

Proyecto de ley iniciado en Moción de los Honorables Senadores señor Calisto, señoras Astudillo y Carvajal, y señores Becker y Walker, que modifica la Ley de Migración y Extranjería, con el objeto de reforzar la trazabilidad de la información referida a niños, niñas y adolescentes extranjeros que ingresan al país.

I. FUNDAMENTOS

a) La Ley de Migraciones y la regulación de la reunificación familiar

La reunificación familiar en Chile descansa hoy, principalmente, en tres normas que conviene tener presentes desde el inicio. La primera es la Ley N° 21.325, de Migración y Extranjería. La segunda es su Reglamento, aprobado mediante el Decreto N° 296²; y la tercera, el Decreto N° 177, que fijó las subcategorías de residencia temporal³. Estas tres normas no operan por separado, sino de forma articulada: la ley reconoce la reunificación familiar como principio orientador del sistema migratorio; el reglamento desarrolla las reglas de ingreso y de protección; y el decreto de subcategorías define la arquitectura práctica a través de la cual la reunificación se solicita y se concreta ante el Servicio Nacional de Migraciones.

El eje sustantivo está en el artículo 19 de la Ley N° 21.325, que consagra la protección de la unidad de la familia y ordena tramitar de manera prioritaria las solicitudes de reunificación familiar de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, ese reconocimiento general no lo dice todo. En la práctica, el principio se vuelve operativo recién en el Decreto N° 177, que traduce la reunificación en una subcategoría concreta de residencia temporal, con requisitos, legitimados activos y plazos definidos.

En la legislación chilena conviene distinguir tres vías que suelen confundirse, aunque su correcta clasificación es decisiva: la reunificación familiar propiamente tal, la calidad de dependiente y la residencia temporal para niños, niñas y adolescentes. La primera opera cuando el patrocinante es chileno o extranjero con residencia definitiva; la segunda, cuando solo cuenta con residencia temporal; y la tercera permite regularizar a un niño, niña o adolescente aun cuando no se cumplan, o no puedan acreditarse de inmediato, todos los presupuestos de la reunificación clásica. La diferencia no es menor, porque cambia quién puede solicitar, qué debe probar y con qué margen de protección cuenta frente a archivos o rechazos.

² <https://nuevo.leychile.cl/navegar?idNorma=1172573>

³ <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2022/05/14/43253/01/2128680.pdf>

En esa misma línea, la subcategoría de reunificación familiar exige, conforme al esquema legal y administrativo vigente, que el vínculo se tenga con un chileno o con un extranjero titular de residencia definitiva. Las categorías habitualmente cubiertas son el cónyuge o conviviente con vínculo equivalente al matrimonio, los padres, los hijos menores de edad, los hijos con discapacidad, los hijos solteros menores de veinticuatro años que estudien y los menores de edad bajo cuidado personal o curaduría. A diferencia de la regla general, esta solicitud también puede presentarse desde dentro de Chile, y debe hacerla el chileno o residente definitivo patrocinante a través de la plataforma electrónica del Servicio.

A lo anterior se añade un estándar reforzado de protección a los menores extranjeros. La Ley N° 21.325 reconoce en su artículo 4 el interés superior del niño, niña y adolescente; en su artículo 15 garantiza el acceso a la salud; en su artículo 16 dispone que los menores que incurran en infracciones migratorias no quedan sujetos a las sanciones de la ley; en su artículo 17 asegura el acceso a la educación en igualdad de condiciones con los nacionales; y en su artículo 41 ordena que la residencia temporal pedida en favor de un niño, niña o adolescente se otorgue de inmediato y con plena vigencia, sin importar la situación migratoria del adulto responsable.

En la misma línea, el Reglamento aprobado por el Decreto N° 296 refuerza esa lógica protectora en su artículo 14, que regula el ingreso de los menores. Por regla general, deben ingresar acompañados por su padre, madre, guardador o cuidador personal, o bien con autorización escrita de uno de ellos o de la autoridad competente. Sin embargo, si el menor no está acompañado o no tiene documentos de viaje, esa circunstancia debe quedar registrada en el Registro Nacional de Extranjeros, comunicarse al Servicio, activar la intervención consular y poner al menor a disposición del tribunal de familia competente, sin que la falta de documentación pueda traducirse nunca en privación de libertad con fines migratorios.

Ahora bien, junto al principio sustantivo del artículo 19, la ley regula el control de ingreso al territorio nacional en su artículo 28, que fija las condiciones bajo las cuales los extranjeros pueden entrar al país. La relación entre ambas normas es clave para esta propuesta: el derecho a la unidad familiar opera en el plano sustantivo, mientras que el artículo 28 se ocupa del control y la verificación en frontera. Y es precisamente en ese segundo plano donde se sitúan las debilidades que la práctica reciente ha dejado en evidencia.

b) Sobre la problemática con los menores de Haití

La preocupación pública por el ingreso de menores haitianos bajo la figura de reunificación familiar no es nueva. El primer episodio se registró en marzo de 2023, cuando en sede parlamentaria se alegó que habrían ingresado alrededor de setenta niños haitianos

acompañados por un solo adulto⁴. Sin embargo, el propio registro oficial de la Cámara matizó esa versión: según informó el Director del Servicio Nacional de Migraciones, el hecho concreto del 14 de marzo de 2023 correspondió a nueve menores cuyos estampados estaban vencidos, motivo por el cual no ingresaron y fueron devueltos a Haití⁵. Este primer caso deja una lección que recorre todo el asunto: conviene distinguir siempre la alegación política de la actuación oficial verificable.

En otra ocasión, un segundo momento se produjo en abril de 2025, con la llegada de vuelos chárter desde Haití asociados a reunificación familiar. La Cámara abrió sesiones especiales para analizar el arribo de un número significativo de personas haitianas y despachó oficios de fiscalización pidiendo antecedentes al Ministerio del Interior, a la Policía de Investigaciones y a la Contraloría General de la República, con foco en la verificación de identidad, la protección de los derechos de los menores y el funcionamiento del programa⁶. En esta etapa todavía pesaban la fiscalización política y la sospecha institucional, pero aún no había una conclusión penal o administrativa firme.

El tercer y principal momento corresponde a junio de 2026. El día 15, el Servicio Nacional de Migraciones informó que presentó una denuncia penal ante la Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte por un eventual delito de tráfico de menores, vinculado a vuelos chárter provenientes de Haití que llegaron a Chile entre enero y octubre de 2025⁷. Pocos días después, el 18 de junio, el Ministerio del Interior anunció una fuerza de tarea interinstitucional destinada a ubicar a los menores haitianos y a consolidar la información sobre sus derechos y paradero⁸.

En paralelo, el Ministerio de Relaciones Exteriores declaró que durante 2025 hubo un número inusualmente alto de legalizaciones de documentos en Haití; que se puso término a las funciones del cónsul en Puerto Príncipe; que se revocaron las facultades del ministro de fe que intervenía en esas legalizaciones; que se abrió un sumario administrativo aún en curso; y que los antecedentes se remitieron al Ministerio Público y a la Policía de Investigaciones⁸. Este dato es especialmente relevante, porque traslada el foco del problema desde el solo control en frontera hacia la cadena documental consular previa al viaje.

A esto se suma un antecedente administrativo sensible: la Resolución Exenta N° 14.440, de 2024, que aprobó el protocolo de reconducción y dispuso que, cuando la reconducción involucre a un menor, no se someta a ese procedimiento ni al niño ni a los adultos que lo acompañan, y se permita el ingreso previa acreditación mínima de identidad, certificado de

⁴ <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=272747&prmTipo=DOCUMENTO-COMISION>

⁵ <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=13192&prmTipo=DOCUMENTO-COMISIONSESIONACTA>

⁶ <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=11136&prmTipo=DOCUMENTO-COMISIONSESIONACTA>

⁷ <https://serviciomigraciones.cl/sermig-denuncia-posible-trafico-de-menores-haitianos/>

⁸ <https://www.interior.gob.cl/noticias/2026/06/18/biministro-alvarado-lidera-coordinacion-interinstitucional-para-abordar-irregularidades-en-ingreso-de-menores-haitianos-a-chile/>

nacimiento y autorizaciones pertinentes⁹. Esta regla, de evidente sentido protector, ha sido invocada después en el debate sobre una posible flexibilización de los controles aplicables a los menores, lo que obliga a examinarla con cuidado al diseñar cualquier ajuste normativo.

Así, el núcleo del problema no parece estar en una falta de normas protectoras en abstracto, sino en un déficit de ejecución, coordinación y trazabilidad. Los antecedentes disponibles apuntan a debilidades concretas en la verificación previa del vínculo familiar, en el seguimiento posterior del lugar donde realmente reside el menor, en la interoperabilidad entre el Servicio Nacional de Migraciones, la Policía de Investigaciones, la institucionalidad de protección de la niñez y la Cancillería, y en la trazabilidad y ubicabilidad de los niños una vez que ya ingresaron^{10 11}. En otras palabras, el problema es menos de falta de normas y más de capacidad real de seguimiento y control.

Por último, conviene mantener una advertencia metodológica. Buena parte de la discusión pública de 2026 se construyó sobre un preinforme de Contraloría que, al cierre de esta información, no aparece plenamente accesible en fuentes oficiales abiertas; además, existe información periodística, atribuida a autoridades, según la cual los menores que en un principio no se ubicaron en la muestra habrían sido localizados y regularizados^{12 13}.

En consecuencia, al fundar una reforma legal corresponde separar con rigor tres planos distintos: la alegación política o mediática, la actuación oficial verificable y la resolución administrativa o judicial firme. Por eso, la propuesta que se examina a continuación debe apoyarse en el problema estructural acreditado, esto es, el déficit de trazabilidad, y no en hechos aún en investigación.

II. IDEA MATRIZ.

El proyecto tiene por idea matriz perfeccionar la regulación de la reunificación familiar en la Ley N° 21.325, de Migración y Extranjería, precisando su titularidad y su carácter reglado, y estableciendo deberes de información que aseguren la trazabilidad y ubicabilidad de los niños, niñas y adolescentes que ingresan al país.

⁸ <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/declaracion-a-la-prensa>

⁹ <https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=1206019&idVersion=2024-08-21>

¹⁰ <https://www.ex-ante.cl/las-graves-fallas-en-la-masiva-reunificacion-familiar-de-ninos-haitianos-denunciada-por-contraloria-que-investigara-la-fiscalia/>

¹¹ <https://www.ciperchile.cl/2026/06/17/17-06-26/>

¹² <https://elpais.com/chile/2026-06-17/chile-investiga-el-paradero-de-mas-de-200-menores-haitianos-migraciones-apunta-al-gobierno-de-boric.html>

¹³ <https://www.contraloria.cl/web/cgr/informes-de-auditoria>

PROYECTO DE LEY

ARTÍCULO ÚNICO. - Modifícase la Ley N°21.325, de Migración y Extranjería en los siguientes términos:

- a. Reemplázase en el inciso primero del artículo 19, luego la palabra “residentes” por la expresión “extranjeros con residencia definitiva”.
- b. Incorpórase en el inciso primero del artículo 19, luego de la expresión “promover la protección de la unidad de la familia” y antes del punto y aparte, la expresión “bajo los requisitos y límites establecidos en la Constitución y la ley”
- c. Incorpórase en el artículo 19 un inciso tercero nuevo del siguiente tenor:

“Con todo, las solicitudes de reunificación a que se refiere el inciso anterior deberá cumplir con las exigencias señaladas en el artículo 28 de la presente ley.

- d. Incorpórase en el artículo 28 un inciso tercero nuevo, pasando el actual a ser cuarto, del siguiente tenor:

“El padre, madre o adulto que acompañe el ingreso de niños, niñas o adolescentes al territorio nacional deberán siempre entregar un domicilio conocido debidamente documentado, además de proporcionar a la autoridad contralora los medios de contacto necesarios que aseguren la trazabilidad y ubicabilidad de los niños, niñas o adolescentes a que se refiere este artículo. El padre, madre o adulto responsable del niño, niña o adolescente deberá informar de los cambios de domicilio y de los medios de contacto indicados anteriormente cada vez que exista una modificación de ellos. El no cumplimiento a los deberes señalados en este inciso será sancionado con lo establecido en el numeral 8 del artículo 32 o numeral 2 del artículo 128 de la presente ley, según corresponda.”.