142, del Ministerio del Interior, que fijó el texto refundido sobre Nacionalización de Extranjeros, cuyo artículo 3 prohibió el acceso a este derecho en el caso de los condenados, procesados por delitos simples o crímenes, e incapacitados para ganarse la vida (Decreto N° 5.142, 1960).

De igual forma, el 6 de mayo de 1966 inició sus labores el Consejo de Inmigración, concebido como un ente asesor del gobierno.

2. Migración supeditada a la seguridad nacional

Una vez instaurado el régimen militar, el Decreto Ley N° 8, de 6 de noviembre de 1973, estableció la opción de que el gobierno expulsase del país a los extranjeros que contraviniesen las disposiciones del artículo 418 del Código de Justicia Militar.

Este nuevo enfoque, centrado en la seguridad nacional, se consolidó con la publicación, el 19 de julio de 1975, del Decreto Ley N° 1.094, que establece Normas sobre Extranjeros en Chile, texto legal que aún rige la política migratoria del país.

Esta norma, en su artículo 15, descarta la entrada de los extranjeros que propaguen doctrinas que alteren el orden social; de aquellos que se dediquen al tráfico ilícito de drogas o armas, así como al tráfico ilegal de migrantes y trata de personas; de los condenados, procesados o prófugos por delitos comunes; y de los que sufran cierta clase de enfermedades sanitarias, entre otros casos (Decreto Ley N° 1.094, 1975).

Esta fuente normativa tuvo su primer Reglamento a partir del Decreto Supremo N° 1.306, del Ministerio del Interior, de 16 de febrero de 1976 (Decreto Supremo N° 1.306, 1976).

Ese mismo año fue publicado el Decreto Ley N° 1.432, de 20 de mayo de 1976, que modificó las normas de nacionalización del Decreto N° 5.142, añadiendo como condición de acceso, la posesión de un Permiso de Permanencia Definitiva (Decreto Ley N° 1.432, 1976).

En otro ámbito, el 9 de septiembre de 1977 fue publicado el Decreto N° 888, del Ministerio del Interior, que instituyó la Comisión de Asesoría y Coordinación sobre Migraciones, entidad de apoyo a la citada cartera, y conformada por miembros de los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores, así como de las policías (Decreto N° 888, 1977).

Respecto a estas últimas, el 24 de enero de 1979 fue publicado el Decreto Ley N° 2.460, que dicta la Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile, incorporando entre sus funciones el control al ingreso y la salida de personas del territorio, así como la fiscalización de la permanencia de extranjeros en el país (Decreto Ley N° 2.460, 1979).

Los requisitos para la nacionalización fueron nuevamente reformados, a partir de la Ley N° 18.005, de 25 de junio de 1981, que derogó “la imposibilidad de acceder a la carta de nacionalización a quienes sufrían de enfermedades crónicas, contagiosas o vicios orgánicos incurables” (Ley N° 18.005, 1981).

También cabe mencionar la publicación de la Ley N° 18.252, de 20 de octubre de 1983, que añadió nuevas condiciones de ingreso para los extranjeros que hubiesen incurrido en la comisión de ciertos delitos, cuyas penas estuvieran prescritas (Ley N° 18.252, 1983).

Finalmente, el Decreto Supremo N° 597, de 24 de noviembre de 1984, consagró un nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería (Decreto Supremo N° 597, 1984).

3. Renovación de los flujos migratorios

Ya en un tercer estadio migratorio, el 24 de septiembre de 1993, Chile adhirió a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, instrumento adoptado por Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1990 (Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990), que luego sería ratificado por el país, a partir del Decreto N° 84, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 8 de junio de 2005 (Decreto N° 84, 2005).

El 9 de diciembre de 1993, en tanto, fue publicada la Ley N° 19.273, que suprimió el requisito de salvoconducto para la salida de extranjeros del país, excepto en aquellas zonas que no estuviesen incorporadas en el sistema informático de la Policía de Investigaciones (Ley N° 19.273, 1993).

Durante la administración del Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle, en tanto, es posible relevar un proceso de regularización migratoria, que llevó a que en 1998 unos 20 mil inmigrantes recibieran un Permiso de Residencia Definitiva.

En materia de refugiados, a su vez, la Ley N° 19.476, de 21 de octubre de 1996, vinculó el concepto de refugiado a las convenciones internacionales vigentes, admitiendo el principio de no devolución, al tiempo de descriminalizar la entrada irregular de personas que pedían refugio o asilo en territorio chileno (Ley N° 19.476, 1996).

Esta problemática fue complementada a partir de la publicación de la Ley N° 20.430, de 15 de abril de 2010, que adecuó la legislación interna a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, disponiendo un nuevo contexto regulatorio en esta materia (Ley N° 20.430, 2010).

De igual manera, en virtud del Decreto N° 342, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 16 de febrero de 2005, fue promulgada la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, junto a sus protocolos contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, y para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, 2004).

Ya durante la primera administración de la Presidenta Michelle Bachelet, y dada la creciente presencia de inmigrantes en el país, el Ejecutivo impulsó un nuevo proceso de regularización migratoria.

Por último, el 8 de abril de 2011 fue publicada la Ley N° 20.507, que tipificó los delitos de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, creando tipos penales nuevos y específicos sobre este particular (Ley N° 20.507, 2011).

Referencias

Lara, María Daniela. (2014, junio). Evolución de la legislación migratoria en Chile: claves para una lectura (1824-2013). Disponible en: <http://bcn.cl/25t19>.

Textos normativos

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y sus Protocolos. (2004). Disponible en: <http://bcn.cl/1f5o3>.

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. (1990). Disponible en: <http://bcn.cl/1vf9b>.

- Decreto Ley N° 1.094, que establece Normas sobre Extranjeros en Chile. (1975, julio 19). Disponible en: <http://bcn.cl/1ynxv>.
- Decreto Ley N° 1.432. (1976, mayo 20). Disponible en: <http://bcn.cl/25twe>.
- Decreto Ley N° 2.460, que dicta la Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile. (1979, enero 24). Disponible en: <http://bcn.cl/25tvb>.
- Decreto N° 84, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que promulga la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. (2005, junio 8). Disponible en: <http://bcn.cl/25tvw>.
- Decreto N° 521, que aprueba el Reglamento para la aplicación del DFL N° 69, de mayo de 1953, que creó el Departamento de Inmigración. (1953, noviembre 27). Disponible en: <http://bcn.cl/25tqs>.
- Decreto N° 888, del Ministerio del Interior, que crea Comisión Asesora sobre Migraciones. (1977, septiembre 9). Disponible en: <http://bcn.cl/25twf>.
- Decreto N° 5.142, que fija el texto refundido de las Disposiciones sobre Nacionalización de Extranjeros. (1960, octubre 29). Disponible en: <http://bcn.cl/25tty>.
- Decreto Supremo N° 597, que aprueba nuevo Reglamento de Extranjería. (1984, noviembre 24). Disponible en: <http://bcn.cl/25tv1>.
- Decreto Supremo N° 1.306, que aprueba Reglamento de Extranjería. (1976, febrero 16). Disponible en: <http://bcn.cl/25twd>.
- DFL N° 69, del Ministerio de Hacienda, que crea el Departamento de Inmigración y establece normas sobre la materia. (1953, mayo 8). Disponible en: <http://bcn.cl/25tqk>.
- Ley de Colonias de Naturales i Etranjeros*. (1845, noviembre 18). Disponible en: <http://bcn.cl/25tt7>.
- Ley N° 1.884, que consulta Fondos para fomentar la Inmigración Libre. (1906, noviembre 22). Disponible en: <http://bcn.cl/25ts5>.
- Ley N° 3.446, que impide la Entrada al País o la Residencia en él de Elementos Indeseables. (1918, diciembre 12). Disponible en: <http://bcn.cl/25tsp>.
- Ley N° 13.353, que dispone que los Extranjeros podrán ingresar a Chile en Calidad de Inmigrantes, Turistas, Residentes y Residentes Oficiales, y establece Normas sobre la Materia. (1959, agosto 26). Disponible en: <http://bcn.cl/25tts>.
- Ley N° 18.005. (1981, junio 25). Disponible en: <http://bcn.cl/25tve>.
- Ley N° 18.252, que modifica el Decreto Ley N° 1.094, de 1975, que establece Normas sobre Extranjeros en Chile. (1983, octubre 26). Disponible en: <http://bcn.cl/25tvp>.
- Ley N° 19.273, que modifica Decreto Ley N° 1.094, de 1975, que establece Normas sobre Extranjeros en el País. (1993, diciembre 9). Disponible en: <http://bcn.cl/25tvz>.
- Ley N° 19.476, que introduce Modificaciones al Decreto Ley N° 1.094, de 1975, en materia de Refugiados. (1996, octubre 21). Disponible en: <http://bcn.cl/25twg>.
- Ley N° 20.430, que establece Disposiciones sobre Protección de Refugiados. (2010, abril 15). Disponible en: <http://bcn.cl/25tw9>.
- Ley N° 20.507, que tipifica los Delitos de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, y establece Normas para su Prevención y más efectiva Persecución Criminal. (2011, abril 8). Disponible en: <http://bcn.cl/25tw1>.
- Reglamento de Extranjería. (1959, octubre 7). Disponible en: <http://bcn.cl/25ttt>.