

Punta Arenas, once de mayo de dos mil veintiuno.

Vistos

Con fecha veintiséis de abril del presente año comparece ante esta Corte de Apelaciones don **Oswaldo Enrique Peña Rodríguez**, cedula de identidad para extranjeros N°26.508.166-5, soltero, quien a su vez actúa en nombre del menor **Santiago Andrés Peña Contreras**, Pasaporte Venezolano N°132120425, domiciliados en pasaje José de Moraleda N°01530, población El Ovejero, Punta Arenas, Región de Magallanes y la Antártica Chilena, interponiendo acción de amparo constitucional en contra de la **Dirección General de Asuntos Consulares, Inmigración y de Chilenos en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores**, con domicilio en Teatinos 180, piso 5, Santiago; por privar, perturbar y amenazar el derecho constitucional de la libertad personal y seguridad individual de la amparada, establecido en el artículo 19 N°7 de la Constitución Política de la República, específicamente en su literal a) relativo a su "derecho de residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de su territorio, a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros", y cautelado por la Acción de Amparo consagrada en el artículo 21 de la Carta Política,



solicitando que esta acción sea admitida a tramitación, acogida, y en definitiva se restablezca el imperio del derecho, ordenando a la recurrida, garantizarle a la amparada su libertad ambulatoria.

Como antecedentes de hecho refiere que mediante Oficio Circular N°96, de 9 de abril del 2018, el Subsecretario de Relaciones Exteriores, instruyó el otorgamiento a los nacionales de la República Bolivariana de Venezuela, que así lo solicitaren, de un Visado de Responsabilidad Democrática, el cual comenzó a regir a partir del 16 de abril de 2018 con el objeto de permitir un ingreso ordenado en calidad de residentes regulares, disminuir la irregularidad de este grupo migrante, y fomentar su integración en la sociedad chilena. Asimismo, mediante Oficio Circular N°274 de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, se dispuso la Visa de Responsabilidad Democrática para dependientes, cuyos requisitos y ámbitos de aplicación se establecieron en el Oficio Circular N°96 ya mencionado.

Lo anterior se produjo como consecuencia del anuncio del señor Presidente Sebastián Piñera.

El compareciente, **Oswaldo Enrique Peña Rodríguez**, siendo residente legal en el país con Permanencia Definitiva en trámite, envía solicitud de Visa de Responsabilidad Democrática en calidad de titular, a su hijo menor de edad **Santiago Andrés**



Peña Contreras, de quien ha permanecido separado durante 3 años, estando en constante preocupación por las graves carencias que está sufriendo Venezuela, como consecuencia de la falta de servicios básicos y la crisis humanitaria que atraviesa el referido país.

Relata que la solicitud para su hijo **Santiago Andrés Peña Contreras,** fue recepcionada satisfactoriamente por el ente recurrido el 29 de mayo de 2020, siéndole asignada la solicitud N°661511.

Señala que se comunica que desde el día 20 de diciembre de 2019, el consulado de Chile en Puerto Ordaz Venezuela, suspendería de manera temporal las solicitudes de visas online y las citas de personas que estaban esperando, también les informan que las personas que ya tenían su revisión de documentos para estampar las visas estas serían derivadas al consulado general de Chile en Caracas, por lo procedieron a esperar ser notificados mediante correo electrónico la fecha de la misma, lo que nunca sucedió. Después de tanta espera, la autoridad consular informo mediante sus redes sociales que las citas en el consulado de Caracas estarían cancelada hasta nuevo aviso por la contingencia sanitaria COVID-19.



Después de tanta demora en cuanto a la cita de su hijo procedió a tomar las cosas con calma y esperar la reprogramación de su cita, para acompañar materialmente los documentos en original para dicho cotejo ante la autoridad consular y el estampado de su visa.

Luego con fecha 11 de noviembre de 2020, recibió un correo de la entidad consular donde informan que se deberá rechazar una solicitud de visa de responsabilidad democrática.

Que, debido a la excesiva demora que estaban teniendo los procedimientos de visación, es que se inician, la interposición de números recursos en contra del Ministerio de Relaciones exteriores en Chile. Todo lo cual conllevó que esta entidad, con fecha 11 de noviembre de 2020, y para evitar la interposición de nuevos recursos en su contra, decida el cierre de absolutamente todas las solicitudes de Visa de Responsabilidad Democrática, enviándole a todos los ciudadanos venezolanos con procedimientos de visación pendientes, incluida la de su hijo menor, un correo electrónico que comunicaba el rechazo de sus respectivos trámites de visa. Acto este último que reviste el carácter de ilegal e infractor de los principios que rigen a nuestro Ordenamiento Jurídico.



En cuanto al derecho señala la tramitación de Visas Consulares, se encuentra regulada en el Decreto N°1094 de 1975 que establece normas sobre extranjeros en Chile (Ley de Extranjería); el Decreto 13 N°597 del Ministerio del Interior de 1984 (Reglamento de Extranjería), el Decreto N° 172 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1977 (Reglamento Consular de Chile).

Refiere que en el caso de la visas de responsabilidad democrática para ciudadanos de nacionalidad venezolana, se instruyó mediante el Oficio N°96 de 9 de abril de 2019 a todas las Misiones Diplomáticas y Consulares de Chile en el exterior.

De lo anterior se desprende, que el Estado chileno a través de sus sedes consulares en el exterior, deben facilitar la reunificación de las familias venezolanas residentes en Chile.

De igual forma, las Misiones Diplomáticas y Consulares de Chile en el Exterior, deben tomar en consideración el principio de Reunificación Familiar de los solicitantes de visas consulares, siendo este además un derecho que asiste a los extranjeros residentes de un determinado Estado, para solicitar la entrada y residencia de algunos miembros de su familia, amparando de manera especial a aquellos

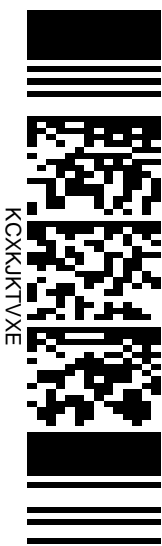


grupos familiares que se encuentran constituidos con antelación al proceso migratorio.

Asimismo, las actuaciones del ente recurrido, deben reflejar la protección que otorga el Estado chileno a la familia, y en ese sentido, deben estar provistas de medidas tendientes a promover su reunión, absteniéndose de adoptar aquellas que causen o prolonguen su separación.

La configuración del proceso de otorgamiento de visas consulares con fines humanitarios como lo es la de Responsabilidad Democrática, debe seguir permitiendo entonces el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar, considerando el principio de igualdad y no discriminación, y en ese sentido, debe garantizársele a los extranjeros con visados aprobados para residir legalmente en el país, que este beneficio abarque a sus familiares más directos.

Argumenta que existe ilegalidad en la demora excesiva en dar respuesta a su solicitud de visa, indica que la solicitud fue presentada el 7 de junio d 2019, y fue acogida a tramitación recién luego de 10 meses, el 29 de mayo de 2020, y nunca se le ha notificado la citación para ir al consulado de Caracas, existiendo una demora de casi 17 meses. Y que a la fecha en que se procedió a terminar el procedimiento el 11 de noviembre de 2020, ya había



pasado más de un año. Excediendo los plazos razonables.

Fundamenta la ilegalidad en relación al plazo en el artículo 27 de la Ley N°19.880, que establece que salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder el plazo de 6 meses. Por lo que la sola costumbre de algunos servicios públicos de no dar respuesta dentro de plazo legal, no puede argumentarse como justificación para incumplir la ley.

Por lo cual el no otorgamiento de la visa dentro del plazo legal, constituye una omisión de carácter ilegal.

Agrega inobservancia a los principios formativos del procedimiento, haciendo referencia al artículo 4 de la Ley N°19.880 que establece los principios de celeridad, conclusivo, economía procedimental e inexcusabilidad.

Argumenta que en el presente caso no concurre el caso fortuito o fuerza mayor como motivo para justificar la demora excesiva en la tramitación de las visas de los amparados, por lo que la conducta de la recurrida es, además, arbitraria.

Agrega que la omisión de la autoridad consular es además arbitraria porque carece de toda racionalidad y justificación. Los márgenes temporales que la ley ha dado a la Administración



para dar respuesta a las solicitudes de los administrados, en efecto, responden a un criterio de razonabilidad, que impide a la autoridad mantener a las personas "en la incertidumbre al no emitir el debido pronunciamiento".

Hace presente que el artículo 27 de la Ley N°19.880 solo permite, como justificación para el retardo en la respuesta de la autoridad a una solicitud administrado, la concurrencia de un motivo de caso fortuito o de fuerza mayor, los que no se dan en la especie. Fundamenta en jurisprudencia de la Excelentísima Corte Suprema, sentencia rol 24827-2020, de 5 de junio de 2020, considerando 6° y 7°; y sentencia rol 42849-2020, de 30 de abril de 2020, considerando 5°; sentencia rol 24827-2020, de 5 de junio de 2020; sentencia rol 35483-2015, de 3 de marzo de 2016, considerando 2°.

El artículo 45 del Código Civil, define caso fortuito o fuerza mayor, de esta norma es posible extraer que, para que se produzca una situación de caso fortuito o fuerza mayor, es necesario que concurren como elementos copulativos y esenciales la inimputabilidad, la imprevisibilidad y la irresistible, ninguno de los cuales concurren en la especie como posibles justificantes para una demora tan grande en la tramitación de permisos de residencia de personas extranjeras, sobre todo



teniendo en cuenta que se trata de la solicitud cuya pendencia supone la separación de su hijo menor.

En este sentido, no es posible para la recurrida alegar ni siquiera la situación de pandemia que puede estar afectando a la República Bolivariana de Venezuela como motivo de la falta de servicio del consulado chileno en el exterior, pues las solicitudes de los amparados fue ingresada en el mes de septiembre de 2019, esto, es, varios meses antes de que se verificaran los efectos de la pandemia en dicho país, y porque el trabajo propio de la tramitación de visados consulares puede ser perfectamente realizado por vías telemáticas.

Lo anterior convierte la omisión ilegal de la autoridad también en arbitraria, lo que tiene además el efecto de producir un atropello al ejercicio legítimo de un derecho fundamental del menor.

Agrega existencia de ilegalidad y arbitrariedad en la resolución que puso término al procedimiento. Con fecha 11 de noviembre de 2020, el Ministerio de Relaciones Exteriores envió por correo electrónico, a todos los ciudadanos con procedimientos de visas pendientes, la decisión de poner término al respectivo proceso administrativo. Aduciendo, como justificante de la decisión adoptada, la crisis sanitaria imperante que obligó al cierre de las fronteras y el haberse excedido el plazo exigido



para la finalización del procedimiento administrativo.

La resolución no reviste los requisitos exigidos por la ley, por la omisión de requisitos formales como de fondo. Tampoco se observa la existencia de firma electrónica, como lo exige el artículo 6 de la Ley N°19.799

Que, en realidad, la decisión de poner término a todos los procedimientos administrativos de otorgamiento de visa obedece a la multiplicidad de demandas deducidas en contra del órgano recurrido por la excesiva demora en la tramitación de dichos procedimientos.

Que dicho acto además carece de la suficiente motivación para la validez del mismo. En efecto, el señalar como motivo de la suspensión de los procedimientos de visación la "propia demora culpable del servicio", no constituye una decisión adoptada en pro del interés general o de algún interés particular, al cual todo órgano de la Administración Pública debe propender, por el contrario, dicha decisión solo busca como finalidad evitar la interposición de nuevos recursos en su contra.

Que aún a mayor abundamiento, dicha resolución vulnera principios como la buena fe, que gobiernan nuestro Ordenamiento Jurídico. Esto último por



cuanto la decisión de poner término a los procedimientos de otorgamiento de visas de Responsabilidad Diplomática tuvo lugar como ya se señaló con fecha 11 de noviembre de 2020, y con posterioridad, un día después, el 12 de noviembre de 2020 entró en vigencia el Decreto Supremo N° 500 (que modifica el Decreto Supremo N° 102), el cual en su artículo 1° señala lo siguiente: *"Incorporase en el artículo primero del Decreto Supremo N°102, de 2020, de esta Cartera de Estado, un inciso cuarto, nuevo, cuyo texto es el siguiente: "Sin perjuicio de lo anterior, la apertura del o los lugares habilitados para el tránsito de extranjeros hacia el territorio nacional se ajustará a lo establecido en el artículo cuarto del presente decreto, según corresponda."*

Por su parte dicho artículo 4° señala lo siguiente: *"Artículo cuarto: Dispóngase, a contar de las 00:00 horas del día 23 de noviembre de 2020, como lugar habilitado para el tránsito de extranjeros hacia el territorio nacional el Aeropuerto Arturo Merino Benítez (SCL). En todo caso, el ingreso de personas al territorio chileno, sean nacionales o extranjeros deberá realizarse en cumplimiento de la normativa sanitaria vigente. Dejase constancia que se mantiene el cierre del resto de los lugares habilitados para el tránsito de*



extranjeros hacia el territorio nacional, en los términos de lo dispuesto en el inciso primero del artículo primero y el artículo segundo."

Es decir, el Decreto Supremo N°500 establece una apertura gradual de las fronteras para el tránsito de los extranjeros en el territorio nacional. Y si bien dicho Decreto entró en vigencia el día 12 de noviembre del presente año, es decir un día después de la decisión del Ministerio de Relaciones Exteriores de terminar los Procedimientos de Visación, lo cierto es que dicho Decreto fue promulgado con fecha 5 de noviembre de 2020, contando el mismo, con la respectiva firma del Ministro de Relaciones Exteriores, Don Andrés Allamand Zavala. Es decir, que pese a que el Ministro del Exterior tenía pleno conocimiento de que se produciría una apertura de las fronteras para los extranjeros, pese a esto, y antes de que entrara en vigencia el Decreto Supremo N°500, se envió la comunicación a todos los ciudadanos venezolanos de la decisión arbitraria e ilegal de terminar sus procedimientos de visas, argumentando como uno de los motivos de esta decisión el cierre de fronteras hacia los extranjeros.

Indica que el derecho a la libertad ambulatoria tiene una dimensión interna que habilita a un sujeto a trasladarse de un lugar a otro y permanecer en él,



dentro del territorio de la República, y otra externa que los habilita para entrar y salir del país. Esta dimensión externa de la libertad ambulatoria, en palabras del profesor Evans de la Cuadra implica el derecho de entrar y salir libremente del territorio nacional" (Evans de la Cuadra, E. Los derechos constitucionales. Tomo II. Segunda edición. Ed. Jurídica de Chile, p. 179).

De este modo, se afecta la libertad ambulatoria cuando una persona se ve coaccionada a actuar contra su voluntad, afectando su autodeterminación y su libertad de circulación interna o externa por un tiempo significativo.

De conformidad con lo anterior, la visación otorgada a la amparada le da el derecho además a residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de su territorio, y la garantía constitucional perturbada, no distingue entre nacionales o extranjeros ni tampoco entre quienes se encuentran actualmente en el territorio de la República o no, y siendo que con respecto a su visado se le aplicó la normativa migratoria chilena, también deben ser alcanzada por esta protección constitucional.

Luego se refiere al derecho a la reunificación familiar y argumenta que la Constitución Política de la República de Chile consagra en su artículo 1°



inciso 2°, que *“La familia es el núcleo fundamental de la sociedad”*. Tal es la importancia de este grupo humano que el inciso 5° del mismo artículo afirma que *“Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.”*

Lo mismo se reconoce en diversos tratados internacionales, los cuales tienen vigencia en nuestro país en virtud del artículo 5° inciso 2° de la Carta Fundamental, conforme al cual: *“El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.”*

El primero de estos textos es la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas -organismo del cual Chile forma parte- el año 1948, documento declarativo cuyo artículo 16, párrafo 3, establece que *“La familia es el elemento natural y fundamental*



de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”.

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala en su artículo 23, párrafo 1, que “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”. Por su parte, el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que: 1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado...”.

Por otra parte, teniendo en consideración lo establecido en el artículo 9° de la Ley 20.430, que consagra el principio de reunificación familiar, debe darse tramitación a la solicitud de refugio ya que el menor amparado tiene derecho a que se les reconozca el estatuto de refugiado por extensión, el cónyuge del refugiado o la persona con la cual se halle ligado por razón de convivencia, sus ascendientes, descendientes y los menores de edad que se encuentren bajo su tutela o curatela.

Así las cosas, la falta de fundamentos y razonabilidad en el actuar de la recurrida determina



sostener que su proceder se aparta de la legalidad vigente y se torna además en un acto arbitrario, pues se justifica en situaciones fácticas ajenas al caso concreto que afectan a al menor amparado. A lo anterior se agrega que la necesidad de concluir dentro de plazo el procedimiento administrativo obedece al principio de celeridad que debe regir a la Administración, es decir, en beneficio del administrado, más no de la autoridad, quien debe en todo momento dictar los actos administrativos en razón del asunto de que se trata y sobre la base de los antecedentes concretos presentados por los interesados.

A su vez, la omisión del recurrido en pronunciarse sobre la solicitud de reconsideración por motivos de reunificación familiar presentada según las instrucciones emitidas por la Dirección de Asuntos Consulares, es otra manifestación de la arbitrariedad con la que ha obrado durante toda la tramitación de la solicitud de Visa de Responsabilidad Democrática del amparado.

Finalmente, resulta conveniente recordar que, como lo ha señalado reiteradamente la Excma. Corte Suprema, las atribuciones que detentan los órganos de la Administración del Estado son conferidas por la ley en función directa de la finalidad u objeto del servicio público de que se trate ya que no



pueden desatenderse del mandato contenido en el inciso segundo del artículo 5 de la Constitución Política de la República, que reconoce como límite a la soberanía el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana e impone a los órganos del Estado el deber de respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

Solicita se ordene a la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores otorgar sin más trámite, una cita para que su hijo menor **Santiago Andrés Peña Contreras**, presente la documentación pertinente para concretar el estampado de La Visa de Responsabilidad Democrática y/o todas aquellas medidas necesarias para garantizar la reunificación familiar de su hijo junto a sus padres, en territorio chileno y que esto se concrete en el plazo más breve posible.

Con fecha siete de mayo del presente informo Julio Fiol Zúñiga, Embajador, Director General de Asuntos Consulares, Inmigración y de Chilenos en el Exterior.

Plantea que producto del brote mundial se SARS-CoV-2, que ha afectado a Chile como a otros países, exigiendo a los gobiernos disponer medidas



sanitarias para contener la propagación y resguardar la salud de las personas.

En ese contexto el Estado de Chile, mediante el Decreto Supremo N°104 de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, declaró estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública.

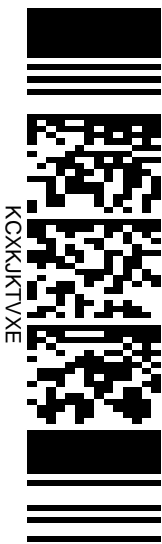
Y a través del Decreto Supremo N°102 de 2020 del mismo ministerio, se dispuso el cierre de todos los lugares habilitados para el tránsito de extranjeros hacia el territorio nacional, y mediante el Decreto Supremo N°500 de 2020 del mismo origen, se modifica el anterior estableciendo que a partir del 23 de noviembre de 2020 se dispone como lugar habilitado para el tránsito de extranjeros hacia el territorio nacional el aeropuerto Arturo Merino Benítez, manteniendo el cierre de los restantes lugares. Por tanto existió un periodo de al menos 8 meses en que el ingreso de extranjeros no residentes estuvo prohibido.

Luego apunta sobre las condiciones de funcionamiento del Consulado General de Chile en Caracas, indicando que en términos generales las funciones consulares se encuentran reguladas en el artículo 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1967, y dicen relación con proteger los intereses de nuestros connacionales y



del Estado en el exterior, pero también considera conocer las solicitudes de visas de extranjeros para residir en el territorio nacional. En dichas labores, las oficinas consulares, deben observar las normas y leyes del Estado receptor, con el objeto de dar cumplimiento entre otras normas al artículo 55 de la convención ya citada que dispone la obligación internacional para el estado de Chile de cumplir con las normas del Estado receptor, cuya infracción conlleva responsabilidad internacional para el país acreditante, fuera de las implicancias que conllevaría la desatención de esas normas desde la órbita diplomática.

En este contexto, manifiesta que con fecha 13 de marzo de 2020 y a través del decreto N°4.160 de la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, y sus sucesivas prórrogas, se estableció en el país el Estado de Alarma para todo su territorio, en atención a las circunstancias excepcionales extraordinarias y coyunturales. Aplicación de la medida restrictiva por parte de las autoridades venezolanas incidieron significativamente, tanto en lo que respecta a la atención del público como también en torno al cumplimiento de las reglas sobre suspensión de actividades y de aforo.



Agrega que si bien la solicitud puede iniciar telemáticamente, la revisión presencial de los documentos conexos a la petición, es esencial y determinante para su resolución, por lo que ante las medidas dispuestas por las autoridades locales, no fue posible continuar la sustanciación del procedimiento de forma regular, atendida la interferencia regulatoria de esas autoridades a partir de la declaración de Estado de Alerta.

Indica que en el caso particular de los solicitantes de visa de responsabilidad democrática, los interesados, dentro del periodo que se ha pretendido objetar, podrían iniciar el respectivo procedimiento administrativo en forma presencial, como también se encontraban en la obligación de proporcionar a la autoridad consular de Chile en Caracas, en forma presencial, al menos el certificado de excedentes penales (con una caducidad de 90 días, acordé a la normativa venezolana) y quien el evento de obtener una decisión favorable, le correspondía pagar en dependencias consulares el respectivo arancel, requerir la impresión de la visa de residencia en etiqueta autoadhesiva y las respectivas cédulas consulares, fuera de que se disponga el estampado de la misma en el los pasaportes.



Con la finalidad de clarificar la realidad del Consulado General de Chile en Caracas, ha estimado oportuno informar las estadísticas que se han elaborado a partir de la información contenida en el sistema de atención consular de esta Dirección General, el consulado ha tenido que gestionar sólo durante el año 2020 cerca de 22.301 solicitudes de visas y vistos de turismo, considerando que el universo total de solicitudes y visas y vistos de turismo en tramitación o tramitadas en América del sur oscila alrededor de 31.997. en otras palabras, para efectos de ilustrar la distribución de carga laboral del personal, especialmente consular, resulta indispensable indicar que las solicitudes de visa y de visto de turismo tramitadas ante dicho consulado representó cerca del 70% de las gestiones de visa dentro de Sudamérica, sin considerar los otros trámites consulares que le corresponde realizar a esa Misión Consular.

Como consecuencia de las medidas restrictivas adoptadas por Venezuela, el consulado general no pudo atender público de forma presencial entre marzo y octubre de 2020, unido a la circunstancia de que se había dispuesto la prohibición de ingreso de extranjeros al país, tuvo como resultado que se acumularon un importante número de solicitudes nuevas que no eran posibles de tramitar.



Posteriormente, luego de información recibida por la cancillería venezolana, fue posible continuar con los trámites presenciales que las solicitudes de visa requieren, dando así continuidad a la revisión física de los documentos y la citación de las personas que ello conlleva, observando en todo momento las normas que Venezuela ha establecido el efecto y considerando las limitaciones que posee el Consulado General de Chile en Caracas para atender público, teniendo especialmente en cuenta las capacidades humanas y estructurales limitadas de la citada Representación Consular.

Indica que el consulado general de Chile en Caracas se encuentra ubicado en el tercer piso del edificio "Venezuela" y cuenta con una dotación de 16 funcionarios, 10 de ellos son contratados locales, dos administrativos, y 4 son miembros del servicio exterior. En las circunstancias descritas no fue posible dar trámite a muchas solicitudes.

Aun cuando es un hecho de público conocimiento, que durante el año 2020, incluyendo los momentos críticos de contagio del virus SARS-Cov-2, la Dirección General de Asuntos Consulares, Inmigración y de Chilenos en el Exterior siguió prestando sus servicios consulares, incluyendo los auxilios a los chilenos en el exterior que se encontraban en situación de necesidad, producto de la pandemia y de



las gestiones necesarias para disponer el regreso de los mismos al país.

Describe y entrega estadísticas respecto de los servicios prestados y señala que esa Dirección General tuvo que optimizar los recursos humanos disponibles sobre la base de las prioridades dispuestas por esa Jefatura, debió atender la contingencia derivada del brote mundial de SARS-Cov-2, con preferencia a la atención de los connacionales en el exterior.

A fin de ponderar adecuadamente la salud de sus funcionarios con la continuidad del servicio, por razones de fuerza mayor o caso fortuito, dispuso las medidas preventivas establecidas en el dictamen N°3.610 de 17 de marzo de 2020 de la Contraloría General de la República.

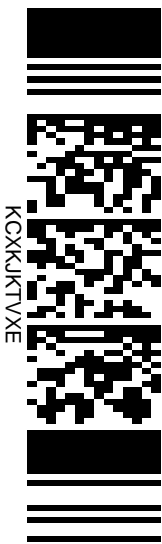
En la normativa se dispuso presencialmente la realización de labores indispensables para el servicio, enfatizándose la necesidad de atender debidamente, y con cierta premura, la prestación de auxilios a los connacionales en el exterior que se encontraban en situación de necesidad, realizar las gestiones necesarias para disponer el regreso de los mismos al país y la gestión del retiro de los ahorros previsionales a través de los consulados. Lo anterior supuso un esfuerzo adicional que prudencialmente, esa Dirección General tuvo que



adoptar atendido a esos factores, como también a las circunstancias del cierre de todos los lugares habilitados para el tránsito de extranjeros hacia el territorio nacional.

Aun cuando los servicios consulares se fueron prestando, incluyendo la tramitación de las solicitudes de visas y vistos de turismo, no hay que desconocer que estas circunstancias extraordinarias relativizan o atenúan los mandatos de optimización que se derivan de los principios de eficiencia y eficacia a la que se aluden en el inciso segundo del artículo 3 de la ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, más aún si se toman en cuenta los medios humanos disponibles y de las medidas adoptadas por las autoridades de Venezuela y Chile dentro del contexto del brote mundial SARS-Cov-2.

En lo concreto señala que el proceso de tramitación de la visa de responsabilidad democrática aún no ha terminado ya que del análisis de la naturaleza jurídica del correo electrónico que fue enviado al recurrente de autos no constituyó más que la comunicación del cierre o suspensión informática, debido a la necesaria priorización de labores que tuvo que efectuar la Secretaría de Estado debido a la crisis sanitaria mundial.



Junto al correo enviado, se comunicó públicamente la priorización de la tramitación de las visas de responsabilidad democrática de reunificación familiar, las que se siguen tramitando con normalidad, atendida las situaciones de extrema necesidad que las mismas abrigan.

Agrega que el correo electrónico no debe ser considerado como un acto administrativo terminal, por cuanto él mismo constituyó una sola comunicación para atender a la situación general de caso fortuito o fuerza mayor, el recurrente le está asignando a la comunicación recibida un efecto jurídico pernicioso que sencillamente no puede generar, primero porque aún no existe una decisión contenida en una resolución que le corresponde adoptar a la autoridad consular, y segundo para que surta efectos el acto administrativo, que aún no se ha dictado, debe ser notificado en los términos que franquea el artículo 46 y 47 de la ley N°19.880.

Se debe considerar, que ordenar la continuación de la tramitación de la visa de responsabilidad democrática solicitada por el recurrente es del todo ineficaz, por cuanto dicha tramitación aún persiste hasta el día de hoy, considerando las circunstancias del caso fortuito o fuerza mayor. En segundo lugar, si se ordena el otorgamiento de una visa de responsabilidad democrática al recurrente, si así lo



hubiera solicitado, resultaría una omisión de relevantes requisitos legales, ya que las restricciones sanitarias existentes tanto en Chile como en Venezuela hacen imposible tanto para los residentes como para el Estado cumplir con las exigencias que establece la normativa nacional para el otorgamiento de este tipo de visado.

Por lo demás ordenar una u otra acción del Ministerio de Relaciones Exteriores significa reconocer un valor jurídico al correo que motiva la presente acción, omitiendo el mandato del artículo 40 de la ley N°19.880.

Agrega que la Administración puede funcionar con normalidad en la medida que disponga de los medios para ello, indica que la Administración se ha topado con diversos obstáculos impeditivos para prestar el normal servicio de tramitación de las visas de responsabilidad democráticas a los nacionales de la República Bolivariana de Venezuela durante el año 2020. Esto ha significado dificultades para poder citar a los interesados a comparecer ante el Consulado General de Chile en Caracas, como también para poder garantizar la continuidad del servicio en aquella oficina. Ha significado también una dificultad especial por la excepcional cantidad de solicitudes que se reciben, los que significan un porcentaje mayor del universo total de visaciones



que los consulados de Chile tramitan en todo el subcontinente sudamericano.

Los recurrentes podían comprender razonablemente, o al menos deducir, las dificultades que las normas sanitarias decretadas tanto en Chile con Venezuela significarían para la tramitación de sus solicitudes. El hecho de que la solicitud de visa de responsabilidad democrática se pudiese practicar por el sistema de atención en línea del servicio consular, mientras que su tramitación fuera posible únicamente por la vía presencial, resultó en una evidente congestión del mismo, que hizo prácticamente imposible para los funcionarios de la Misión Consular de Chile en Caracas abarcar la cantidad de tramitaciones que ello significaba. La expectativa de obtener una tramitación normal, dentro de los plazos ordinarios que franquea el artículo 27 de la ley 19880, resulta prácticamente imposible para los recurrentes. Por esto se debe considerar que el servicio que prestó y sigue prestando esta Dirección General y el Consulado General de Chile en Caracas a los solicitantes debe ser medido por un estándar que pondere las circunstancias altamente extraordinarias que le afectaron.

Agrega conforme el adverso escenario, resultaba del todo imposible atender en condiciones de



regularidad las solicitudes de visa de responsabilidad democrática formuladas, esencialmente en la jurisdicción del Consulado General de Chile en Caracas. Admitir lo contrario podría significar un juicio de reproche poco razonable, que podría extenderse sin distinción a todos los órganos de la Administración del Estado.

Por ello se enfatiza en el verdadero costo de oportunidad que significó sopesar, en términos razonables, atender debidamente y con cierta premura la prestación de auxilios a los connacionales en el exterior que se encontraban en situación de necesidad producto de la pandemia, realizar las gestiones necesarias para disponer el regreso de los mismos al país y gestionar administrativamente el retiro de los ahorros previsionales a través de los consulados, o tramitar, en términos masivos, solicitudes de visas o vistos de turismo, incluyendo la visa de responsabilidad democrática, tomando en consideración el cierre de todos los lugares habilitados para el tránsito de extranjeros hacia el territorio nacional. Lo anterior sin considerar la realización del plebiscito en los consulados de Chile en el exterior celebrado el 25 de octubre de 2020.

Indica que el artículo 27 de la ley N°19.880, al referirse al caso fortuito o fuerza mayor constituye



un reconocimiento del legislador a la situación de excepcionalidad que se podía dar y con los antecedentes entregados se configuran a través de las restricciones sanitarias que se han decretado tanto en Chile como en Venezuela y que han derivado del brote mundial del SARS-Cov-2.

Plantea que el derecho alegado por la recurrente no es indubitado, ya que el hecho de presentar la solicitud de visa de responsabilidad democrática no adquiere el derecho a obtener dicha visitación, ya que el requirente está sometido a cumplir ciertas condiciones objetivas que dispone la normativa para obtener eventualmente la autorización por parte de la autoridad consular competente. El único derecho que se configura para el administrado por haber presentado la solicitud es el de obtener respuesta, la que podrá ser eventualmente impugnada por las vías legales o administrativas correspondientes.

Manifiesta además que el recurso de amparo no procede, señala que la improcedencia del recurso de amparo consagrado en el artículo 21 de la Constitución, ha sido corroborado por los Tribunales Superiores de Justicia y señala la sentencia de 16 de marzo de 2021 en los roles de amparo 422-2021; 432-2021 y 418-2021 de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago.



Criterio también adoptado por la Excelentísima Corte Suprema en roles 11.510-2021 que confirmó el rechazo del recurso de amparo del ingreso corte 9-2021 de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Antofagasta, que señaló que la materia objeto del recurso de amparo en estudio no es de aquellas que se encuentren contempladas en el artículo 21 de la Constitución Política de la República, en cuanto no se divisa afectación ni a la libertad personal y a la seguridad individual respecto de quién se acciona. Situación expresada también en el rol N°11.512-2021 del ingreso corte amparo 167-2021 de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, que revocó la sentencia de primera instancia, rechazando la acción de amparo.

Por tanto, al tratarse de una decisión de autoridad competente, con arreglo a disposiciones legales y administrativas en que se funda, respecto de una persona extranjera que actualmente no reside en Chile, sin que ninguno de los amparados se encuentre arrestado, detenido o preso con infracción de lo dispuesto en la Constitución o en las leyes, no se advierte en la especie la existencia de una privación, perturbación o amenaza a la libertad o seguridad del amparado, por lo que, al no darse el supuesto básico que hace procedente la vía ejercida, el presente recurso no podrá prosperar.



Agrega que corresponde informar a esa Dirección General Consular por los consulados de Chile en el exterior y por el Ministerio de Relaciones Exteriores en virtud de las facultades y atribuciones que le otorga esa Dirección General la ley N°21.080 de 20 de marzo de 2018, en particular el artículo 15 N°2.

Solicita se rechace en todas sus partes la presente acción constitucional, ya que el proceso administrativo de tramitación de la visa solicitada aún no ha concluido, requiriendo los elementos de cognición necesarios para su aceptada resolución del asunto, además que la Administración General del Servicio Consular de Chile en el exterior no ha podido funcionar con normalidad durante el año 2020 2021 debido a las restricciones sanitarias y vigentes en Chile y en Venezuela y por último porque derecho alegado por la recurrente no es indubitado, más aún si la esfera de libertad ambulatoria reclamaba se encuentra delimitada conforme a los contornos que la carta fundamental prevé sobre el particular.

Se trajeron los autos en relación.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, de conformidad a lo que dispone el artículo 21 de la Constitución Política de la República, el recurso de amparo es un arbitrio



jurisdiccional, a través del cual, quien se encuentra privado de libertad personal, o en contra de quien existiere orden de arraigo, detención o prisión emanada de autoridad que no tenga facultad de disponerla, o expedida fuera de los casos previsto por la ley, o sin que haya mérito o antecedentes que lo justifiquen, sea que dicha orden se haya ejecutado o no, podrá, si no hubiere deducido los otros recursos legales, reclamar su inmediata libertad o que se subsanen los respectivos defectos. Asimismo, el inciso tercero de la norma constitucional dispone que "El mismo recurso, y en igual forma, podrá ser deducido en favor de toda persona que ilegalmente sufra cualquiera otra privación, perturbación o amenaza en su derecho a la libertad personal y seguridad individual. La respectiva magistratura dictará en tal caso las medidas indicadas en los incisos anteriores que estime conducentes para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado".

SEGUNDO: Que, se recurre de amparo debido al excesivo tiempo que ha tomado la tramitación de la solicitud de Visa de Responsabilidad Democrática respecto de su hijo menor de edad, Santiago Andrés Peña Contreras, y de la notificación del cierre por correo electrónico del mencionado proceso de



postulación.

Considera que el actuar de la recurrida es ilegal y arbitraria, ya que no se ha dado cumplimiento a lo establecido en el artículo 27 de la Ley N°19.880, y la resolución de término de la solicitud de visa, carece de suficiente motivación para la validez del mismo.

Plantea además la obligación del Estado chileno de facilitar la reunificación de las familias venezolanas en residentes en Chile, y establece que el derecho a la reunificación familiar está consagrado en el artículo 1°, inciso segundo de la Constitución política de la República, y en tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes.

TERCERO: Que, en efecto, la recurrida no ha controvertido la demora existente en la tramitación de la visa de responsabilidad democrática, y explica las condiciones de funcionamiento del Consulado General de Chile en Caracas, las que han sido afectadas entre otros factores por la gran cantidad de solicitudes de visas y vistos de turismo, por las restricciones sanitarias adoptadas por Venezuela, por la prestación de auxilios a los connacionales en el exterior que se encontraban en condiciones de necesidad, para realizar las gestiones para su retorno a Chile, y agrega que durante el año dos mil

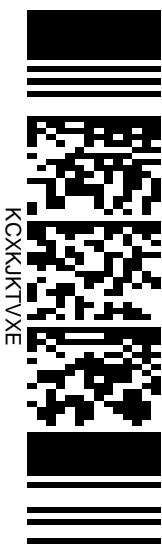


veinte, las fronteras chilenas se mantuvieron, por al menos 8 meses, cerradas al ingreso de extranjeros no residentes.

Informa además, que el proceso de tramitación de la visa de responsabilidad democrática aún no ha terminado, ya que la comunicación enviada no constituyó más que la comunicación de cierre o suspensión informática. Y conjuntamente a ello se comunicó la priorización de la tramitación de las visas de responsabilidad democrática de reunificación familiar.

CUARTO: Que, si bien se reconoce que la tramitación de la visa de responsabilidad democrática de reunión familiar ha sido lenta, los argumentos expresados por la recurrida lo justifican de sobremanera, que unido a lo anterior, es un hecho de público y notorio la gran cantidad de solicitudes de visas ingresadas, que han generado un retraso en la tramitación de las mismas, lo que se ha agravado por los efectos de las medidas sanitarias exigidas tanto en Venezuela como en Chile, por la pandemia.

QUINTO: Que, a través de la demora en la tramitación de la visa de responsabilidad democrática de reunificación familiar, no se ha desobedecido ninguna norma legal o administrativa, no configurándose ilegalidad alguna, sumado a que se ha explicado latamente los motivos que han causado



la demora, lo que excluye la arbitrariedad, y considerando que la tramitación se ha realizado por la autoridad legalmente competente, no se vislumbra ningún acto arbitrario o ilegal que deba ser remediado por esta vía.

SEXTO: Que, del análisis se concluye que la situación descrita no se encuentra en ninguna de las hipótesis del artículo 21 de la Constitución política de la República, no existiendo motivo para que este recurso pueda prosperar.

Por las anteriores consideraciones, normas legales citadas y visto, además, lo previsto en el artículo 21 de la Constitución Política de la República, **SE RECHAZA** el recurso de amparo deducido por **Oswaldo Enrique Peña Rodríguez** en favor de **Santiago Andrés Peña Contreras** en contra de la Dirección de Asuntos Consulares, Inmigración y de Chilenos en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Redacción del Ministro Sr. Stenger.

Comuníquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol N° 28-2021. AMPARO.





КОЖУКТИВЕ

Pronunciado por la Primera Sala de la C.A. de Punta Arenas integrada por Ministra Presidente Maria Isabel Beatriz San Martin M. y los Ministros (as) Marcos Jorge Kusanovic A., Victor Stenger L. Punta arenas, once de mayo de dos mil veintiuno.

En Punta arenas, a once de mayo de dos mil veintiuno, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa.
A contar del 04 de abril de 2021, la hora visualizada corresponde al horario de invierno establecido en Chile Continental. Para la Región de Magallanes y la Antártica Chilena sumar una hora, mientras que para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar dos horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>