

Base de Dictámenes

RELAC, visas de responsabilidad democrática, tramitación, requisitos, demoras, casos fortuito, COVID-19, rechazo masivo, principio de reunificación familiar

E152890N21	FECHA DOCUMENTO
NUEVO:	04-11-2021
SI	REACTIVADO:
	NO
RECONSIDERADO:	RECONSIDERADO
NO	PARCIAL:
ACLARADO:	NO
NO	ALTERADO:
APLICADO:	NO
NO	CONFIRMADO:
COMPLEMENTADO:	NO
NO	CARÁCTER:
	NNN

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictamen E92182/2021

Acción	Dictamen	Año
Aplica	E92182	2021

FUENTES LEGALES

DL 1094/75 art/6 ley 21080 art/15 num/2 DTO 597/84 inter art/15 DTO 597/84 inter art/49 inc/1 DTO 172/77 relac art/78 DTO 709/67 relac ley 18575 art/3 ley 20430 art/9 POL art/1 inc/fin

MATERIA

Condiciones particulares del consulado de Chile en Venezuela no permitieron un normal funcionamiento para atender los trámites requeridos. Ministerio de Relaciones Exteriores debe revisar las actuaciones que indica.

DOCUMENTO COMPLETO

Se ha dirigido a esta Contraloría General don Tomás Greene Pinochet, abogado de la Fundación Servicio Jesuita a Migrantes, solicitando un pronunciamiento respecto de supuestas omisiones y actuaciones ilegales y arbitrarias por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, en relación con la tramitación de solicitudes de Visas de Responsabilidad Democrática (en adelante VRD) por parte del Consulado de Chile en Venezuela, lo que se tradujo en demoras injustificadas en su tramitación y en el rechazo masivo de cientos de solicitudes de visas ocurrido el 11 de noviembre de 2020.

Por otra parte, se ha recibido una denuncia bajo reserva de identidad, señalando que el Ministerio de Relaciones Exteriores habría impedido iniciar la tramitación de visas a ciudadanos de Venezuela, a través del Sistema de Atención Consular (en adelante SAC), sin existir un acto administrativo fundado que lo establezca.

Requerida sobre la materia, la Dirección General de Asuntos Consulares, Inmigración y de Chilenos en el Exterior, remitió sus informes, los que se han tenido en consideración.

Sobre el particular, el decreto ley Nº 1.094, de 1975 -que rige en tanto no entre en vigor la ley Nº 21.325-, señala en el artículo 6º que las visas a los extranjeros que se encuentren fuera de Chile, serán resueltas por el Ministerio de Relaciones Exteriores. En tanto, el artículo 15, Nº 2, de la ley Nº 21.080 establece que la Dirección General informante es la responsable de estudiar, diseñar, proponer, coordinar y ejecutar la política del Ministerio de Relaciones Exteriores en materia consular, migratoria y de protección de los derechos e intereses de los chilenos en el exterior.

Luego, el Reglamento de Extranjería vigente, aprobado por decreto Nº 597, de 1984, del Ministerio del Interior, dispone en su artículo 15 que para otorgar visas a los extranjeros que deseen ingresar al país en calidad de residentes, los funcionarios del Servicio Exterior, previamente, deberán verificar que no existan a su respecto causales de prohibición o impedimento de ingreso, y exigirles que acompañen a su solicitud los documentos que señala. Según lo dispuesto en su artículo 49, inciso primero, se otorgará visa de residente temporario al extranjero que tenga el propósito de radicarse en Chile, siempre que acredite tener vínculos de familia o intereses en el país o cuya residencia sea estimada útil o ventajosa.

A su vez, el artículo 78 del Reglamento Consular de Chile, aprobado por decreto Nº 172, de 1977, del Ministerio de Relaciones Exteriores, preceptúa, en síntesis, que para otorgar una visa se exigirá al recurrente la presentación de una solicitud acompañada de los certificados que indica, extendidos en fecha reciente. Agrega que, si los antecedentes recogidos no fueren satisfactorios, el funcionario consular negará la visa dando cuenta circunstanciada al Ministerio y que la comparecencia de los solicitantes es obligatoria.

Por su parte, el Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares, aprobado por decreto Nº 709, de 1967, del Ministerio de Relaciones Exteriores, en su artículo 5º dispone las funciones consulares. Entre ellas están, por una parte, proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales y, por otra, extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho Estado, según dan cuenta las letras a) y d), respectivamente.

Como se puede apreciar de la normativa invocada, el otorgamiento de visas de residentes a extranjeros fuera del territorio nacional corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores a través de sus consulados, los que deberán verificar que el solicitante cumpla con los requisitos y acompañe los antecedentes respectivos, pudiendo negar la visación si los antecedentes recogidos no fueren satisfactorios. Asimismo, corresponde a los consulados proteger los intereses y a los nacionales del Estado de Chile en el exterior y extender pasaportes y documentos de viaje a esos chilenos.

Cabe señalar que la denominada VRD permite obtener una visa de residencia temporal, por un período de un año, prorrogable por el mismo período, a venezolanos que busquen radicarse en Chile, con arreglo a las normas generales de visación de residencia temporaria que establecen los artículos 29 y siguientes del citado decreto ley N° 1.094.

Ahora bien, según aparece de los antecedentes tenidos a la vista, debido a la pandemia por COVID-19, el gobierno de Venezuela decretó en ese país Estado de Alarma, lo que significó la adopción de medidas restrictivas que incidieron en la atención de público, la suspensión de actividades y el aforo. Como consecuencia de dichas medidas, el aludido Consulado no pudo atender público de forma presencial durante un largo tiempo, acumulándose gran cantidad de solicitudes nuevas, ya que el procedimiento contempla la revisión y gestión presencial de documentos vinculados a la petición y la comparecencia de los solicitantes es obligatoria.

De acuerdo con lo informado por la Dirección General aludida, a lo anterior se sumó la poca dotación de ese Consulado; el insuficiente espacio de sus instalaciones para la necesaria revisión de documentos originales; la prohibición de ingreso de extranjeros a Chile dispuesta por el decreto N° 102, de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y sus sucesivas prórrogas; la carga de trabajo y las prioridades dispuestas por esa entidad, en el sentido de dar preferencia a la atención de necesidades de los connacionales en el exterior, en conformidad con la anotada Convención de Viena.

A juicio de la Dirección General informante, las ya mencionadas circunstancias extraordinarias atenúan el mandato de optimización que se deriva de los principios de eficiencia y eficacia contenidos en el artículo 3° de la ley N° 18.575. Así, al considerar imposible atender en condiciones de regularidad nuevas solicitudes de VRD, la autoridad adoptó la cuestionada decisión de cierre temporal de la plataforma, continuando con la tramitación de las solicitudes ingresadas con anterioridad. Dicha determinación fue considerada de gestión administrativa y de buena gobernanza, ya que la normativa aplicable obliga al funcionario consular a revisar el certificado de antecedentes penales, cotejando su veracidad y controlando su vigencia, para lo cual el ordenamiento jurídico exige se presente el certificado en original.

En ese contexto, la autoridad decidió suspender transitoriamente el ingreso de nuevas solicitudes a través del SAC, respecto de ese Consulado, por lo que la demora en la tramitación por la que se reclama obedeció en parte a una situación de caso fortuito. Asimismo, dado que la aludida suspensión del SAC fue levantada y se reestableció el ingreso de nuevas solicitudes, en ese aspecto, la situación se encuentra superada.

Con todo, cabe hacer presente que los órganos de la Administración se encuentran en el imperativo de desarrollar sus funciones de manera continua y permanente, debiendo mantener los mecanismos necesarios para permitir el ingreso de solicitudes y asegurar, de

..... para permitir el ingreso de extranjeros, de igual modo, en ese modo, el derecho al procedimiento que tienen los interesados en realizar cualquier trámite ante las entidades públicas. En consecuencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá adoptar las medidas necesarias para evitar la ocurrencia de situaciones como la examinada, sin perjuicio de las limitaciones propias de la situación del caso fortuito provocada por la emergencia sanitaria.

En la línea de dar cumplimiento a las funciones públicas que la ley le asigna al Ministerio de Relaciones Exteriores, esa Cartera de Estado consultó sobre la posibilidad de establecer el estampado electrónico de visas a través del SAC, cuya procedencia fue resuelta en el dictamen N° E92182, de 2021, de esta Contraloría General.

En cuanto al rechazo masivo ocurrido el 11 de noviembre de 2020, no resulta plausible que la autoridad fundamente su decisión en el prolongado cierre de fronteras a causa del COVID-19 y en la pérdida de vigencia de los certificados de antecedentes penales que debe acompañar el interesado y después verificar un funcionario, ya que tales circunstancias no implican por sí solas poner fin al procedimiento en términos desfavorables para los requirentes de visas. Lo anterior, puesto que el hecho de exceder el plazo legal de tramitación del procedimiento administrativo no puede servir de argumento para perjudicar a los interesados, denegándole las solicitudes respectivas, por lo que esa repartición deberá revisar las mencionadas decisiones y resolverlas de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

En esa instancia se deberá tener en consideración el principio de reunificación familiar reconocido por el artículo 9° de la ley N° 20.430 y por la jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia, así como el deber de resguardo de la familia que establece el inciso final del artículo 1° de la Constitución Política de la República, respecto de solicitudes que involucren a menores de edad que buscan reunirse con sus padres.

Saluda atentamente a Ud.,

JORGE BERMÚDEZ SOTO

Contralor General de la República

POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS