



Tesina para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas

Escuela de Derecho, Universidad de Valparaíso

**Migración y derechos: la documentación como barrera de acceso a
Derechos Humanos en Chile**

Autor

Constanza Arévalo Jeria

Profesor guía

Luis Villavicencio Miranda

Diciembre de 2025

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	5
1.	METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.....	6
II.	MARCO TEÓRICO.....	7
1.	FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS	7
2.	ENFOQUES DOCTRINARIOS SOBRE EL ACCESO A DERECHOS DE PERSONAS MIGRANTES.....	8
2.1	Enfoque formalista	9
2.2	Enfoque garantista	9
2.3	Enfoque crítico	10
III.	MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL Y NACIONAL.....	11
1.	ESTÁNDARES INTERNACIONALES: TRATADOS Y COMPROMISOS ASUMIDOS POR CHILE.....	11
2.	DERECHO NACIONAL: LEY N° 21.325 Y REGLAMENTACIÓN COMPLEMENTARIA	13
IV.	LA FALTA DE DOCUMENTACIÓN Y SU IMPACTO EN EL ACCESO A DERECHOS 18	
1.	ACCESO A LA SALUD	19
2.	ACCESO A LA EDUCACIÓN	20
3.	ACCESO AL TRABAJO Y A LA SEGURIDAD SOCIAL.....	20
4.	ACCESO A LA JUSTICIA Y A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.....	21
V.	JURISPRUDENCIA Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE MIGRACIÓN Y DD.HH.....	24
1.	ESTÁNDARES INTERNACIONALES APLICABLES.....	24
2.	JURISPRUDENCIA CHILENA: DOCUMENTACIÓN, DEBIDO PROCESO Y PROTECCIÓN DE DERECHOS	26
VI.	HACIA UN NUEVO ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN CHILE ...	30
1.	JUSTIFICACIÓN DE UNA REFORMA.....	30
2.	EJES DE TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA MIGRATORIO CHILENO	33
3.	BASES NORMATIVAS Y ADMINISTRATIVAS PARA UN REGIMEN MIGRATORIO GARANTISTA.....	34
3.1	Reconocimiento legal del acceso universal a derechos sociales básicos y la Cédula Provisoria de Identidad.....	34
3.2	Procedimiento de regularización inclusiva y principio de proporcionalidad documental	35
3.3	Supervisión institucional y control de convencionalidad en políticas migratorias	36

3.4 Coordinación municipal y ciudadanía local.....	37
VII. CONCLUSIONES	38
VIII. BIBLIOGRAFÍA.....	40

RESUMEN (ABSTRACT)

Esta tesina analiza cómo la documentación migratoria en Chile, concebida como un mecanismo administrativo de identificación, se ha transformado en una barrera estructural que condiciona el acceso efectivo a derechos fundamentales. A través de un enfoque cualitativo y dogmático, complementado con revisión jurisprudencial y estándares internacionales, se examinan las tensiones entre la normativa interna y las obligaciones derivadas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El estudio demuestra que la falta de documentación produce desigualdades materiales, discriminación indirecta y precarización institucionalizada, afectando especialmente a personas migrantes en situación irregular. Asimismo, se evidencia un tránsito jurisprudencial hacia criterios garantistas, aunque aún insuficientes para generar cambios estructurales. Se propone un modelo migratorio inclusivo que restituya a la documentación su función instrumental, asegurando el acceso universal a derechos sociales sin distinciones basadas en estatus migratorio.

PALABRAS CLAVE: Migración, Derechos Humanos, Política Migratoria, Exclusión Documental, Igualdad Sustantiva.

I. INTRODUCCIÓN

El debate contemporáneo sobre migración en Chile ha adquirido una creciente relevancia jurídica y social. En los últimos años, el país ha experimentado un aumento sostenido de la movilidad humana y una consecuente judicialización de asuntos vinculados al acceso a derechos fundamentales por parte de personas migrantes. Este escenario ha evidenciado tensiones persistentes entre las exigencias administrativas propias del control migratorio y los estándares internacionales de derechos humanos que obligan al Estado a garantizar derechos con independencia del estatus documental o de la nacionalidad de la persona. En este contexto, la documentación -como instrumento de identificación y gestión estatal- ha pasado a ocupar un lugar central en la discusión pública y en la práctica institucional cotidiana.

La problemática se observa con especial claridad en casos judiciales que han debido resolver situaciones en que la falta de una cédula de identidad vigente o de un visado ha impedido el ejercicio de derechos esenciales. Un ejemplo emblemático es el fallo de la Corte Suprema Rol N.º 115.064-2022, en el cual el tribunal sostuvo que la ausencia de documentación migratoria no puede justificar la exclusión de una persona del acceso a servicios básicos ni afectar su vida cotidiana. En esa decisión, además, ordenó comunicar a diversos organismos -entre ellos el Servicio de Registro Civil, FONASA y la Comisión para el Mercado Financiero- que debían considerar vigente la cédula durante la tramitación del procedimiento administrativo (Corte Suprema de Chile, 2023). Este precedente no constituye un caso aislado, sino que refleja un patrón estructural: la exigencia documental, aunque legítima en su origen, se ha convertido en la práctica en una barrera que condiciona el reconocimiento jurídico y la posibilidad real de ejercer derechos fundamentales.

La relevancia de esta problemática trasciende el plano administrativo. Diversos estudios doctrinarios y organismos internacionales han advertido que la indocumentación opera como un dispositivo que precariza la vida de las personas migrantes al restringir su acceso a bienes jurídicos esenciales como salud, educación, trabajo y justicia. La literatura especializada ha mostrado que las exigencias documentales estrictas pueden reproducir desigualdades estructurales, desproporcionar cargas y profundizar la vulnerabilidad ante abusos, lo que resulta incompatible con principios como la igualdad material y la no discriminación (De Genova, 2002;

Pavez-Soto & Colomé, 2018; Karmy, 2023). En consecuencia, el análisis jurídico de la documentación migratoria no puede agotarse en su dimensión operativa: exige examinar críticamente su impacto en la garantía efectiva de derechos.

En este marco, el propósito de esta tesina es analizar la tensión que se produce entre la función administrativa de la documentación migratoria y su utilización como criterio habilitante para el acceso a derechos fundamentales en Chile. La tesis que se defiende sostiene que el régimen actual ha consolidado una dependencia excesiva de la acreditación documental, dependencia que resulta incompatible con los compromisos internacionales asumidos por el Estado y con un enfoque de igualdad sustantiva. La indocumentación deja de ser un problema meramente formal para convertirse en una condición que transforma la posición jurídica de las personas migrantes y limita de manera desproporcionada su acceso a servicios esenciales.

1. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Este trabajo adopta una metodología cualitativa de carácter dogmático, complementada con análisis crítico y revisión de casos. Se examinan normas nacionales e internacionales, doctrina especializada, y jurisprudencia relevante de la Corte Suprema y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para identificar las principales tensiones y posibles vías de armonización entre control migratorio y protección de derechos fundamentales. El objetivo será analizar cómo la falta de documentación impacta en el ejercicio de los Derechos Humanos de las personas migrantes que se encuentran en Chile, y en qué medida ello se relaciona con los compromisos internacionales del Estado.

Con base en esta premisa, el trabajo se estructura de manera sistemática para examinar el problema desde una perspectiva normativa, doctrinaria y jurisprudencial. El primer capítulo desarrolla el marco teórico, en el cual se presentan los principales enfoques doctrinarios sobre migración y derechos humanos, distinguiendo entre visiones formalistas, garantistas y críticas. El segundo capítulo analiza el marco normativo internacional y nacional, identificando las tensiones que surgen entre ambos niveles y las brechas en la implementación administrativa. El tercer capítulo examina el impacto que la exigencia documental produce en el acceso a salud, educación, trabajo y justicia, mostrando sus efectos estructurales de exclusión. El cuarto capítulo aborda la jurisprudencia nacional e interamericana, identificando criterios que limitan la imposición de cargas documentales desproporcionadas. Finalmente, el quinto capítulo formula lineamientos para la construcción de un modelo migratorio coherente con los estándares

internacionales de derechos humanos, orientado a reconfigurar la función de la documentación sin convertirla en una barrera de acceso a derechos fundamentales.

Desde esta aproximación, la introducción ofrece el punto de partida para comprender cómo un instrumento legítimo de identificación puede transformarse, bajo determinadas prácticas administrativas, en un factor de exclusión estructural. El análisis permitirá evaluar críticamente hasta qué punto el sistema migratorio chileno se ajusta -o se aparta- del paradigma de derechos humanos que debe orientar la acción estatal.

II. MARCO TEÓRICO

1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

La migración contemporánea constituye un fenómeno complejo y multidimensional que involucra factores sociales, económicos, políticos y culturales. En el ámbito jurídico, el estudio de la migración no puede reducirse a una mera cuestión de control fronterizo o regulación administrativa, sino que debe situarse en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. Desde esta perspectiva, toda persona, independientemente de su nacionalidad o situación migratoria, es titular de derechos fundamentales inalienables que los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], 2021).

El principio de igualdad y no discriminación ha sido reconocido como base fundamental del derecho internacional. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-18/03, sostuvo que el estatus migratorio no puede ser un criterio válido para limitar el goce y ejercicio de los derechos humanos, estableciendo que “los Estados no pueden dar un trato diferenciado a los migrantes que se encuentren en su territorio, independientemente de la situación migratoria en que se encuentren” (Corte IDH, 2003, p. 32). Este criterio ha sido reiterado en diversos pronunciamientos posteriores, consolidando una interpretación garantista que reconoce la universalidad de los derechos humanos.

En la doctrina, se ha subrayado que el estatus migratorio irregular constituye una forma de exclusión estructural que afecta el acceso a derechos sociales básicos como la salud, la educación y el trabajo. Autores como Galaz (2019) sostienen que, en la práctica, la falta de documentación

se convierte en un dispositivo de control social que precariza las condiciones de vida de las personas migrantes y refuerza la vulnerabilidad frente a abusos. Del mismo modo, Pavez-Soto y Colomé (2018) sostienen que la política migratoria chilena se ha estructurado sobre una lógica de orden y seguridad, subordinando la protección de los derechos humanos a objetivos administrativos y de control fronterizo, lo que genera tensiones con los compromisos internacionales asumidos por el Estado.

A nivel internacional, se ha enfatizado que el acceso a servicios esenciales no puede estar condicionado a la situación migratoria, destacando que la discriminación por nacionalidad o estatus constituye una vulneración directa del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2009). De igual modo, el Migration Policy Institute (2004) ha señalado que las personas indocumentadas suelen quedar “invisibilizadas” para los sistemas de protección estatal, lo que incrementa su exposición a la explotación laboral, desalojos arbitrarios y falta de acceso a servicios básicos.

Este marco teórico permite comprender que la documentación no es un simple requisito formal, sino un dispositivo jurídico y político que actúa como condición de acceso a derechos. En consecuencia, el análisis de la migración desde la óptica de los derechos humanos exige un enfoque crítico que considere tanto los compromisos internacionales como las prácticas administrativas nacionales, identificando las tensiones entre un discurso normativo garantista y una implementación frecuentemente restrictiva y excluyente.

2. ENFOQUES DOCTRINARIOS SOBRE EL ACCESO A DERECHOS DE PERSONAS MIGRANTES

En el desarrollo de esta investigación se propone una clasificación propia de los principales enfoques doctrinarios que orientan el debate jurídico sobre el acceso a derechos de las personas migrantes en situación irregular en Chile. La clasificación no surge de categorías formales en la doctrina, sino que se construye a partir del diálogo crítico en literatura especializada en migración y Derechos Humanos, así, cada enfoque se asocia a distintas corrientes de pensamiento. El enfoque formalista se inspira en doctrina que plantea la subordinación de los derechos al cumplimiento de requisitos legales y administrativos (Pavez-soto y Colomé, 2018; Centro de Derechos Humanos UDP, 2015). El enfoque garantista se vincula con las corrientes que

reconocen la universalidad de los Derechos Humanos y rechazan su condicionamiento al estatus migratorio (Galaz, 2019; Saavedra 2019). Finalmente, el enfoque crítico se nutre de los estudios socio jurídicos que han descrito la irregularidad como un mecanismo de institucionalidad de exclusión y precarización, desarrollados por autores como De Genova (2002), Anderson y Ruhs (2007) y Karmy (2023).

Esta sistematización busca organizar las posturas predominantes en la normativa, en la jurisprudencia y en la literatura especializada, a fin de facilitar el análisis y destacar las tensiones que atraviesan el derecho migratorio.

2.1 Enfoque formalista

Esta primera mirada se basa en que el ejercicio de los derechos por parte de las personas migrantes está condicionado al cumplimiento de requisitos legales y administrativos, tales como la posesión de un visado vigente, una cédula de identidad o un RUN válido. Desde esta perspectiva, la documentación funciona como un filtro de admisibilidad que determina la posibilidad de acceder a servicios públicos, programas sociales o mecanismos de protección estatal. En Chile, esta visión ha sustentado prácticas administrativas que exigen documentación regular para la inscripción escolar, la afiliación a sistemas de salud o la firma de contratos laborales (Centro de Derechos Humanos UDP, 2015).

El formalismo encuentra su principal justificación en la defensa del principio de legalidad administrativa y en la idea de protección de los recursos públicos, entendiéndose que solo quienes cumplen con la normativa migratoria pueden acceder a beneficios estatales. No obstante, este enfoque ha sido objeto de críticas por reproducir mecanismos de exclusión que, en la práctica, niegan derechos fundamentales a sectores especialmente vulnerables (Pavez-Soto & Colomé, 2018).

2.2 Enfoque garantista

En contraposición, el enfoque garantista plantea que la situación migratoria no puede constituir un criterio válido para limitar el acceso a derechos humanos fundamentales. Su sustento jurídico se encuentra en instrumentos internacionales como la Opinión Consultiva OC-18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que establece que ningún ser humano puede ser considerado “ilegal” a efectos del goce de derechos (Corte IDH, 2003). Este enfoque ha sido acogido parcialmente en la jurisprudencia nacional, por ejemplo, en fallos de la Corte Suprema

que han reconocido el derecho de niños migrantes indocumentados a acceder a la educación y a la salud (Saavedra, 2019).

El garantismo entiende que los derechos humanos tienen un carácter universal e inalienable, por lo que el acceso a bienes jurídicos esenciales -como salud, educación, identidad y debido proceso- no puede estar subordinado a la regularidad migratoria. En la doctrina chilena, se ha enfatizado la necesidad de transitar hacia una concepción inclusiva del derecho migratorio, que tenga como eje el respeto y garantía de los derechos humanos (Galaz,2019).

2.3 Enfoque crítico

Finalmente, el enfoque crítico entiende la irregularidad migratoria no como una simple condición legal, sino como un dispositivo institucional de exclusión y control social. Desde esta perspectiva, la falta de documentación opera como una herramienta mediante la cual el Estado precariza la vida de las personas migrantes, restringe su participación en la sociedad y refuerza desigualdades estructurales, especialmente hacia poblaciones empobrecidas o racializadas (De Genova, 2002; Anderson & Ruhs, 2007).

Este enfoque ha sido desarrollado en la sociología jurídica y en los estudios críticos sobre fronteras, destacando que la documentación se convierte en una forma de “ciudadanía selectiva” que otorga o niega derechos de acuerdo con parámetros políticos y económicos (Karmy, 2023). En el contexto chileno, autores como Saavedra (2019) han señalado que la judicialización excepcional de casos de acceso a derechos no logra modificar la estructura de exclusión, reforzando la dependencia de las personas migrantes a soluciones individuales y fragmentarias.

En definitiva, los tres enfoques no deben entenderse como categorías necesariamente excluyentes, sino más bien como perspectivas que operan en planos distintos del debate jurídico y político sobre la migración. El formalismo responde a una lógica estatal de control administrativo y gestión de recursos, el garantismo se inscribe en la tradición del derecho internacional de los derechos humanos, mientras que el enfoque crítico problematiza las estructuras de poder y exclusión que subyacen a la regulación migratoria.

Si bien en muchos casos aparecen en abierta tensión -particularmente el formalismo y el garantismo, donde se confronta la exigencia de legalidad con el principio de universalidad de los derechos humanos-, también pueden considerarse complementarios en la medida en que cada uno aporta una mirada distinta y necesaria. El formalismo permite identificar cómo se diseñan y

aplican las reglas administrativas que condicionan el acceso a derechos, lo que ofrece un diagnóstico del funcionamiento institucional. El garantismo, en cambio, actúa como parámetro normativo y axiológico que delimita hasta qué punto esas reglas son compatibles con los estándares internacionales de derechos humanos. Por su parte, el enfoque crítico ofrece la perspectiva socio jurídica indispensable para entender cómo la producción de irregularidad migratoria responde a lógicas de control y exclusión más amplias. Vistos de manera conjunta, los tres enfoques permiten construir un análisis integral: el formalismo muestra la lógica del sistema, el garantismo indica el horizonte normativo hacia el cual debería orientarse, y el enfoque crítico devela los efectos sociales y políticos que se derivan de su aplicación. Así, lejos de ser incompatibles, estos enfoques se enriquecen mutuamente y posibilitan un marco interpretativo más complejo y profundo para examinar el derecho migratorio en Chile.

Desde esta triple mirada se abordará en el capítulo siguiente cómo los marcos normativos nacional e internacional reflejan -y en ocasiones tensionan- estas concepciones.

III. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL Y NACIONAL

El análisis del acceso a derechos básicos de las personas migrantes en situación irregular en el país trae aparejada la necesidad de estudiar el marco normativo interno como los compromisos internacionales que el Estado ha asumido en materia de Derechos Humanos. La tensión entre ambas esferas permitirá observar la alineación -o la falta de ella- del derecho nacional con los estándares internacionales, permitiendo así constituir un eje central para analizar si la documentación migratoria opera legítimamente como requisito para ejercer ciertos derechos fundamentales.

1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES: TRATADOS Y COMPROMISOS ASUMIDOS POR CHILE

Chile ha ratificado diversos Tratados Internacionales que reconocen y promueven la universalidad de los Derechos Humanos, junto con prohibir toda forma de discriminación basada en elementos subjetivos, entre ellos, la nacionalidad y el estatus migratorio. Entre los más relevantes destacan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), cuyo artículo 2.1 establece que los Estados partes se comprometen a respetar y garantizar los derechos

reconocidos en el pacto “a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción (...), sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (Naciones Unidas, 1966, p. 2). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), reitera esta idea al disponer en su artículo 2.2 que los derechos reconocidos en él deben garantizarse sin discriminación alguna por motivos de “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (Naciones Unidas, 1966, p. 5).

Además de los pactos mencionados, existen convenciones que resulta importante destacar. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que en su artículo 1.1 obliga a los Estados partes a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (OEA, 1969, p. 2). Así como también la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, ratificada por Chile en 2005, que señala en su artículo 7 que “Los Estados Partes se comprometerán (...) a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos reconocidos en la presente Convención, sin distinción alguna” (Naciones Unidas, 1990, p. 4).

La interpretación del conjunto de estos acuerdos internacionales por parte de organismos internacionales ha reforzado el carácter de universal de los Derechos Humanos. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-18/03, estableció categóricamente que “Los Estados no pueden dar un trato diferenciado a los migrantes que se encuentren en su territorio y bajo su jurisdicción, independientemente de su situación migratoria” (Corte IDH, 2003, p. 3).

Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009) afirmó que el principio de no discriminación se extiende a todas las personas, independientemente de su nacionalidad y situación migratoria, al señalar que “los derechos amparados por el Pacto se aplican a todos, incluidos los no nacionales, como refugiados, solicitantes de asilo, apátridas,

trabajadores migratorios y víctimas de la trata internacional, independientemente de su situación legal y documentación” (Comité DESC, 2009, párr. 30).

Todos estos instrumentos configuran un estándar internacional que obliga a los Estados a garantizar derechos fundamentales a todas las personas bajo su jurisdicción, aquello tiene gran significación, pues supone que no se puede establecer una diferenciación en base a la nacionalidad o estatus migratorio, impidiendo que la documentación migratoria pueda erigirse como condición excluyente.

2. DERECHO NACIONAL: LEY N° 21.325 Y REGLAMENTACIÓN COMPLEMENTARIA

En Chile, la regulación migratoria se encuentra formalmente establecida en la Ley N° 21.325 sobre Migración y Extranjería, la cual constituye el marco normativo general en la materia. No obstante, en lo que respecta al acceso de las personas extranjeras a derechos y servicios básicos, la normativa aplicable se presenta de manera dispersa y fragmentaria, distribuida entre leyes sectoriales, reglamentos administrativos y circulares ministeriales. Esta dispersión normativa no solo genera una problemática entre el principio de universalidad de los derechos fundamentales y la exigencia de documentación regular como condición para su ejercicio, sino que además revela una ausencia de sistematicidad en el diseño normativo. En consecuencia, el régimen vigente proyecta una regulación que, más que garantizar de manera integral el goce de derechos por parte de la población migrante, tiende a reproducir barreras de acceso y a consolidar situaciones de exclusión en quienes se encuentran en situación migratoria irregular.

En materia de salud, el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2005 del Ministerio de Salud establece en su artículo 141 que los establecimientos asistenciales públicos y privados no pueden condicionar la atención en casos de urgencia, señalando expresamente que “se prohíbe a los prestadores exigir a los beneficiarios [...] dinero, cheques u otros instrumentos financieros para garantizar el pago o condicionar de cualquier otra forma dicha atención” (Ministerio de Salud, 2005, art. 141). Esta disposición constituye, al menos en el plano formal, un reconocimiento del carácter universal de la atención de urgencia, aplicable a toda persona con independencia de su nacionalidad o situación migratoria. No obstante, dicho reconocimiento se limita exclusivamente a la dimensión de la urgencia vital, sin proyectarse hacia una garantía integral del derecho a la salud.

El acceso regular al sistema público mediante el Fondo Nacional de Salud (FONASA) continúa supeditado a la acreditación de RUN o cédula de identidad vigente, lo que excluye a quienes carecen de documentación formal. Como advierten Pavez-Soto y Colomé (2018), la política migratoria chilena se ha desarrollado desde una racionalidad administrativa de control, en la que las personas migrantes son tratadas como sujetos de gestión antes que, como titulares de derechos, de modo que el acceso a prestaciones sociales depende del cumplimiento de requisitos formales y no del reconocimiento universal de los derechos fundamentales. De este modo, el Estado reconoce una prestación mínima y excepcional -la atención de urgencia- pero no consagra un derecho pleno de acceso a la salud para la población migrante en situación irregular, lo que genera una brecha entre el discurso normativo y la práctica institucional.

La crítica ha sido reiterada por organismos de la sociedad civil. El Servicio Jesuita a Migrantes (2022) advirtió que, si bien en teoría toda persona puede acceder a atenciones primarias con un Número Identificador Provisorio (NIP), en la práctica su aplicación es desigual, depende de la voluntad administrativa de cada establecimiento y no garantiza la continuidad en tratamientos ni el acceso a prestaciones de mayor complejidad. En consecuencia, la salud de personas migrantes indocumentadas queda supeditada a soluciones parciales, lo que contradice los estándares internacionales fijados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en su Observación General N° 14 estableció que el derecho a la salud debe entenderse como el “derecho de todos a disfrutar de una variedad de instalaciones, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar el más alto nivel posible de salud” (Comité DESC, 2000).

La ausencia de una consagración explícita del acceso universal a la salud en Chile refleja, por tanto, una política migratoria orientada más al control administrativo que a la garantía de derechos fundamentales. En suma, aunque la atención de urgencia se reconoce normativamente como universal, el sistema chileno carece de un marco robusto que garantice el derecho a la salud en sentido amplio para todas las personas, lo que deja a quienes carecen de documentación en una situación de precariedad incompatible con los compromisos internacionales del Estado en materia de derechos humanos.

En el ámbito educativo, el DFL N° 2 (2010), que fija el texto refundido de la Ley N° 20.370, establece en su artículo 4 que “la educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito destinado a asegurar el acceso equitativo,

inclusivo y sin discriminaciones arbitrarias a ellas de toda la población” (art. 4). Esta obligación estatal se ha operacionalizado mediante instrumentos administrativos del Ministerio de Educación orientados a la matrícula independientemente de la situación migratoria -entre ellos, el uso del Identificador Provisorio Escolar (IPE) y del Identificador Provisorio del Apoderado (IPA) para estudiantes y responsables sin RUN-, concebidos para permitir el acceso al sistema mientras se regulariza la documentación. No obstante, estas soluciones provisionales tienen alcance limitado: estudios recientes señalan que, si bien el IPE facilita el acceso inicial, su implementación efectiva depende de la voluntad de los establecimientos y no garantiza la continuidad educativa ni el acceso a beneficios escolares como subvención preferencial o alimentación, configurando un “identificador de irregularidad” que refuerza la brecha entre estudiantes nacionales y migrantes (Alvites et al., 2023).

Este contraste evidencia la persistencia de barreras institucionales que socavan el principio de acceso inclusivo consagrado en la ley. Asimismo, compromisos internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño exigen la matrícula sin distinción de condición migratoria, y el Comité de Derechos del Niño ha enfatizado que los obstáculos administrativos constituyen formas de discriminación indirecta, contrarias al interés superior del niño. En consecuencia, aunque el marco normativo proclama una educación inclusiva y no discriminatoria, las prácticas vinculadas al uso del IPE y a su limitada aplicación muestran que no se ha consagrado un derecho efectivo y universal para estudiantes migrantes indocumentados, perpetuando una exclusión que debería haberse erradicado desde la normativa fundamental.

En el campo laboral y previsional, la regulación chilena establece limitaciones explícitas que inciden directamente en las posibilidades de inserción formal de personas migrantes. El Código del Trabajo, en su artículo 19, dispone que “el ochenta y cinco por ciento, a lo menos, de los trabajadores que sirvan a un mismo empleador será de nacionalidad chilena. Se exceptúa de esta disposición el empleador que no ocupa más de veinticinco trabajadores.” (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 1931, art. 19). Esta norma, concebida históricamente como un mecanismo de protección de la fuerza laboral nacional, en la práctica configura un límite estructural a la contratación de extranjeros y refleja una lógica de subordinación del trabajo migrante frente al empleo nacional. Como señalan Pavez-Soto y Colomé (2018), el derecho migratorio chileno reproduce jerarquías de ciudadanía al condicionar el acceso a derechos -incluido el trabajo- al

estatus legal o a la nacionalidad del sujeto, lo que institucionaliza la precariedad y la desigualdad en el trato hacia las personas migrantes.

A lo anterior se suma la exigencia de contar con un Rol Único Nacional (RUN) vigente para efectos de cotización en el sistema de seguridad social. De conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley N° 3.500 de 1980, que regula el sistema de pensiones, y en la Ley N° 18.933 de 1990, que crea el Fondo Nacional de Salud, la identificación válida del trabajador es un requisito indispensable para el registro de cotizaciones previsionales y de salud. Esto implica que los trabajadores indocumentados quedan automáticamente excluidos de la posibilidad de cotizar, lo que los empuja a desempeñarse en condiciones de informalidad. Como consecuencia, se vulnera no solo el acceso a la seguridad social, sino también a derechos asociados, tales como licencias médicas, pensiones por invalidez o vejez y cobertura frente a accidentes laborales.

La precarización del trabajo migrante ha sido constatada por diversos organismos. El Servicio Jesuita a Migrantes (2022) señaló que más del 30 % de los migrantes en Chile se encuentra en empleos informales, cifra significativamente superior al promedio nacional. Asimismo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2016) ha advertido que las restricciones basadas en la documentación y en cuotas de nacionalidad generan un mercado dual: uno formal, protegido y accesible principalmente a nacionales o migrantes regularizados, y otro informal, precario y desprovisto de garantías, al que quedan relegados los migrantes en situación irregular.

En el plano internacional, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990), ratificada por Chile, establece en su artículo 25 que los trabajadores migratorios gozarán de un trato no menos favorable que el otorgado a los nacionales en materia de remuneración y condiciones laborales. A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-18/03, enfatizó que la condición migratoria no puede justificar un trato diferenciado en el acceso a derechos laborales básicos. En consecuencia, la exigencia de RUN y la aplicación restrictiva del artículo 19 del Código del Trabajo resultan contrarias a los compromisos internacionales asumidos por Chile, generando una contradicción entre el orden normativo interno y las obligaciones derivadas del derecho internacional de los derechos humanos.

De este modo, el marco laboral y previsional chileno, lejos de consagrar un derecho universal al trabajo y a la seguridad social, proyecta un sistema de acceso condicionado por la documentación

y la nacionalidad. Esta configuración no solo refuerza la informalidad laboral, sino que consolida la exclusión de los migrantes en situación irregular, transformando la normativa en un instrumento que, más que garantizar derechos, reproduce precariedad y desigualdad estructural.

En lo relativo al acceso a la justicia, ni la Constitución ni las leyes procesales establecen distinciones entre nacionales y extranjeros. En principio, toda persona, con independencia de su situación migratoria, puede interponer recursos y participar en procedimientos judiciales. No obstante, diversos informes han evidenciado que, en la práctica, el acceso a la justicia para personas migrantes en situación irregular se ve obstaculizado por exigencias administrativas vinculadas a la acreditación de identidad. La Clínica Jurídica de Migrantes de la Universidad Diego Portales (2015) documentó casos en que tribunales, notarías y otros órganos de relevancia jurídica han denegado o dificultado trámites esenciales -como la interposición de recursos, la autorización de contratos o la legalización de documentos- por la ausencia de una cédula de identidad vigente.

A esta problemática se suma el efecto de los procedimientos de expulsión administrativa sumaria, que, según Human Rights Watch (2022), han impedido a las personas migrantes acceder a recursos judiciales efectivos, limitando su derecho a impugnar decisiones estatales y vulnerando el principio de debido proceso. La dificultad central radica en que estas expulsiones se ejecutan en plazos tan breves que imposibilitan ejercer mecanismos de defensa, acceder a asistencia letrada o contar con intérpretes, en el caso de migrantes que no dominan el idioma. De este modo, el derecho a recurrir -que en el plano normativo se reconoce como una garantía universal- se vuelve ilusorio, pues la expulsión se materializa antes de que los recursos puedan tramitarse de manera efectiva. Además, al no individualizarse suficientemente los casos y aplicarse en ocasiones a grupos enteros, se configura una práctica que contraviene el principio de proporcionalidad y el derecho a una evaluación caso a caso. Esta situación revela la existencia de un acceso a la justicia meramente formal, en el cual los derechos se proclaman en abstracto, pero se restringen en la práctica mediante requisitos burocráticos, discrecionalidad administrativa y procedimientos sumarios, que afectan con especial intensidad a quienes carecen de documentación regular y, por lo mismo, se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad frente al poder del Estado.

Del análisis de las áreas de salud, educación, trabajo y justicia se desprende que el ordenamiento jurídico chileno presenta una dualidad estructural: por un lado, proclama principios de universalidad y no discriminación en normas generales -atención de urgencia en salud, obligatoriedad de la educación, acceso formal a la justicia-; por otro, condiciona el ejercicio efectivo de derechos sociales y económicos a la posesión de documentación regular, como el RUN o la cédula de identidad. Esta tensión revela un régimen normativo fragmentado e incoherente, que oscila entre un reconocimiento formal de derechos y la imposición de barreras administrativas que restringen su ejercicio.

En términos prácticos, esta configuración reproduce la exclusión estructural de las personas migrantes en situación irregular, empujándolas hacia la informalidad laboral, dificultando su acceso a servicios de salud y educación, y debilitando sus posibilidades de defensa en el sistema judicial. Tal esquema contrasta abiertamente con los compromisos internacionales asumidos por Chile en materia de derechos humanos, que obligan al Estado a garantizar la igualdad y la no discriminación sin distinción por nacionalidad o estatus migratorio.

Así, el modelo actual no solo carece de sistematicidad y coherencia, sino que además consolida un enfoque restrictivo, incompatible con la lógica de derechos fundamentales. Superar esta contradicción exige repensar la política migratoria desde un paradigma garantista e inclusivo, en el cual la documentación deje de funcionar como una condición de acceso y se reconozca a toda persona, por el solo hecho de ser tal, como titular de derechos plenos dentro del territorio nacional.

IV. LA FALTA DE DOCUMENTACIÓN Y SU IMPACTO EN EL ACCESO A DERECHOS

Si bien el capítulo anterior estableció el marco de derechos y las garantías formales asumidas por Chile en tratados y leyes internas, la realidad empírica demuestra que la documentación opera como la principal barrera que desactiva tales garantías. Más allá de ser un requisito administrativo, la documentación se transforma en una "frontera interna" que clasifica y estratifica jurídicamente a las personas migrantes dentro del territorio nacional (De Genova, 2002). La falta de un documento de identidad (cédula o pasaporte vigente, y especialmente el Rol Único Nacional,

RUN) no solo implica una infracción formal, sino que transforma al migrante en un sujeto de exclusión, comprometiendo la universalidad de los derechos humanos y perpetuando ciclos de vulnerabilidad (OHCHR, 2017). La tesis central de este capítulo es que esta dependencia documental es un dispositivo de control social (Villavicencio, 2018), incompatible con un enfoque de igualdad sustantiva.

Esta sección analiza cómo la dependencia de la documentación como umbral de acceso socava el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales en cuatro ámbitos clave: salud, educación, trabajo y acceso a la justicia.

1. ACCESO A LA SALUD

Si bien Chile garantiza constitucionalmente el derecho a la protección de la salud, y la normativa chilena asegura la atención de urgencia a todas las personas, independientemente de su estatus migratorio (DFL N° 1/2005), el acceso a la atención integral y preventiva se encuentra profundamente condicionado por la documentación.

El principal obstáculo se encuentra en la afiliación al Fondo Nacional de Salud (FONASA). Para acceder a los beneficios, subsidios y la red de atención regular del sistema público, la persona debe contar con un RUN y una residencia legal. La ausencia de estos requisitos obliga al migrante indocumentado a permanecer en un estatus de "usuario de escasos recursos" o a depender exclusivamente de la red de urgencia y la asistencia social básica, lo que implica:

- Restricción a la Continuidad del Cuidado: La imposibilidad de ingresar formalmente al sistema restringe el seguimiento de enfermedades crónicas, la salud mental, el control de embarazo y el acceso a medicamentos de alto costo.
- Vulneración del Principio de Igualdad: Aunque el derecho a la salud es universal, la práctica administrativa limita su ejercicio efectivo, creando una "salud de facto" para los migrantes en situación irregular, que es parcial e incompleta. Esto contraviene la Observación General N.º 2 del Comité CMW (2013), que exige a los Estados garantizar los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular sin discriminación.

2. ACCESO A LA EDUCACIÓN

El acceso a la educación básica y media en Chile es un área donde se ha evidenciado un mayor avance en la desvinculación de la documentación. La normativa permite que los niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes sin documentos puedan matricularse utilizando un Identificador Provisorio Escolar (IPE) o, más recientemente, un Identificador Provisorio Administrativo (IPA).

Sin embargo, esta solución, aunque cumple con el principio del Interés Superior del Niño (ISN), sigue siendo una medida provisional que genera incertidumbre:

- Inestabilidad Administrativa: El IPE/IPA es una solución transitoria y no constituye un reconocimiento de identidad civil. El proceso de regularización posterior (obtención del RUN) es complejo y prolongado.
- Barrera de Nivelación y Continuidad: La falta de documentos de origen o la dificultad para legalizarlos afecta el reconocimiento de estudios previos y la nivelación de grados, generando un rezago educativo. Además, la transición a la educación superior o técnica, que exige la Cédula de Identidad, puede paralizar el proyecto de vida de los jóvenes al egresar de la enseñanza media. El derecho a la educación, aunque formalmente accesible, se ve condicionado por la incapacidad del sistema para reconocer al estudiante en todas sus fases.

3. ACCESO AL TRABAJO Y A LA SEGURIDAD SOCIAL

El ámbito laboral es, posiblemente, donde la documentación ejerce la mayor influencia como dispositivo de control y exclusión. El Artículo 19 del Código del Trabajo chileno establece que, para contratar a un extranjero, el empleador debe exigir su cédula de identidad y el visado de residencia respectivo. Esta exigencia formal tiene dos efectos estructurales:

- Exclusión del Mercado Formal: El migrante indocumentado queda excluido de manera inmediata del mercado laboral formal. Esto lo empuja inevitablemente hacia la informalidad, donde queda expuesto a la explotación, salarios injustos y la ausencia total de protección laboral (Pavez-Soto, 2021).

- Vulneración de Derechos de Seguridad Social: Al trabajar en la informalidad, la persona migrante no puede cotizar para previsión (AFP) ni para salud (FONASA/ISAPRE), perdiendo el derecho a pensiones, licencias médicas o seguro de cesantía. Esto no solo afecta al migrante, sino que contraviene directamente las obligaciones de Chile bajo la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CTM), que exige la igualdad de trato en materia de seguridad social, independientemente del estatus de residencia.

4. ACCESO A LA JUSTICIA Y A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

El acceso a la justicia es un derecho fundamental consagrado en el artículo 19 N.º 3 de la Constitución y en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, garantizando a toda persona la tutela judicial efectiva. No obstante, la dependencia de la documentación transforma este derecho en una prerrogativa de difícil ejercicio para el migrante indocumentado.

La barrera documental se manifiesta en dos niveles procedimentales cruciales:

- Obstáculo para Obtener Documentos Habilitantes: para numerosos trámites legales, la postulación a visas o la regularización de situaciones jurídicas, es indispensable presentar el Certificado de Antecedentes emitido por el Servicio de Registro Civil e Identificación. Si el migrante carece de un Rol Único Nacional (RUN) o si su cédula está vencida, la obtención de este certificado se paraliza administrativamente. Esto genera un cuello de botella que impide al migrante avanzar en su proceso de regularización, quedando en una indefensión administrativa que solo puede romperse mediante la interposición de un recurso judicial (amparo o protección).
- Barreras en el Patrocinio Judicial: para actuar en juicio, la persona debe conferir un mandato judicial a su abogado, un acto formal que se realiza generalmente ante notario público o ante el secretario del tribunal (Ley N° 18.120).
 - o Notarías: El notario público, en su rol de ministro de fe, exige la presentación de una cédula de identidad o pasaporte vigente para acreditar la identidad del mandante.

- Implicancia: El migrante indocumentado se enfrenta a la desconfianza institucional del oficial o notario, dificultando el ejercicio de la capacidad de comparecencia en juicio. Esta restricción genera un dilema: la principal vía de defensa del migrante puede verse obstaculizada por una exigencia formal que la propia autoridad estatal no ha logrado subsanar, afectando la tutela judicial efectiva (Galaz, 2023).

En conclusión, la documentación, al no ser un instrumento universalmente accesible, opera como una poderosa herramienta de estratificación jurídica que debilita la posición procesal del migrante y limita su capacidad para hacer valer sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones ante la ley.

Además de restringir derechos concretos -como salud, educación o trabajo-, produce un efecto simbólico de estigmatización y miedo a interactuar con las instituciones, reforzando la marginalidad de quienes carecen de acreditación migratoria. Estas dinámicas ponen de relieve la urgencia de replantear la relación entre documentación y acceso a derechos, abriendo paso a un análisis normativo y jurisprudencial que permita comprender los estándares aplicables en la materia.

La documentación migratoria cumple un rol indispensable dentro del orden jurídico-administrativo, pues permite al Estado identificar, registrar y asignar responsabilidades, asegurando cierto grado de seguridad jurídica tanto para nacionales como para extranjeros. Sin embargo, cuando estos instrumentos pasan de ser un medio de gestión institucional a convertirse en un requisito determinante para el goce efectivo de derechos, su función se desvirtúa. En Chile, esta tensión ha sido particularmente visible en el ámbito migratorio, donde la acreditación documental se erige como condición de acceso a la salud, la educación o el trabajo formal. Tal como advierten Pavez-Soto y Colomé (2018), el enfoque administrativo de la política migratoria chilena tiende a “convertir la legalidad en un mecanismo de distinción entre quienes pueden o no acceder al goce efectivo de derechos, reproduciendo lógicas de exclusión bajo el amparo de la norma” (p. 124).

Desde una perspectiva crítica, el desafío no consiste en eliminar los mecanismos de identificación -cuya existencia resulta necesaria para la organización estatal-, sino en superar la dependencia estructural que vincula la documentación con el ejercicio de derechos fundamentales. En otras

palabras, se trata de avanzar hacia un modelo en el cual la regularidad administrativa no constituya el presupuesto del reconocimiento jurídico de la persona, sino una dimensión complementaria que facilite su inclusión institucional. De este modo, la política migratoria debería orientarse a desvincular progresivamente el acceso a derechos de la posesión de documentos, armonizando las exigencias administrativas con un enfoque de derechos humanos basado en la igualdad y la proporcionalidad.

Diversos organismos internacionales han advertido que la indocumentación genera una forma de estratificación jurídica incompatible con el principio de igualdad ante la ley. El Comité sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios ha sostenido que la ausencia de documentos no puede, por sí misma, justificar un acceso diferenciado a servicios esenciales, pues ello constituye una forma de discriminación indirecta basada en la condición migratoria (Comité CMW, 2013). En la misma línea, la Relatoría Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes ha señalado que los sistemas administrativos que condicionan derechos al estatus documental producen “zonas de no derecho”, en las cuales las personas quedan expuestas a abusos precisamente porque temen interactuar con instituciones estatales (ACNUDH, 2017). Estas advertencias refuerzan la idea de que la documentación ha dejado de ser un mecanismo neutral de identificación, pasando a operar como un instrumento que delimita quién accede efectivamente a los derechos garantizados por el orden jurídico.

La literatura comparada ha mostrado que los Estados que vinculan estrictamente la documentación con el acceso a derechos generan patrones estables de exclusión. Un estudio de la Organización Internacional para las Migraciones evidenció que los países donde la regularidad migratoria se exige como condición habilitante para la salud, la educación o el trabajo presentan mayores índices de explotación laboral, informalidad y barreras para la denuncia de delitos (IOM, 2019). Del mismo modo, el Global Compact for Migration identifica la indocumentación como un factor estructural que reproduce desigualdades al impedir que las personas accedan a mecanismos de protección social, seguridad laboral y justicia (UN, 2018). Estos diagnósticos permiten concluir que la experiencia chilena no es aislada, sino que reproduce un patrón internacional: cuando los sistemas estatales subordinan los derechos a la acreditación migratoria, se consolida una ciudadanía diferenciada que vulnera las obligaciones internacionales de igualdad y no discriminación.

En definitiva, la falta de acreditación migratoria en Chile no constituye un simple déficit administrativo, sino un factor de exclusión estructural que condiciona el acceso a derechos fundamentales, reproduce desigualdades y consolida una ciudadanía diferenciada. La documentación opera, en este sentido, como una frontera interna que define quiénes son reconocidos como titulares efectivos de derechos y quiénes permanecen invisibilizados. Este fenómeno, lejos de ser exclusivo del contexto chileno, se observa en diversos países y ha motivado la intervención de organismos internacionales que han reiterado la obligación de los Estados de garantizar la igualdad y la no discriminación, independientemente del estatus migratorio. Sobre esa base, el siguiente capítulo examina cómo la jurisprudencia y los estándares internacionales en materia de migración y derechos humanos tensionan las prácticas internas y ofrecen parámetros interpretativos para repensar el vínculo entre documentación y acceso a derechos.

V. JURISPRUDENCIA Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE MIGRACIÓN Y DD.HH.

La jurisprudencia reciente en Chile revela un tránsito no lineal desde prácticas administrativas que condicionan el acceso a derechos a la tenencia de documentos vigentes hacia decisiones que, bajo principios de igualdad y debido proceso, moderan las exigencias formales cuando éstas devienen imposibles o desproporcionadas. Esta evolución coincide con estándares interamericanos y universales que afirman la universalidad de los derechos con independencia del estatus migratorio, y resulta especialmente elocuente cuando la “falta de documentación” opera como barrera estructural, tal como se analizó previamente.

1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES APLICABLES

En el plano interamericano, la Opinión Consultiva OC-18/03 de la Corte IDH fijó una premisa cardinal: las personas migrantes en situación irregular son titulares de los mismos derechos laborales y deben estar protegidas frente a toda forma de discriminación por nacionalidad o estatus. Este pronunciamiento resulta fundamental para la discusión chilena, en tanto contrasta con la exigencia de documentación regular para acceder al trabajo formal y cotizar en seguridad social, mostrando cómo la jurisprudencia interamericana limita la validez de tales requisitos cuando éstos se convierten en barreras de exclusión (Corte IDH, OC-18/03, párr. 160). Lo anterior sustenta la idea de la absoluta validez de las herramientas de documentación, siempre y

cuando éstas no se transformen en un límite para el disfrute de los derechos fundamentales y servicios básicos o, a contrario sensu, en una puerta exclusiva de acceso para quienes cumplen con los requisitos formales, reproduciendo así desigualdades que el derecho debiera precisamente corregir.

La OC-21/14, por su parte, consolidó obligaciones positivas respecto de niñas, niños y adolescentes en contexto migratorio, prohibiendo su detención por motivos administrativos, reforzando el debido proceso y protegiendo la unidad familiar. Este estándar se enlaza directamente con la jurisprudencia chilena que ha flexibilizado la exigencia de pasaportes o cédulas extranjeras para la regularización de NNA venezolanos, al reconocer que los obstáculos documentales no pueden imponerse en desmedro del interés superior del niño (Corte IDH, OC-21/14).

A ello se suma la Opinión Consultiva OC-25/18, que reconoce el asilo como derecho humano y prohíbe los rechazos en frontera sin un examen individualizado, imponiendo a los Estados la obligación de asegurar acceso efectivo a procedimientos y garantías adecuadas. Si se observa en clave comparada, este criterio no sólo cuestiona las prácticas de expulsión exprés aplicadas en Chile y en otros países latinoamericanos, sino que también invita a distinguir entre los distintos tipos de medidas administrativas que los Estados adoptan en materia migratoria y su diverso grado de afectación de los derechos fundamentales.

Desde la perspectiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tales medidas deben someterse a un examen de proporcionalidad, en virtud del cual: (i) la exigencia de visados o permisos puede considerarse un fin legítimo de control migratorio; (ii) dichas medidas deben ser adecuadas y necesarias, esto es, justificadas por razones objetivas y no discriminatorias; y (iii) el gravamen que imponen no puede derivar en una afectación desproporcionada de derechos, especialmente cuando se condiciona el acceso a servicios básicos o a procedimientos judiciales. En esta línea, la Corte ha sostenido que las políticas de control fronterizo no son per se contrarias al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pero sí lo son cuando su aplicación desvirtúa los principios de razonabilidad y debido proceso (Corte IDH, Vélez Loor vs. Panamá, 2010; Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia, 2013).

La jurisprudencia contenciosa interamericana refuerza esta interpretación. En Vélez Loor vs. Panamá, la Corte declaró que la detención migratoria indefinida y sin control judicial constituía

una medida desproporcionada frente al objetivo de control fronterizo; en *Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia*, afirmó que el rechazo en frontera sin evaluación individual ni acceso a recursos vulneraba el principio de necesidad y el derecho al debido proceso; y en *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, censuró el uso excesivo de la fuerza en operaciones de control migratorio, reiterando que la aplicación de la ley no puede realizarse sacrificando la dignidad humana (Corte IDH, *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, 2012). Todos estos precedentes consolidan un principio común: la legalidad administrativa no puede justificar la negación de garantías procesales ni la restricción arbitraria de derechos fundamentales.

De manera complementaria, el sistema universal de Naciones Unidas ha reforzado esta misma línea interpretativa. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que el principio de no discriminación del PIDESC se extiende expresamente a las personas migrantes en situación irregular (Observación General N° 20), mientras que la Observación General N° 14 define el derecho a la salud como acceso universal, disponible y accesible sin importar la condición administrativa. A su vez, los Comentarios Generales Conjuntos de los Comités CMW y CRC (N° 3/22 y N° 4/23) recuerdan que los niños y niñas migrantes deben acceder a educación, salud y vías efectivas de regularización con plenas garantías de debido proceso.

2. JURISPRUDENCIA CHILENA: DOCUMENTACIÓN, DEBIDO PROCESO Y PROTECCIÓN DE DERECHOS

La evolución de la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia en Chile, particularmente de la Corte Suprema, constituye un elemento indispensable para comprender el actual estándar de protección de los derechos de las personas migrantes. Esta evolución se caracteriza por una notoria transición desde un paradigma formalista hacia uno garantista en la aplicación del derecho migratorio (Observatorio Judicial, 2024).

El estándar formalista, predominante bajo la vigencia del derogado Decreto Ley N° 1.094 de 1975, se basaba en el reconocimiento casi irrestricto de la potestad soberana del Estado para regular el ingreso y la permanencia de extranjeros. Bajo este enfoque, la interpretación legal era literalista, y la figura del migrante era vista principalmente como un sujeto de control cuya permanencia dependía de la estricta observancia de los requisitos administrativos. La infracción

a un requisito formal, como el ingreso por paso no habilitado, o la omisión documental, justificaba automáticamente la aplicación de una sanción como la orden de expulsión.

El estándar garantista emerge con la creciente judicialización de los procedimientos migratorios a través de los recursos de amparo y protección, y con la incorporación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) en el análisis judicial. Este nuevo paradigma reconoce a la persona migrante como un sujeto de derechos (Rosario Matos & Beca, 2022), obligando a la autoridad administrativa y judicial a ponderar los derechos fundamentales y los tratados internacionales ratificados por Chile, por sobre la mera literalidad de la ley.

La Corte Suprema ha sentado diversas líneas jurisprudenciales que evidencian esta transición, centrando su análisis en la protección del debido proceso y la proporcionalidad de las medidas administrativas:

1. Principio de Proporcionalidad y Arraigo: El criterio garantista exige que cualquier medida restrictiva de derechos, como la expulsión, sea proporcionada a la infracción cometida y a los antecedentes del caso. La jurisprudencia ha revocado órdenes de expulsión cuando el migrante demuestra un arraigo significativo en Chile (laboral, social o familiar), estableciendo que la sanción resulta excesiva (Servicio Jesuita a Migrantes [SJM], 2025). Este análisis de fondo limita la discrecionalidad administrativa, impidiendo que una falta meramente formal conduzca a la sanción más grave sin ponderación.
2. Protección de la Unidad Familiar y el Interés Superior del Niño: Se ha consolidado la tendencia a dejar sin efecto las órdenes de expulsión o de abandono que afecten el derecho a la reunificación familiar, especialmente cuando existen hijos chilenos o lazos familiares estables en el país (SJM, 2024). El interés superior del niño, principio rector en el DIDH, se eleva como un factor determinante que debe primar sobre la potestad sancionatoria del Estado (Bernaes Basáez, 2024).
3. Garantía del *Non Bis In Idem*: Un hito en esta transición es la aplicación del principio *Non Bis In Idem* (no ser castigado dos veces por el mismo hecho) en materia migratoria. La Corte ha anulado decretos de expulsión que se basan en la comisión de un delito por el cual el migrante ya cumplió una pena privativa de libertad, considerando que la doble

sanción es contraria a los estándares de un Estado de Derecho (Observatorio Judicial, 2024).

4. Debido Proceso y Derecho a Subsana: En el ámbito de la documentación y el debido proceso, la Corte Suprema ha intervenido para exigir que la autoridad migratoria agote todas las instancias razonables antes de rechazar una solicitud o sancionar al migrante. Esto incluye la obligación de notificar correctamente y otorgar un plazo prudencial para subsanar omisiones documentales o corregir errores administrativos, en lugar de decretar inmediatamente la expulsión o el rechazo de residencia por motivos formales (SJM, 2025). Este criterio se alinea con la idea de que la administración no puede actuar con un rigor excesivo que vulnere un procedimiento justo y racional (Bernales Basáez, 2024).

Los Tribunales Superiores de Justicia en Chile han comenzado a reflejar -aunque de manera fragmentaria- la influencia de los estándares internacionales en materia de migración y derechos humanos. Uno de los avances más relevantes ha sido la consideración de la documentación como umbral de acceso a la vida social y al ejercicio de derechos fundamentales.

En un fallo emblemático sobre la vigencia de la cédula, la Corte Suprema, Rol N° 115.064-2022, reconoció que la falta de vigencia de la cédula de identidad constituye un obstáculo que compromete el desarrollo cotidiano de las personas migrantes. En consecuencia, ordenó a las autoridades considerar vigente dicho documento mientras la solicitud de residencia se encuentre en trámite, instruyendo la comunicación de esta orden a organismos clave como el Registro Civil, FONASA y la Comisión para el Mercado Financiero. Este precedente refuerza la idea de que la ausencia de un documento formal no puede transformarse en una barrera para el acceso a servicios básicos, y se alinea con la doctrina interamericana sobre la desproporcionalidad de exigir requisitos imposibles de cumplir (Corte Suprema de Chile, 2023, Rol N° 115.064-2022).

Este razonamiento se reitera en decisiones posteriores, como los amparos resueltos en junio de 2024, donde la Corte Suprema sostuvo que la autoridad migratoria no puede imponer cargas documentales imposibles ni rechazar solicitudes de residencia de niños, niñas y adolescentes por falta de pasaporte o cédula extranjera, ordenando aplicar el principio del interés superior del niño y aceptar partidas de nacimiento como medio probatorio suficiente. La Corte apeló expresamente al principio de interés superior del niño y a la hermenéutica pro homine de la Ley 21.325, estableciendo que las exigencias documentales deben flexibilizarse cuando generan

cargas imposibles y ponen en riesgo el goce de derechos básicos (Corte Suprema de Chile, 2024, Rol N° 35.845-2024). Esta decisión conecta con la OC-21/14 de la Corte Interamericana, que exige obligaciones reforzadas de protección para NNA en contexto migratorio, evidenciando la progresiva internalización del estándar interamericano en la jurisprudencia nacional.

Otro ámbito donde es posible observar la influencia del derecho internacional es en el debido proceso administrativo. La Corte Suprema ha dejado sin efecto diversas decisiones de la autoridad migratoria, subrayando la necesidad de que estas se ajusten a estándares de legalidad, razonabilidad y debido proceso.

Así, en el Rol N° 34.403-2021, el tribunal acogió un recurso de amparo contra una orden de expulsión de una ciudadana venezolana, considerando el contexto de crisis humanitaria en su país y aplicando el principio de no devolución como límite infranqueable a la discrecionalidad administrativa (Corte Suprema de Chile, 2021).

En adhesión a lo anterior, el Rol N° 75.583-2021 marcó un precedente al anular una resolución de expulsión por falta de motivación suficiente y ausencia de consideración de circunstancias personales, reafirmando que la discrecionalidad estatal no puede ejercerse de modo arbitrario (Corte Suprema de Chile, 2021).

Este criterio se proyecta también en el Rol N° 15.472-2022, donde la Corte anuló una expulsión de un ciudadano colombiano, padre de una hija chilena, por no ponderar la vida familiar ni el principio de proporcionalidad (Corte Suprema de Chile, 2022).

A ello se suma el Rol N° 28.655-2021, un importante fallo que reconoció expresamente la reunificación familiar como límite a la potestad de expulsar (Corte Suprema de Chile, 2021).

Finalmente, el Rol N° 124.555-2023 dejó sin efecto la resolución que rechazaba la permanencia definitiva de una mujer extranjera por incumplir el principio “esencial” de todo procedimiento -el derecho a ser oído-, reafirmando así el principio de legalidad (Corte Suprema de Chile, 2023).

Consideradas en conjunto, estas decisiones muestran que el control judicial chileno ha empezado a aplicar implícitamente el test de proporcionalidad desarrollado por la Corte Interamericana: (i)

el control migratorio persigue un fin legítimo; (ii) las medidas deben ser idóneas y necesarias; y (iii) su aplicación no puede implicar un sacrificio desmedido de derechos fundamentales. Así, la Corte Suprema ha transitado hacia un modelo garantista y razonable, que reconoce la documentación como un medio de gestión administrativa válido, pero restringe su utilización como condición excluyente del reconocimiento de derechos y del acceso a los mecanismos de protección institucional.

La convergencia entre la jurisprudencia chilena y los criterios interamericanos muestra cómo el poder judicial ha comenzado a tensionar la lógica formalista de la administración migratoria, incorporando un enfoque más garantista orientado a resguardar la dignidad y los derechos de las personas migrantes. Sin embargo, este avance sigue siendo reactivo y fragmentario, pues depende de la intervención judicial caso a caso y no de una transformación estructural del sistema. En consecuencia, el desafío pendiente consiste en trasladar este giro garantista desde la esfera judicial hacia el diseño normativo y las políticas públicas, de modo que la protección de derechos no dependa del litigio individual, sino que se consagre como principio rector del régimen migratorio. Este tránsito resulta indispensable para consolidar una política migratoria coherente con los estándares internacionales, tema que se aborda en el capítulo siguiente.

VI. HACIA UN NUEVO ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN CHILE

1. JUSTIFICACIÓN DE UNA REFORMA

La urgencia de emprender una reforma estructural del régimen migratorio chileno se sustenta en tres argumentos convergentes. En primer lugar, existe una marcada disociación entre el discurso garantista en materia de derechos humanos y la práctica administrativa, que continúa condicionando el ejercicio de derechos sociales básicos al cumplimiento de requisitos formales vinculados al estatus migratorio. Esta desconexión provoca que personas que, de facto, residen y contribuyen en el territorio nacional permanezcan en una situación de limbo jurídico y social, vulnerando la efectividad de derechos esenciales como la salud, la educación, el trabajo y la vivienda.

En segundo lugar, desde una perspectiva normativa, el problema no se agota en la constatación de vulneraciones puntuales, sino que obliga a revisar críticamente el modo en que se entiende y aplica el principio de igualdad en el ámbito migratorio. Como plantea Villavicencio (2018), la igualdad opera como “un principio normativo, relacional e histórico” (p. 59), que exige evaluar si las normas y sus condiciones de aplicación atribuyen correctamente consecuencias jurídicas relevantes. Esto implica que no basta con que las reglas migratorias sean generales o abstractas; es necesario analizar si los criterios que utilizan para distinguir entre personas -por ejemplo, la posesión de determinados documentos- son normativamente relevantes y están justificados. Desde esta óptica, la política migratoria chilena no solo estaría generando dificultades administrativas, sino que podría configurarse como un mecanismo de producción de desigualdad estructural cuando la exigencia documental se utiliza como filtro de acceso a derechos esenciales.

En tercer lugar, el principio de igualdad incorpora una presunción a favor del trato igualitario y de la prohibición de discriminación. Villavicencio (2018), siguiendo a Alexy, recuerda que existe una presunción a favor del tratamiento igual y, por ende, de la interdicción de la discriminación, de modo que cualquier trato desigual requiere una justificación suficiente (p. 59). Trasladado al campo migratorio, esto significa que la imposición de requisitos documentales diferenciados para las personas extranjeras -cuando tienen por efecto impedir el acceso a prestaciones que sí se garantizan a la población nacional- solo puede considerarse compatible con la igualdad si se prueba que dichas diferencias responden a razones suficientes y proporcionales. Cuando la regulación exige documentos imposibles de obtener o utiliza la falta de documentación como barrera absoluta para el acceso a la salud, la educación o el trabajo, se configura un supuesto paradigmático de discriminación indirecta: la norma es formalmente neutra, pero sus efectos recaen desproporcionadamente sobre un grupo específico (Villavicencio, 2018, pp. 65–66).

A ello se suma que, tal como señala la literatura sobre justicia social, las desigualdades contemporáneas no se explican únicamente por la distribución de recursos económicos, sino también por la posición que las personas ocupan en jerarquías de estatus y reconocimiento (Villavicencio, 2018, pp. 61–63). En el caso de las personas migrantes, la condición documental se superpone con otras fuentes de desventaja -clase social, origen nacional, racialización, género- produciendo situaciones interseccionales de exclusión. Esta dimensión relacional refuerza la tesis de que un enfoque meramente formal de la igualdad resulta insuficiente: se requiere una

concepción sensible a las condiciones concretas y a los efectos materiales de la normativa sobre grupos históricamente desaventajados.

Actualmente, los avances hacia una concepción garantista del derecho migratorio se expresan principalmente en casos individuales y a través de la intervención del poder judicial. La jurisprudencia reciente de la Corte Suprema ha comenzado a tensionar el paradigma vigente al reconocer que la imposición de cargas documentales imposibles de cumplir vulnera los principios de proporcionalidad y debido proceso, especialmente en materias de residencia, expulsión y reunificación familiar. Paralelamente, los estándares interamericanos han reafirmado la obligación de los Estados de garantizar el acceso efectivo a los derechos con independencia del estatus migratorio, aplicando criterios de proporcionalidad que distinguen entre medidas legítimas de control y aquellas que resultan arbitrarias o discriminatorias. No obstante, estos avances judiciales operan de manera fragmentaria y ex post, al depender del litigio individual más que de un marco normativo estructural. De ahí la necesidad de trasladar este giro garantista desde la esfera judicial hacia el diseño institucional y legislativo, asegurando que la protección de los derechos de las personas migrantes no dependa de la intervención excepcional de los tribunales, sino que se configure como principio rector del sistema migratorio chileno.

A partir de estos antecedentes, se torna imperiosa una reforma estructural que reoriente la política migratoria desde una lógica de control y gestión hacia una lógica de garantía de derechos, sustentada en tres ejes fundamentales:

- (1) La adecuación normativa a los estándares internacionales de derechos humanos;
- (2) La revisión de los efectos desproporcionados que la exigencia documental produce en el acceso a derechos sociales; y
- (3) El fortalecimiento institucional que permita transitar hacia un modelo de regularización inclusiva, en el cual la documentación cumpla una función de identificación y registro, pero no de exclusión o condicionamiento.

En consecuencia, este capítulo propone una serie de directrices normativas y administrativas orientadas a armonizar las exigencias propias del orden estatal con el principio de dignidad humana, avanzando hacia un marco jurídico coherente tanto con las obligaciones internacionales

asumidas por Chile como con la realidad social y humanitaria que caracteriza a la migración contemporánea.

2. EJES DE TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA MIGRATORIO CHILENO

La consolidación de un sistema migratorio coherente con los estándares internacionales de derechos humanos exige avanzar desde soluciones judiciales individuales hacia mecanismos normativos de alcance general, capaces de garantizar la igualdad material y el acceso efectivo a los derechos sociales básicos. En virtud de lo dispuesto por el artículo 5 inciso 2 de la Constitución Política de la República, el Estado de Chile se encuentra jurídicamente obligado a respetar y promover los derechos esenciales reconocidos por los tratados internacionales ratificados y vigentes en el país. Este mandato constitucional impone un deber de adecuación normativa frente a instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), cuyo Comité ha señalado que “los derechos amparados por el Pacto se aplican a todas las personas, incluidos los no nacionales, independientemente de su situación legal y documentación” (Comité DESC, 2009, párr. 30).

Del mismo modo, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Naciones Unidas, 1990) dispone en su artículo 7 que los Estados partes deben asegurar el goce de los derechos allí reconocidos “sin distinción alguna por motivo de sexo, raza, color, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento u otra condición”. Estos compromisos internacionales, junto con la Opinión Consultiva OC-18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que prohibió cualquier trato diferenciado en el goce de derechos por causa del estatus migratorio (Corte IDH, 2003, p. 32), conforman un estándar vinculante que obliga al Estado chileno a garantizar derechos fundamentales con independencia de la situación documental de la persona.

En consecuencia, la reforma estructural del régimen migratorio chileno debe traducirse en un nuevo marco legal e institucional que materialice estos principios, eliminando la dependencia excesiva de la documentación como condición de acceso a derechos. Este proceso requiere medidas articuladas en torno a tres ejes normativos complementarios: (i) la adecuación legislativa a los tratados internacionales de derechos humanos; (ii) la eliminación de barreras documentales desproporcionadas en los sistemas de salud, educación, trabajo y seguridad social; y (iii) el

fortalecimiento institucional que permita la regularización inclusiva y la supervisión permanente de las políticas migratorias bajo un enfoque de derechos.

Un ejemplo comparado lo constituye la Ley 14/1986 General de Sanidad de España, cuyo artículo 16 reconoce la atención sanitaria universal y gratuita para toda persona residente, sin distinción por nacionalidad o estatus administrativo (Ministerio de Sanidad, 1986). En Francia, la Loi n.º 99-641 de 1999, que crea la Couverture Maladie Universelle (CMU) y su extensión Aide Médicale de l'État (AME), garantiza cobertura médica a personas extranjeras en situación irregular tras un período mínimo de residencia (Légifrance, 1999). Estos modelos demuestran que la universalidad en la prestación de servicios esenciales no solo es jurídicamente viable, sino también eficaz desde una perspectiva de política pública, pues reduce la exclusión y los costos derivados de la marginalidad social.

De este modo, la propuesta de reforma chilena debe orientarse a construir un régimen migratorio de carácter inclusivo, en el cual la documentación cumpla una función de identificación y registro, pero nunca de exclusión o restricción. Buscando traducir este principio en disposiciones concretas, adaptables al contexto normativo nacional y en sintonía con los compromisos internacionales asumidos por el Estado.

3. BASES NORMATIVAS Y ADMINISTRATIVAS PARA UN REGIMEN MIGRATORIO GARANTISTA

La construcción de un ordenamiento migratorio coherente con los compromisos internacionales de derechos humanos requiere traducir los principios de universalidad, igualdad y proporcionalidad en disposiciones legales y administrativas concretas. Este rediseño normativo debe orientarse a eliminar la dependencia excesiva de la documentación como condición para el acceso a derechos sociales básicos, fortalecer los mecanismos de regularización y crear instancias institucionales permanentes de supervisión y coordinación intersectorial.

3.1 Reconocimiento legal del acceso universal a derechos sociales básicos y la Cédula Provisoria de Identidad

En el plano normativo general, el primer paso consiste en incorporar expresamente el principio de acceso universal a derechos sociales básicos dentro del régimen jurídico migratorio. Este reconocimiento debiera plasmarse en la propia Ley N.º 21.325 sobre Migración y Extranjería, mediante una disposición que garantice que “toda persona que resida en el territorio nacional,

independientemente de su situación migratoria, tiene derecho a acceder a la salud, la educación, el trabajo y la vivienda en igualdad de condiciones”.

Tal incorporación sería plenamente coherente con lo dispuesto por el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que prohíbe toda forma de discriminación en el goce de los derechos reconocidos en el Pacto (Naciones Unidas, 1966), y con la Observación General N.º 20 del Comité DESC, que aclara que la protección se extiende a “todas las personas, incluidas las que carecen de situación legal o documentación” (Comité DESC, 2009, párr. 30).

En la práctica, ello implicaría modificar los reglamentos sectoriales -por ejemplo, el DFL N.º 1/2005 del Ministerio de Salud y el DFL N.º 2/2010 del Ministerio de Educación- para eliminar la exigencia de RUN o cédula de identidad como requisito de acceso a prestaciones o matrícula. En su reemplazo, se propone la creación de una Cédula Provisoria de Identidad para Migrantes en Trámite (CPIM). Este instrumento, más específico que la figura de un Identificador Nacional Provisorio Único (INPU), debe ser emitido por SERMIG al inicio del trámite de solicitud y ser reconocido obligatoriamente para:

- El registro estadístico y la trazabilidad de los servicios en salud, educación y programas sociales.
- Garantizar la tutela judicial efectiva, instruyendo a Notarías y Conservadores a aceptarlo como prueba de identidad suficiente para el otorgamiento del mandato judicial (Galaz, 2023).

Adicionalmente, y para combatir la informalidad laboral (Pavez-Soto, 2021), es imperativo iniciar una discusión para reformar el Artículo 19 del Código del Trabajo para permitir la contratación formal de migrantes cuya solicitud de residencia se encuentre en trámite, estableciendo un mecanismo transitorio de retención de cotizaciones hasta la obtención del RUN definitivo.

3.2 Procedimiento de regularización inclusiva y principio de proporcionalidad documental

En un nivel más específico, la reforma debe contemplar la creación de un procedimiento extraordinario de regularización migratoria, orientado a personas que acrediten residencia efectiva, vínculos familiares o laborales en Chile, o que se encuentren en situación de

vulnerabilidad social. El modelo puede inspirarse en la experiencia española de la “arraigo social” (Real Decreto 557/2011), que permite obtener autorización de residencia a quienes demuestran integración comunitaria y permanencia prolongada en el país.

El diseño chileno debiera, además, incorporar un principio de proporcionalidad documental, según el cual ninguna autoridad podrá exigir antecedentes imposibles de obtener en el país de origen cuando ello impida el ejercicio de un derecho o la regularización migratoria. Este principio se encuentra en línea con la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema de Chile (Rol N.º 115.064-2022; Rol N.º 32.987-2025), que ha declarado improcedente exigir documentos extranjeros no disponibles, por constituir una carga desproporcionada contraria al debido proceso administrativo. La formalización de este principio es un imperativo legal para evitar que la protección del migrante dependa del litigio judicial.

3.3 Supervisión institucional y control de convencionalidad en políticas migratorias

Para asegurar la coherencia del sistema, resulta indispensable establecer una instancia autónoma de supervisión y evaluación permanente de las políticas migratorias. En este sentido, se propone la creación de una instancia denominada Comisión Nacional de Seguimiento y Evaluación de la Política Migratoria, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, pero con carácter interministerial y consultivo.

Esta comisión estaría integrada por representantes del Servicio Nacional de Migraciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, y al menos un representante del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y de organizaciones de la sociedad civil especializadas en migración. Sus funciones serían monitorear la aplicación del enfoque de derechos humanos en las políticas migratorias, emitir informes públicos anuales, formular recomendaciones normativas y administrativas, y proponer indicadores de inclusión y acceso a derechos para personas migrantes y refugiadas.

El modelo se inspira en experiencias como el Consejo Nacional para la Igualdad de Ecuador y el Migration Advisory Committee de Reino Unido, que operan bajo estructuras gubernamentales existentes, con participación técnica y enfoque de derechos. Esta fórmula permite equilibrar la

viabilidad institucional con la necesidad de un control preventivo y transversal sobre las prácticas administrativas que afectan a la población migrante.

El Consejo debería contar con competencia expresa para promover la aplicación del control de convencionalidad en los actos administrativos del Servicio Nacional de Migraciones, garantizando que toda decisión se ajuste a los estándares interamericanos definidos por la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-18/03 y en los casos Vélez Loo vs. Panamá (2010) y Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia (2013). Este enfoque permitiría pasar de un control judicial posterior a un control preventivo de legalidad y proporcionalidad, fortaleciendo la cultura institucional de derechos humanos.

3.4 Coordinación municipal y ciudadanía local

Finalmente, la reforma debe proyectarse hacia la esfera local mediante la creación de un sistema de coordinación municipal de inclusión migrante, que habilite a los municipios para otorgar certificaciones de residencia, acceso a servicios y participación en programas sociales sin exigir acreditación migratoria. Este principio, reconocido en diversas legislaciones europeas bajo la noción de “ciudadanía local” (local citizenship), se vincula con el artículo 12 de la Carta Europea de la Autonomía Local (Consejo de Europa, 1985), que consagra la capacidad de las entidades territoriales para garantizar derechos básicos a todas las personas que habitan su jurisdicción.

El impacto de esta medida sería doble. Por un lado, fortalecería la gestión descentralizada de la política migratoria, permitiendo a los municipios diagnosticar y atender con mayor precisión las necesidades reales de la población migrante, particularmente en ámbitos como salud primaria, vivienda y educación básica. Por otro, contribuiría a la integración social y la cohesión comunitaria, al reconocer institucionalmente la pertenencia territorial de las personas migrantes, aun cuando su situación documental no esté regularizada.

Este enfoque local permitiría superar la lógica del control centralizado y avanzar hacia una gobernanza inclusiva, donde las municipalidades actúen como primeros garantes de derechos y agentes de vinculación social. Tal aproximación responde a lo que De Genova (2002) denomina “producción social de la legalidad”, en el sentido de que la pertenencia y el reconocimiento no dependen exclusivamente del estatus jurídico, sino de la interacción cotidiana y de la

participación en la vida comunitaria. Así, el reconocimiento local opera como primer escalón hacia una ciudadanía sustantiva, que precede al reconocimiento formal del Estado.

El análisis desarrollado en este capítulo demuestra que la reconfiguración del régimen migratorio chileno es una necesidad jurídica, social y política impostergable. El sistema actual, construido sobre la exigencia documental como puerta de acceso a los derechos, ha derivado en una exclusión estructural incompatible con los compromisos internacionales asumidos por el Estado. Si bien la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema y los estándares interamericanos han introducido un giro garantista, su aplicación sigue siendo fragmentaria y dependiente del litigio individual.

De allí que se imponga la necesidad de trasladar ese impulso hacia el diseño legislativo e institucional, consolidando un modelo migratorio inclusivo y coherente con los principios de dignidad humana, igualdad y no discriminación.

Las bases normativas y administrativas propuestas -el reconocimiento legal del acceso universal a derechos sociales, la regularización inclusiva, la supervisión interministerial y la coordinación municipal- no solo permitirían al Estado chileno cumplir sus obligaciones internacionales, sino que también fortalecerían la cohesión social y la eficiencia institucional. En suma, se trata de transitar desde un paradigma de control hacia un paradigma de garantía, donde la documentación recupere su rol instrumental de registro y deje de funcionar como barrera de acceso a los derechos fundamentales.

Como advierte Karmy (2023), “la irregularidad no es una condición natural del migrante, sino una construcción institucional que legitima la exclusión”. De ahí que una verdadera reforma no consista solo en modificar normas, sino en transformar la racionalidad política del sistema migratorio, orientándolo hacia la inclusión efectiva y la protección integral de toda persona que habite el territorio nacional.

VII. CONCLUSIONES

La investigación permite confirmar que el régimen migratorio chileno mantiene una estructura normativa y administrativa que vincula de manera excesiva la situación documental con el acceso efectivo a derechos sociales básicos. Si bien la documentación cumple una función legítima de

identificación y orden institucional, su utilización como condición habilitante para prestaciones esenciales ha derivado en prácticas que producen exclusión estructural. Esta realidad evidencia una tensión persistente entre el reconocimiento formal de la universalidad en el acceso a derechos y la imposibilidad práctica de ejercerlos cuando la persona carece de documentos actualizados o de un estatus migratorio regular.

En el plano jurisprudencial, se aprecia una evolución hacia interpretaciones acordes con los principios de proporcionalidad, razonabilidad y no discriminación. La Corte Suprema ha corregido cargas documentales imposibles o desproporcionadas, especialmente en casos que involucran a niños, niñas y adolescentes o a personas con arraigo en el país. No obstante, este giro garantista se ha expresado de manera fragmentaria y reactiva, pues depende del litigio individual y no de un ajuste normativo estructural. Ello demuestra que, aunque los tribunales han avanzado en la protección de derechos, dicho estándar no se ha internalizado plenamente en la gestión administrativa, que continúa operando bajo una lógica formalista.

Desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la subordinación del acceso a derechos al estatus documental carece de justificación suficiente, en particular cuando afecta a grupos estructuralmente desaventajados. Los tratados ratificados por Chile exigen asegurar la igualdad sustantiva y prohibir todo trato discriminatorio, tanto directo como indirecto. En este contexto, la utilización de requisitos documentales rígidos constituye un criterio diferenciador carente de pertinencia normativa cuando produce efectos regresivos, desproporcionados o contrarios al principio de universalidad de los derechos fundamentales.

Asimismo, el estudio revela que las barreras documentales no operan únicamente como obstáculos administrativos, sino como mecanismos que reproducen jerarquías de estatus y profundizan desigualdades preexistentes. La teoría contemporánea de la igualdad –especialmente en su dimensión relacional y diferenciadora– permite comprender que la política migratoria chilena, al insistir en requisitos formales que desatienden la facticidad del caso concreto, contribuye a consolidar formas de marginalidad institucional que se refuerzan en ámbitos como el trabajo, la salud, la educación y el acceso a la justicia.

En definitiva, se concluye que el sistema migratorio chileno requiere una reforma normativa e institucional que permita transitar hacia un modelo coherente con la igualdad sustantiva y los estándares internacionales de derechos humanos. La documentación debe recuperar su función

instrumental de registro y no operar como filtro excluyente para el acceso a derechos esenciales. Para lograr esta transformación, se imponen tres medidas estructurales: la creación de la Cédula Provisoria de Identidad (CPIM) o un documento en trámite de reconocimiento universal para acceder a servicios esenciales; la reforma del Artículo 19 del Código del Trabajo para flexibilizar la contratación de migrantes en proceso de regularización; y la protocolización obligatoria de los criterios judiciales (proporcionalidad, Non Bis In Idem y enfoque del ISN) en las circulares de SERMIG. Solo una transformación de esta naturaleza permitirá superar la actual fragmentación entre un discurso jurídico garantista y una práctica administrativa que aún reproduce exclusión, asegurando que todas las personas que habitan el territorio accedan efectivamente a los derechos que el orden jurídico reconoce.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

1. ACNUDH. (2021). *Los Derechos Humanos de las personas migrantes y refugiadas*. Naciones Unidas.
2. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Derechos humanos de migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*.
3. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2009). *Observación General N° 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*. Naciones Unidas.
4. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2003). *Opinión Consultiva OC-18/03: Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*.
5. Galaz, C. (2019). *Políticas públicas e inmigración: posibilidades de inclusión efectiva en Chile*. Editorial Universitaria.
6. Pavez-Soto, I., & Colomé, S. (2018). *Derechos humanos y política migratoria: discriminación arbitraria en el control de fronteras en Chile*. *Polis: Revista Latinoamericana*, 17(51), 113–136.
7. Migration Policy Institute. (2004). *Managing Irregular Migration. Policy Brief No. 4*. Washington, D.C.
8. Anderson, B., & Ruhs, M. (2007). Researching illegality and labour migration. *Population, Space and Place*, 13(3), 195–210.
9. Centro de Derechos Humanos UDP. (2015). *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2015*. Santiago: Universidad Diego Portales.

10. De Genova, N. (2002). Migrant “illegality” and deportability in everyday life. *Annual Review of Anthropology*, 31, 419–447.
11. Karmy Bolton, R. (2023). *La irregularidad como dispositivo de control y exclusión en América Latina*. LOM Ediciones.
12. Saavedra, F. (2019). *Jurisprudencia y derechos sociales de los migrantes en Chile*. Ediciones Jurídicas.
13. Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Naciones Unidas.
14. Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Naciones Unidas.
15. Organización de Estados Americanos (OEA). (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. OEA.
16. Naciones Unidas. (1990). *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. Naciones Unidas.
17. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2009). *Observación general N° 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del PIDESC)*, E/C.12/GC/20. Naciones Unidas.
18. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2000). *Observación General N° 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12 PIDESC)*, E/C.12/2000/4. Naciones Unidas.
19. Ministerio de Salud. (2005). *DFL N° 1: Texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 2.763, la ley N° 18.933 y la ley N° 18.469*. Diario Oficial.
20. Servicio Jesuita a Migrantes. (2022). *Informe Anual: Acceso a derechos básicos de la población migrante en Chile*.
21. Ministerio de Educación. (2010). *Decreto con Fuerza de Ley N° 2, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley General de Educación (Ley N° 20.370)*. Diario Oficial de la República de Chile, 20 de mayo de 2010.
22. Ministerio de Educación. (s.f.). *Identificador Provisorio Escolar (IPE) e Identificador Provisorio del Apoderado (IPA): Orientaciones para establecimientos educacionales*.
23. Ministerio de Educación. (2018–2022). *Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018–2022*. MINEDUC.
24. Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Asamblea General de las Naciones Unidas.

25. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (1931). *Código del Trabajo*. Diario Oficial de la República de Chile.
26. Ministerio de Salud. (1990). *Ley N° 18.933. Crea el Fondo Nacional de Salud*. Diario Oficial de la República de Chile.
27. Ministerio de Hacienda. (1980). *Decreto Ley N° 3.500. Establece nuevo sistema de pensiones*. Diario Oficial de la República de Chile.
28. Organización Internacional del Trabajo. (2016). *Migración laboral en América Latina: Desafíos y oportunidades*. OIT.
29. Clínica Jurídica de Migrantes, Universidad Diego Portales. (2015). *Informe Anual de Derechos Humanos en Chile 2015*. UDP.
30. Human Rights Watch. (2022). *Informe Mundial 2022: Chile. Eventos de 2021*. Nueva York: HRW.
31. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014). OC-21/14, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*.
32. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). OC-25/18, *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección*.
33. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *Vélez Loor vs. Panamá* (Sentencia de 23 de noviembre de 2010).
34. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana* (Sentencia de 24 de octubre de 2012).
35. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014). *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana* (Sentencia de 28 de agosto de 2014).
36. Comité CMW & Comité de los Derechos del Niño. (2017). *Comentarios Generales Conjuntos N° 3/22 (principios) y N° 4/23 (obligaciones) sobre niñez en contexto de migración*.
37. Corte Suprema de Chile. (12 de febrero de 2023). Recurso de protección (Rol N° 115.064-2022). *Vigencia de cédula durante tramitación y comunicaciones a órganos administrativos*.
38. Corte Suprema de Chile. (20 de mayo de 2021). Recurso de amparo en favor de Yorgina de los Ángeles Pirela Chirino. Rol N° 34.403-2021.
39. Corte Suprema de Chile. (27 de junio de 2023). Recurso de amparo. Rol N° 124.555-2023.
40. Corte Suprema de Chile. (20 de abril de 2021). Recurso de amparo. Rol N° 28.655-2021.
41. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia* (Sentencia de 25 de noviembre de 2013).

42. Corte Suprema de Chile. (12 de junio de 2024). *Recurso de amparo*. Rol N° 35.845-2024.
43. Corte Suprema de Chile. (06 de octubre de 2021). *Recurso de amparo*. Rol N° 75.583-2021.
44. Corte Suprema de Chile. (23 de mayo de 2022). *Recurso de amparo*. Rol N° 15.472-2022.
45. Ministerio de Sanidad (España). (1986). Ley 14/1986, General de Sanidad. Boletín Oficial del Estado, 98, 14393–14417.
46. Légifrance. (1999). Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle.
47. Ministerio de Sanidad. (1986). *Ley 14/1986, General de Sanidad*. Boletín Oficial del Estado, 98, 14393-14417.
48. Real Decreto 557/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
49. Consejo de Europa. (1985). *Carta Europea de la Autonomía Local*.
50. United Nations Population Fund. (2008). *International migration and human rights: Challenges and opportunities on the threshold of the 60th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*. UNFPA.
51. Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. (2013). *Observación General N.º 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares*. Naciones Unidas.
52. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2017). *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*. Naciones Unidas.
53. Villavicencio Miranda, L. (2018). *Justicia social y el principio de igualdad*. Hybris. Revista de Filosofía, Vol. 9 N° Especial, 43–7
54. Bernal Basáez, E. (2024). Debido proceso e inmigración irregular en Chile. *Análisis jurisprudencial de la Corte Suprema 2012-2022*. Iuris Dictio - Revista de Derecho de la Universidad San Francisco de Quito.
55. Observatorio Judicial. (2024). Informe N°69: Jurisprudencia migratoria.
56. Rosario Matos, A. D. J., & Beca Frei, J. P. (2022). *Reconocimiento a la libertad de tránsito de los inmigrantes en la jurisprudencia de los Tribunales Superiores en Chile. Estudio de las sanciones de expulsión*. Revista Chilena de Derecho, 49(2).
57. Servicio Jesuita a Migrantes. (2024). Boletín de Jurisprudencia y Derecho Migratorio.
58. Servicio Jesuita a Migrantes. (2025). Boletín de Jurisprudencia y Derecho Migratorio, Año VI N°2 / Mayo 2025.

59. Galaz, C. (2023). El acceso a la justicia de personas migrantes en Chile: Análisis de las barreras documentales y prácticas. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 14(1), 101–125.
60. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2019). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020: Resumen y análisis de la migración mundial en el contexto del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*.
61. Alvites, L., et al. (2023). *Identificadores provisionales y acceso a la educación: Brechas en la inclusión de estudiantes migrantes en Chile*. *Revista de Educación y Movilidad*.