

Informe legislativo sobre el proyecto de ley que modifica la Ley 21.325, de Migración y Extranjería, para restringir el acceso de inmigrantes en situación irregular a beneficios de cargo fiscal (Boletín N° 17.474-06).

Informe legislativo elaborado a partir del capítulo “Migración y acceso a derechos económicos y sociales” del Informe Anual del Instituto de Derechos Humanos 2025 aprobado por el Consejo del INDH.

I. PRESENTACIÓN

La presente minuta tiene por objeto informar sobre la moción ingresada el 7 de abril del año 2025, por los diputados Jorge Alessandri, Miguel Ángel Becker, Bernardo Berger, Sergio Bobadilla, Fernando Bórquez, Juan Antonio Coloma, Juan Fuenzalida, Andrés Longton, Frank Sauerbaum y Francisco Undurraga. El proyecto de ley analizado tiene por finalidad impedir el acceso a beneficios de cargo fiscal en el caso de extranjeros en condición irregular, de manera de desincentivar el ingreso a territorio nacional por pasos no habilitados. Con tal propósito, se aumentan las exigencias para la obtención de prestaciones estatales y la inscripción en el Registro Social de Hogares.

Durante el primer trámite constitucional en la Cámara de Diputadas y Diputados, el proyecto se discutió en la Comisión de Gobierno Interior Nacionalidad Ciudadanía y Regionalización. El día 16 de marzo del año en curso el Ejecutivo, a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, ingresó suma urgencia al proyecto, lo que propició que ocho días después, el 24 de marzo, luego de la discusión general en la Cámara de Diputadas y Diputados, se aprobara en general y particular, pasando a segundo trámite constitucional en el Senado.

La moción se sustenta en el marco de la aplicación de la Ley 21.325 de Migración y Extranjería, vigente desde 2022, que establece normas en materia de migración y extranjería, con el objeto de regular el ingreso, la estadía, la residencia y el egreso de los extranjeros del país, y el ejercicio de derechos y deberes, estableciendo una nueva institucionalidad para estos fines.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto original contemplaba los siguientes artículos:

Artículo 1º: *Intercálase en el artículo 44 de la ley N°21.325, de Migración y Extranjería, después del inciso primero, el siguiente inciso segundo, pasando el actual segundo, tercero y cuarto, a ser tercero, cuarto y quinto:*

“La postulación y acceso de extranjeros a beneficios de cargo fiscal, requerirá cédula de identidad vigente otorgada por el Servicio de Registro Civil e Identificación”.

Artículo 2º: *La inscripción de extranjeros en el Registro Social de Hogares o en el instrumento de evaluación socioeconómica que lo reemplace, requerirá cédula de identidad vigente otorgada por el Servicio de Registro Civil e Identificación.*

Durante el proceso legislativo se introdujeron modificaciones, resultando en el siguiente proyecto de ley para su discusión en el segundo trámite:

“Artículo único. - Incorpóranse las siguientes modificaciones en la ley N°21.325, de Migración y Extranjería:

1. Agrégase el siguiente artículo 17 bis:

“Artículo 17 bis. - Sin perjuicio de lo dispuesto en este párrafo, se podrá priorizar la distribución de atenciones médicas y la cobertura del sistema educativo en favor de nacionales, frente a extranjeros en condición migratoria irregular.”.

2. En el artículo 44:

a) Intercálase el siguiente inciso segundo:

“La postulación y acceso de extranjeros a beneficios de cargo fiscal requerirá cédula de identidad vigente otorgada por el Servicio de Registro Civil e identificación. Si estos beneficios se refieren al otorgamiento de aportes económicos directos, subsidios habitacionales o de arriendo, requerirán además la residencia definitiva.”.

b) Agrégase el siguiente inciso final:

“En ningún caso se podrá otorgar un número identificatorio de carácter temporal o permanente a extranjeros que hayan ingresado al país por pasos no habilitados.”.

3. Agrégase el siguiente artículo 181:

“Artículo 181.- La inscripción de extranjeros en el Registro Social de Hogares o en el instrumento de evaluación socioeconómica que lo reemplace, requerirá cédula de identidad vigente otorgada por el Servicio de Registro Civil e Identificación.”.

III. OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario contemplan disposiciones que orientan el diseño e implementación de políticas públicas sobre movilidad humana y el acceso a derechos económicos y sociales. En este marco, los Estados pueden legítimamente establecer criterios de admisión y permanencia de las personas extranjeras en su territorio, pero al ejercer dicha facultad deben observar el debido respeto, protección y garantía de los derechos de las personas migrantes en su territorio¹. En la práctica, para el Estado implica deberes positivos (de “hacer”) y negativos (“abstenerse de hacer”) lo que incluye abordar las situaciones de discriminación hacia personas extranjeras, incluso aquellas generadas por terceros².

1. Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 15 La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto. CCPR/C/GC/36, 11 abril 1986 y Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18.

2. Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18. 248.

La mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos incluyen expresamente la nacionalidad entre los motivos prohibidos de discriminación³. Según el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW por su sigla en inglés) las diferencias que un Estado defina respecto de las personas extranjeras deben ser establecidas por ley, perseguir un fin legítimo de acuerdo con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y ser necesarias y proporcionales para el cumplimiento de este fin⁴.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que, si bien los Estados pueden establecer diferencias respecto de las personas extranjeras, estas deben ser razonables, objetivas, proporcionales⁵, y no lesionar los derechos humanos⁶. Además, tanto el CMW como la Corte IDH han precisado que “la prohibición de la discriminación incluye a los no nacionales (...) independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean”⁷ y que “la situación regular de una persona en un Estado no es condición necesaria para que dicho Estado respete y garantice el principio de la igualdad y no discriminación”⁸. La Corte IDH sostiene

3. Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1.1), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2.1), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2,2), Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (artículo 7); Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 2.1).

4. Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observación general N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, CMW/C/GC/2, 28 de agosto de 2013.

5. La Corte IDH ha aclarado que “una diferencia de trato es discriminatoria cuando la misma no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido”. Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activistas del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile, Sentencia del 29 de mayo de 2014, (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 200.

6. Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observación general N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, CMW/C/GC/2, 28 agosto 2013., párr. 19.

7. Ídem, párr. 18.

8. Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18, párr. 118. En similar sentido: Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Observación general N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, CMW/C/GC/2, 28 agosto 2013 y Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 15 La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto. CCPR/C/GC/36, 11 de abril de 1986.

que, en virtud de este principio, los Estados “tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas”⁹.

En cuanto al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de las personas migrantes, distintos órganos del Sistema de Naciones Unidas¹⁰ han recalcado que las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) son plenamente aplicables a las personas extranjeras, tanto en condición legal regular como irregular, de conformidad a lo que exige el artículo 2.2¹¹.

Por lo tanto, los Estados deben cumplir la obligación general de adoptar todas las medidas necesarias para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto, tanto respecto de la población nacional como migrante (artículos 2.1 y 2.2 del PIDESC). En particular, el artículo 2.3 establece que los países en desarrollo podrán determinar, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, en qué medida garantizarán los derechos económicos a personas extranjeras.

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales¹² ha precisado que esta norma se debe interpretar de manera restrictiva, pudiendo aplicarse sólo a

9. Corte IDH, Caso Vélez Loo vs. Panamá, Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), 23 de noviembre de 2010.

10. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/20, 20 de julio de 2009 y Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observación general N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, CMW/C/GC/2, 28 de agosto de 2013.

11. Ídem.

12. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración sobre las Obligaciones de los Estados con respecto a los refugiados y los migrantes en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/2017/1, 13 de marzo de 2017.

los derechos económicos y no a los derechos sociales y culturales¹³. Además, en virtud del artículo 4 del Pacto, las medidas que restrinjan o limiten los derechos de las personas nacionales y extranjeras solo son admisibles para promover el bienestar general o de la población en su conjunto, y no se podrían justificar en el cumplimiento de objetivos relacionados con el control de los flujos migratorios¹⁴.

Respecto a niños, niñas y adolescentes, de conformidad al artículo 10.3 del PIDESC, los Estados deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. De igual manera, la Convención sobre los Derechos del Niño señala que los Estados deben reconocer el derecho de todos los niños a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho (artículo 26).

Para garantizar los derechos de la población migrante en condiciones de igualdad y no discriminación, distintos órganos del Sistema de Naciones Unidas han subrayado la importancia de una separación estricta y efectiva de la información acerca del acceso a los servicios públicos (tales como acceso a educación, salud, justicia, entre otros) de aquella utilizada para el control migratorio¹⁵.

13. La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos acota que no existe un consenso universal sobre el contenido de los “derechos económicos” y que “si bien el derecho a trabajar puede verse como el ejemplo más claro de derecho económico, también es posible considerarlo como derecho social”. OACNUDH (2014). Los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en situación irregular, p. 36.

14. Ídem.

15. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, 11 de agosto de 2014; Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, 25 de septiembre de 2018; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración sobre las Obligaciones de los Estados con respecto a los refugiados y los migrantes en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/2017/1, 13 de marzo de 2017; Comité para la Protección de los derechos trabajadores migratorios y de sus familiares, Observación general N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, 28 de agosto de 2013; Observación general conjunta N° 3 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y N° 22 del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, 16 de noviembre de 2017.

En cuanto a las recomendaciones que ha recibido Chile sobre estos asuntos, en 2025, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales manifestó su preocupación por la persistencia de formas estructurales de exclusión que afectan de manera desproporcionada a distintos grupos, entre ellos, a “las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas”¹⁶. En consecuencia, el Comité recomendó intensificar “los esfuerzos para abordar las desigualdades estructurales y combatir la discriminación persistente, mediante estrategias basadas en un análisis exhaustivo (...), respaldadas por datos desglosados en las áreas de los derechos económicos, sociales y culturales”¹⁷, junto con “garantizar el acceso de la población migrante a los derechos económicos, sociales y culturales y a las prestaciones de la seguridad social, en condiciones de igualdad y no discriminación”¹⁸.

El CMW y el Comité de Derechos del Niño han señalado también la necesidad de establecer procedimientos adecuados para la determinación del interés superior de niños, niñas y adolescentes que se encuentren no acompañados o en situación migratoria irregular, y según este interés, adoptar la mejor alternativa para su protección¹⁹.

En el caso particular de las personas venezolanas, el CMW instó a Chile a garantizar su ingreso seguro, otorgar protección internacional y reconocer la condición de re-

16. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Chile. E/C.12/CHL/CO/5, 26 de septiembre de 2025, párr. 18.

17. Ídem, párr. 19.

18. Ídem

19. Comité de los Derechos del Niño y Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observación general conjunta N° 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y N° 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22, 16 de noviembre de 2018, párr. 32, letra j.

fugiadas según corresponda²⁰, en el contexto de la crisis social, económica y política que ha forzado su desplazamiento, enfatizando la necesidad de ampliar canales regulares y accesibles²¹. La Oficina del ACNUR y la CIDH también se han pronunciado sobre las violaciones generalizadas de derechos humanos y la crisis multidimensional que enfrenta Haití, y han llamado a los Estados a implementar alternativas de protección internacional para personas haitianas, habilitando su residencia regular en el país de modo de evitar su devolución o retorno forzado²².

IV. INFORME ANUAL 2025

a. Migración y acceso a derechos

El Instituto Nacional de Derechos Humanos, en su Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos del año 2025, dedicó su último capítulo al abordaje de la migración y acceso a derechos económicos y sociales, en el contexto de aumento de los flujos migratorios en la región, y en particular el caso de Chile. En primer lugar, se revisaron las dificultades que experimentan las personas en movilidad para acceder a canales regulares de permanencia, tanto a permisos de residencia como a mecanismos de regularización, que posibiliten y faciliten el ejercicio pleno de sus derechos. Asimismo, se da cuenta de los desafíos que se observan para su plena inclusión e integración, considerando las necesidades de las comunidades de acogida.

20. Declaración conjunta para el desarrollo de una respuesta regional a la llegada masiva de personas venezolanas a países del continente americano de la CIDH y comités, órganos y procedimientos especiales de la ONU, 5 de septiembre de 2018. Esta declaración fue adoptada de manera conjunta por los siguientes órganos: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); Comité de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW); Comité sobre los Derechos del Niño (CRC); la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), y el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de Naciones Unidas.

21. Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Chile. CMW/C/CHL/CO/2, 11 de mayo de 2021, párr. 62.

22. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Consideraciones de protección internacional con respecto a las personas que huyen de Haití. 2024, HCR/PC/HTI/2024/01, 20 de marzo de 2024; CIDH, Resolución N. 02/2021 “Protección de las Personas Haitianas en Movilidad Humana: Solidaridad Interamericana”, 24 de octubre de 2021.

Por último, el capítulo da cuenta de la respuesta del Estado y las brechas existentes para el ejercicio de sus derechos económicos y sociales.

b. Acceso a derechos sociales en igualdad de condiciones: contribución económica y fiscal de la población migrante.

Las personas migrantes en Chile realizan una contribución fiscal neta positiva (Centro de Políticas Migratorias y Espacio Público, 2024; Banco Mundial, 2024)²³ y representan un aporte al crecimiento demográfico y económico del país²⁴. El Banco Mundial (2024) estima que la tasa de sostenibilidad fiscal de las personas migrantes es superior a la de la población nacional. Es decir, que, por cada peso de beneficio social, aportan más en impuestos de lo que reciben del Estado, si se comparan con las personas nacionales. En 2024, la tasa para personas extranjeras era cercana a 1,6 versus la tasa de 1,012 para los chilenos.

c. Acceso a servicios de educación y salud

Respecto del análisis sobre el posible impacto para la población nacional del aumento en el acceso a servicios educativos y prestaciones de salud por parte de la población migrante, en junio de 2025 la Subsecretaría de Educación aclaró ante la Cámara de Diputados que las regiones con mayor concentración de matrículas de estudiantes extranjeros (Metropolitana, Tarapacá y Antofagasta) no presentan déficit de cupos en matrícula educativa y que no existe ocupación total de cupos en el sistema educativo²⁵.

23. La contribución de las personas extranjeras por Impuesto Único de Segunda Categoría y del Impuesto Global Complementario, tributos que gravan las rentas asociadas al trabajo remunerado, ajustada al IPC de diciembre de 2024, tuvo una variación porcentual positiva de 20,8% entre 2017 y 2023, mientras que, en el caso de las personas nacionales, esta recaudación presentó una variación porcentual positiva de 4,5%, en el mismo período.

24. La población migrante contribuye “con un 10,3% del PIB chileno, superior a su peso poblacional (8,7%)”. Esto se debe a que “entre los migrantes hay más personas en edad de trabajar (82,7% vs. 66,6% en nativos), pero también a su mayor tasa de participación laboral (78,8% vs. 67,4%) y a su menor tasa de desempleo (7,1% vs. 8,7%)” (PorCausa, 2025).

25. Presentación de la Subsecretaría de Educación ante la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados (junio de 2025) durante la discusión del proyecto de ley de reforma a la Ley 21.325 (Boletín 17474-06), disponible en https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=354424&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION.

Por su parte, el Ministerio de Salud (MINSAL, 2025) sostuvo en esta misma instancia que, en general, las personas migrantes tienen un mejor estado de salud que la población nacional y tienden a acceder menos a estos servicios²⁶. Adicionalmente, se ha observado que profesionales extranjeros efectúan una contribución en la provisión de servicios “en territorios más aislados y con un déficit de especialistas como ocurre en Puerto Montt y Antofagasta” (Centro de Políticas Migratorias y Espacio Público, 2024, p. 36). El MINSAL advierte que para el sistema de salud es más eficiente incluir a las personas migrantes oportunamente en lugar de restringir su acceso, pues limitar su atención puede representar un riesgo para la salud pública de toda la población²⁷.

La actual Ley de Migración, en su artículo 3, dicta el deber del Estado de “proteger y respetar los derechos humanos de las personas extranjeras que se encuentren en Chile, sin importar su condición migratoria” y de asegurar a las personas extranjeras “la igualdad ante la ley y la no discriminación”. El mismo artículo señala que

el Estado se compromete a adoptar todas las medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles y por todo medio apropiado, para lograr la plena efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, para lo cual podrá recurrir, si ello no fuere posible, a la asistencia y cooperación internacional.

d. Acceso a servicios y enrolamiento ante el Servicio de Registro Civil e Identificación

En el caso específico de las personas migrantes en situación irregular, para concretar el acceso a servicios y prestaciones sociales, la Ley 21.325 estableció que cualquier institución u organismo previsional o de salud privado, o establecimiento de educación público o privado, deberá solicitar al Servicio de Registro Civil e Identificación la asignación de un Rol Único Nacional (RUN), previo enrolamiento de la persona (artículo 44).

26. Presentación del Ministerio de Salud de junio de 2025, ante la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados durante la discusión del Proyecto de Ley de reforma a la Ley 21325 (Boletín 17474-06), disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=353110&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION.

27. Ídem.

El Registro Civil reporta que entre 2022 y junio de 2025 ha recibido 480.724 solicitudes de RUN de distintas instituciones habilitadas, pero solo 83.627 personas se han enrolado para incorporarse en el Registro, lo que equivale al 17,4% de las solicitudes ingresadas²⁸. El bajo porcentaje de enrolamiento se puede atribuir a varios factores, como el temor de las personas en situación irregular a ser sancionadas o expulsadas²⁹, debido al traspaso de información de las personas enroladas al SERMIG³⁰, las limitaciones de horario del Registro Civil para este trámite (exclusivamente de 12:00 a 13:00), la falta de claridad sobre cómo hacerlo, y las distancias que las personas deben recorrer para acudir a las oficinas que ofrecen el servicio³¹.

e. Exclusión de personas migrantes del Registro Social de Hogares (RSH)

Otra barrera para el acceso a prestaciones sociales es la exclusión del Registro Social de Hogares (RSH) de las personas extranjeras sin RUN, ya sea porque se encuentran en situación irregular o con su permiso de residencia en trámite, incluidos niños, niñas y adolescentes que se encuentren en esta condición³². El RSH es una herramienta clave en el sistema de protección social de Chile, cuyo objetivo es caracterizar socioeconómicamente a la población y facilitar los procesos de selección de personas beneficiarias de subsidios, aportes y programas sociales. La Ley 20.379 establece que el Registro permite “la caracterización socioeconómica de la población nacional, según lo establezca un reglamento expedido a través del Ministerio

28. Carta N° 2231 del 25 de agosto de 2025 del Servicio de Registro Civil e Identificación en respuesta a solicitud de transparencia del INDH.

29. Entrevistas realizadas por el INDH a Juan Pablo González del Servicio Jesuitas a Migrantes (8 de julio de 2025) y Eduardo Cardoza del Movimiento de Acción Migrante (21 de julio de 2025).

30. El artículo 144, inciso 3° de la Ley 21.325 establece que, en cumplimiento de sus funciones, el Servicio Nacional de Migraciones, la Policía de Investigaciones de Chile, Carabineros de Chile y el Servicio de Registro Civil deberán celebrar convenios para facilitar al SERMIG la información disponible de las personas extranjeras en el país. Con ese fin, “dichas instituciones deberán otorgar al Servicio acceso a sus registros, bases de datos y toda otra información de extranjeros, cualquiera que sea su calidad migratoria. Esta información será remitida por el Servicio a la Subsecretaría, a través de los medios y con la periodicidad que esta última determine”.

31. Información disponible en https://www.registrocivil.cl/media/articulo44/PDF/Listado_Oficinas_Art_44.pdf.

32. Manual de Aplicación del Formulario de Ingreso al Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social (pág. 49), aprobado por la Resolución Exenta N° 183 del 3 de marzo de 2022 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

de Planificación, suscrito, además, por el Ministro de Hacienda”. El reglamento (Decreto 22 del Ministerio de Desarrollo Social de 2015) precisa en su artículo 3 que el concepto de población nacional incluye a todas las “personas naturales que residan en el territorio nacional”³³. Además, el artículo 15 del mismo decreto establece que “la solicitud de ingreso al Registro Social de Hogares se iniciará a petición expresa de cualquier integrante mayor de edad de una unidad de análisis³⁴”. En consecuencia, ni la Ley ni el reglamento mencionado fijan excepciones o restricciones de acceso con base en la nacionalidad o la situación migratoria de las personas que residen en Chile, ni exigen el RUN como requisito de ingreso.

Sin embargo, a nivel administrativo, el Manual de Aplicación del Formulario de Ingreso al Registro Social de Hogares³⁵ señala que “aquellas personas extranjeras que no dispongan de RUN chileno no pueden ser ingresadas al Registro Social de Hogares” (p. 49), aunque no detalla el fundamento legal de esta exclusión. Es decir, por la vía administrativa se restringe una dimensión que ni la Constitución ni la ley han indicado restringir o excluir.

En particular, preocupa esta exclusión por el eventual incumplimiento de la obligación de garantizar las prestaciones a estos niños, niñas y adolescentes en igualdad de condiciones que los nacionales, incluyendo aquellos en situación irregular, tal

33. Sobre si el concepto de residencia se circunscribe a quienes tiene un permiso o no, la Corte Suprema ha interpretado que “para distinguir a extranjeros transeúntes de aquellos que no lo son, ha de estarse al ánimo de permanencia, y, para tal efecto, habría de considerarse elementos como la residencia o la circunstancia de aceptar un empleo, entre otras análogas, debiendo realizarse dicha determinación según los antecedentes de cada caso particular”. (Corte Suprema, roles 14948-13, 4721-22 y 152204-22) Rol 20.705-2024, sentencia del 24 de abril de 2025. En particular, la misma Corte señaló, al referirse a un grupo de personas que no eran titulares de un permiso de residencia, que “no puede pasar inadvertido que la compareciente y su grupo familiar se han avecindado en el país desde hace ya varios años, incluso incorporándose a los sistemas de salud y educación, circunstancia que esta Corte considera acreditada mediante la ponderación en conciencia de los antecedentes que obran en el presente cuaderno, conforme lo dispone el citado artículo 12 de la Constitución. Así las cosas, esto es, residiendo el grupo familiar en el territorio nacional con ánimo de permanencia, entonces el niño no ha podido quedar comprendido en la situación de excepción del N° 1 del artículo 10 de la Constitución, motivo por el cual deberá acogerse el reclamo interpuesto”. Corte Suprema, Rol N° 4.721-2022.

34. Cada unidad de análisis incluye a todas las “personas o grupos de personas, unidas o no por vínculo de parentesco, que compartan un presupuesto de alimentación común” (artículo 3 del Decreto 22).

35. Aprobado por la Resolución Exenta N° 183 del 3 de marzo de 2022 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

como lo exige la Ley 21.325 (arts. 4, 16, inciso final y 17) y la Ley 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia (art. 8, inciso 2° y art. 19).

Según el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF, 2022), durante 2021, 147 programas registrados en el Banco Integrado de Programas Sociales y No Sociales hicieron uso del RSH para identificar a su población objetivo o seleccionar a su población beneficiaria y del total de programas, 49 estaban orientados a atender distintas necesidades de niños, niñas y adolescentes (MIDESO, 2022). Pese a que, en 2024, este Ministerio avanzó en incorporar a niños, niñas y adolescentes con RUN chileno, hijos de padres, madres o tutores en situación irregular³⁶, se sigue excluyendo de este registro a quienes no tienen RUN.

f. Obligaciones reforzadas: Impacto en niños, niñas y adolescentes

Ante este panorama, es fundamental al menos incluir a los niños, niñas y adolescentes migrantes en situación irregular en el principal instrumento de registro en el ámbito de la protección social en el país, con la finalidad de no entorpecer su acceso a las prestaciones y servicios a los que legalmente tienen derecho y, al mismo tiempo, evitar la proliferación de decisiones administrativas con criterios diversos y eventualmente discriminatorios.

En cuanto al acceso a subsidios y beneficios que se otorgan a los estudiantes extranjeros en situación migratoria regular, no se observan diferencias respecto de los nacionales. Sin embargo, los estudiantes sin RUN, aunque tengan Identificador Provisorio Escolar (IPE)³⁷, no pueden acceder al RSH si sus cuidadores se encuentran en situación irregular. Esta exclusión limita el acceso a servicios complementarios de salud, vivienda y transferencias monetarias, lo que afecta su permanencia en el sistema educativo y su desarrollo integral (UNESCO y UNICEF, 2025).

También se constata que los establecimientos con alta matrícula de estudiantes extranjeros en situación irregular (quienes no tienen acceso al RSH), enfrentan barreras estructurales al no poder optar a subsidios como la Subvención Escolar Preferencial

36. Protocolo para el ingreso y actualización al Registro Social, aprobado por la Resolución N° 0117 de febrero de 2024 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

37. El Identificador Provisorio Escolar (IPE), permite a las y los estudiantes extranjeros –en situación irregular o con visas en trámite– acceder al Sistema de Admisión Escolar.

(SEP) y Pro-Retención. Esta circunstancia no solo perjudica a todos los estudiantes, nacionales y extranjeros, al reducir los ingresos del establecimiento educacional, sino que genera incentivos para excluir a estos estudiantes (UNESCO y UNICEF, 2025; MINEDUC, 2024; Centro de Políticas Públicas UC, 2024).

Durante la discusión del proyecto de ley “misceláneo” (Boletín 16072-06), el MINSAL³⁸, el MINEDUC³⁹ y la JUNJI⁴⁰ aportaron antecedentes para aclarar que no existen acciones dispuestas por el Estado que prioricen a la población extranjera en el acceso a salud y educación. También se advirtieron las consecuencias que podrían tener las disposiciones del proyecto en el ejercicio igualitario de derechos y su negativo impacto para toda la población en el ámbito de la salud pública.

Basado en la información disponible, es posible señalar que, al excluir a la población extranjera de este tipo de programas en los términos señalados, el Estado no estaría cumpliendo los estándares de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad que exige el pleno cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación. Asimismo, la exclusión de estas familias podría obstaculizar el cumplimiento de lo que dispone el artículo 15, incisos 2° y 3° de la Ley 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, cuya aplicación no distingue por la situación migratoria de los NNA ni de sus padres. Esta norma establece el deber de otorgar a los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a familias que viven en pobreza extrema y/o en pobreza multidimensional a través de asistencia material para satisfacer las necesidades básicas de niños, niñas y adolescentes, y programas de apoyo particularmente con respecto a “nutrición, vestuario, vivienda, asistencia médica, educación y servicios sociales necesarios, haciendo uso con ese fin del máximo de los recursos de los que pueda disponer el país y los recursos complementarios de la sociedad civil”.

38. Presentación de la División de Políticas Públicas y Promoción de la Subsecretaría de Salud Pública de junio de 2025, ante la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados y Diputadas durante la discusión del proyecto de ley de reforma a la Ley 21325 (Boletín 17474-06), en https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=353110&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION.

39. Presentación de la Subsecretaría de Educación de junio de 2025, ante la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados y Diputadas durante la discusión del proyecto de ley de reforma a la Ley 21.325 (Boletín 17474-06), disponible en https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=354424&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION.

40. https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=355720&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION.

V. COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES

En virtud de los párrafos señalados en los apartados anteriores, el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos expresa su profunda preocupación frente al proyecto de ley que modifica la Ley N.º 21.325 de Migración y Extranjería, en el cual se propone restringir el acceso a beneficios de cargo fiscal a las personas migrantes en situación regular. En particular:

- Se advierte que distintas disposiciones del texto del Proyecto de Ley aprobado en la Cámara podrían incumplir este principio y el deber del Estado de no discriminar por nacionalidad, ni condición migratoria y no justificar, de conformidad a lo que exigen el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la Constitución vigente, el tratamiento diferenciado entre nacionales y extranjeros⁴¹.
- La propuesta normativa en comento, por tanto, tendría un impacto notorio en la precarización de condiciones de vida de las personas migrantes, pudiendo incluso generar regresión en derechos sociales al establecer una discriminación arbitraria subordinada a la situación migratoria.
- Resulta especialmente preocupante que una norma del proyecto habilite legalmente la priorización de estudiantes nacionales en el ejercicio del derecho a la educación. Además de contravenir el principio de no discriminación, esta medida incumple el estándar de razonabilidad exigible para este tipo de normas, considerando que, según los datos proporcionados por el Ministerio de Educación y estudios recientes al respecto, a nivel nacional existen cupos suficientes para cubrir la demanda existente de nacionales y

41. A este respecto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado señalando que “(...) la distinción ‘extranjero – chileno’ puede realizarse y el texto fundamental no la prohíbe. Sin embargo, se trata de una distinción que es sospechosa, en línea de principio, puesto que requiere de una habilitación constitucional previa para poder realizarla. (...) Ello exige una fuerte argumentación contraria que demuestre la necesidad, justificación y finalidad en un objetivo constitucionalmente legítimo que apodere a la Administración del Estado a realizar una diferencia de trato entre ellos” Tribunal Constitucional. Rol N° 2273-2012-INA, de 4 de julio de 2013, considerando 30°.

extranjeros en establecimientos que ofrecen educación preescolar, básica y media⁴².

En este sentido, se reiteran las siguientes recomendaciones realizadas al Estado:

1. El INDH insta al Estado a formular políticas públicas que garanticen los derechos humanos de todas las personas migrantes y el acceso a prestaciones sociales en igualdad de condiciones que los nacionales, sin distinción respecto a su condición migratoria (Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile, 2018, pág. 87).
2. El INDH insta al Estado a formular políticas públicas que garanticen, de conformidad con lo establecido en el derecho internacional de los derechos humanos, el acceso a prestaciones sociales a las personas extranjeras, con especial atención al principio de la no discriminación; y, en el caso de niños, niñas y adolescentes migrantes, sin distinción respecto a su nacionalidad o condición legal de los adultos responsables (Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile, 2021, pág. 192).
3. El INDH recomienda al Ministerio de Desarrollo Social y Familia incluir al menos a los niños, niñas y adolescentes extranjeros en situación irregular en el Registro Social de Hogares para garantizar sus derechos en condiciones de igualdad y no discriminación, y prevenir que el acceso a planes y programas en el ámbito de la salud, la educación y la protección social dependa de decisiones administrativas diversas y arbitrarias (Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile, 2025, pág. 536).

42. En este sentido, un estudio reciente del CEP (2024) precisa que, de acuerdo con los datos del Sistema de Admisión Escolar “la oferta de vacantes supera con creces la demanda en todas las regiones del país y para todos los niveles de enseñanza. Se estima que el sistema en su conjunto tiene una capacidad ociosa de aproximadamente 15% de los cupos. En prekínder aumenta de forma preocupante la capacidad ociosa, correspondiendo al 31% de los cupos” (p. 1).