

Santiago de Chile, 5 de abril de 2021

Señores

**Comité para la Protección de los Derechos
de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**

Organización de Naciones Unidas

Presente

De nuestra consideración:

Por medio del presente informe, las organizaciones firmantes, **Fundación Servicio Jesuita a Migrantes, Clínica Jurídica de Atención a Migrantes de la Universidad Alberto Hurtado y Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la Universidad Diego Portales**, en el marco del 32° período de sesiones del Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en Chile, deseamos poner en su conocimiento hechos ocurridos recientemente en Chile y que, a nuestro juicio, constituyen una **grave infracción al artículo 22 N° 1 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**, consistente en un procedimiento de expulsión de carácter colectivo.

En efecto, el Gobierno de Chile, a través de funcionarios del **Ministerio del Interior y Seguridad Pública** y de sus órganos dependientes, durante los primeros días del mes de febrero de 2021, llevó a cabo el denominado “Plan Colchane”, consistente en la expulsión administrativa de un grupo de personas extranjeras, entre ellas, muchas de nacionalidad venezolana, que hicieron ingreso al país por pasos no habilitados y que se encontraban en una residencia sanitaria de la ciudad de Iquique, Región de Tarapacá. Dicho plan de expulsión se materializó en un brevísimo plazo, dentro del cual no existió un análisis previo, objetivo y razonable de cada uno de los casos individuales de las personas que se vieron

afectadas por él, y en el que no se respetó el derecho de dichas personas a impugnar, a través de un recurso efectivo, las resoluciones mediante las cuales estaban siendo sancionadas.

A continuación se expondrán los hechos que se denuncian, las normas jurídicas que resultan aplicables, especialmente el referido artículo 22 N° 1 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y finalmente la forma en que dichas normas se hacen aplicables a este caso, configurándose una expulsión colectiva de aquellas que prohíbe el derecho internacional, lo que acarrea la responsabilidad del Estado de Chile por el incumplimiento grave de una norma convencional a la que se encuentra obligada.

1. Antecedentes de hecho

Durante los últimos meses y como consecuencia de la profunda crisis política y humanitaria que vive la República Bolivariana de Venezuela, sumado al cierre de fronteras terrestres que ha ocasionado la pandemia por COVID-19, ha ingresado a Chile de manera irregular un alto número de personas de nacionalidad venezolana atravesando el altiplano y enfrentando las adversidades climáticas y los peligros que implica el cruce de nuestras fronteras territoriales por pasos no habilitados, principalmente con el fin de buscar en Chile protección y mejores condiciones de vida.¹

Durante los primeros días del mes de febrero del año en curso, alrededor de ciento veinte personas extranjeras de las que habían llegado de esta forma al poblado de Colchane, ubicado en la frontera con Bolivia dentro de la I Región de Tarapacá, fueron llevadas por autoridades locales a una residencia sanitaria implementada en el Liceo Centenario, emplazado en calle Serrano N° 998, de la ciudad de Iquique, dando cumplimiento así a los protocolos que buscan resguardar la salud pública frente al ingreso de personas extranjeras al país.

¹ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55950140> (Fecha de consulta: 15 de marzo de 2021).

Con fecha 6 de febrero se presentaron en esta residencia sanitaria funcionarios de Policía de Investigaciones de Chile con el objeto de realizar la denuncia correspondiente al delito de ingreso por paso no habilitado presuntamente cometido por las personas que se encontraban en el lugar, tomando las declaraciones de cada una de ellas y levantando actas con las mismas.

Posteriormente, **alrededor de las 02:00 de la madrugada del día martes 9 de febrero**, se presentaron nuevamente funcionarios de Policía de Investigaciones de Chile en la residencia sanitaria señalada, esta vez con el fin de notificar a cada una de las personas que se encontraban allí y cuyo ingreso irregular había sido denunciado, las resoluciones que contenían sus órdenes de expulsión, las que habían sido dictadas por la Intendencia Regional de Tarapacá el día 8 de febrero. En ese momento, dichos funcionarios informaron a los extranjeros afectados que estaban obligados a firmar el acta de notificación de la orden de expulsión dispuesta y que contaban con el plazo de veinticuatro horas para poder recurrir en contra de las sanciones aplicadas por la autoridad regional. De acuerdo a los relatos de las personas extranjeras que pudieron ser levantados, los agentes policiales les señalaron en esa oportunidad de manera agresiva que, si no firmaban las actas de notificación, las firmarían ellos mismos en su lugar.

Cabe hacer presente que en las actas levantadas el día 6 de febrero por los funcionarios de Policía de Investigaciones al momento de tomar las denuncias de ingreso irregular de estas personas al país, constan **las únicas gestiones que se realizaron para analizar de manera particular la situación de cada una de ellas**. En estas actas se puede apreciar que **dicho análisis en algunos casos no tardó más de un minuto**, y que se limitó a examinar bases de datos digitales con el fin de identificar la eventual existencia de antecedentes penales o de movimientos migratorios de tales personas en Chile.

Por su parte, **la Intendencia Regional de Tarapacá tampoco realizó formalmente ningún procedimiento para analizar las circunstancias particulares de las personas que serían**

expulsadas en el contexto de un procedimiento sancionatorio que cumpliera con los estándares constitucionales de un debido proceso. Así, no se les dio la oportunidad de ser oídas ni de exponer circunstancias que pudieran haber operado como atenuantes o eximentes de responsabilidad en los hechos, o bien, que pudieran haber desaconsejado su expulsión, como la presencia de hijos u otros familiares directos en Chile, la condición de salud o la identificación de necesidades de protección internacional en línea con la Ley N° 20.430 que establece disposiciones sobre protección de refugiados. Por el contrario, la autoridad migratoria dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública se limitó a emitir, en serie, un conjunto de resoluciones exentas que disponían la expulsión de todas estas personas, que, si bien eran actos administrativos individuales para cada una de ellas, eran idénticas en cuanto a su motivación.

Además, es importante señalar que **la propia Intendencia Regional de Tarapacá impidió deliberadamente que el Ministerio Público realizara una investigación de los hechos que estaban siendo sancionados**, puesto que, si bien interpuso una denuncia ante dicho órgano respecto de los ingresos irregulares de las personas extranjeras que se encontraban en la residencia sanitaria, seguidamente se desistió de él, lo que, como se explicará más adelante, tuvo el efecto de extinguir la acción penal que el Ministerio Público tenía respecto de tales supuestos delitos.

Durante el día 9 de febrero, las personas que se encontraban en la residencia sanitaria establecida en el Liceo Centenario fueron sometidas a un examen PCR, dando positivo para COVID-19 un grupo de alrededor de veinticinco de ellas. Estas personas fueron separadas y trasladadas hasta otro establecimiento que fue habilitado en el Estadio Municipal de Cavanca, ubicado en Avenida Arturo Prat Chacón N° 2256-2274, en la ciudad de Iquique, lugar en el que dieron cumplimiento a una cuarentena obligatoria.

Algunas de las personas extranjeras que fueron notificadas de las resoluciones que disponían su expulsión del país en la madrugada del 9 de febrero, lograron tomar contacto desde el interior de las residencias sanitarias y por vía telefónica con abogados y abogadas,

quienes alcanzaron a deducir acciones de amparo constitucional ante la Corte de Apelaciones de Iquique en contra de dichas resoluciones. El propósito de tales acciones judiciales era dejar sin efecto las medidas de expulsión, acusando su ilegalidad y arbitrariedad. En ellas, además, se solicitó la dictación de órdenes de no innovar, a fin de que se suspendiera la ejecución de las expulsiones mientras se conocían y resolvían los recursos de amparo. Las primeras acciones en ser interpuestas fueron presentadas el día 9 de febrero ante la Corte de Apelaciones de Iquique, mientras que otras solo lograron deducirse los días 10 y 11 de febrero.²

Alrededor de las 08.00 de la mañana del 10 de febrero de 2021, esto es, apenas unas treinta horas después de haberse notificado las órdenes de expulsión a las personas extranjeras, un grupo de ellas que se encontraban en la residencia sanitaria establecida en el Liceo Centenario y que habían dado un resultado negativo para COVID-19, fue trasladado hasta el aeropuerto de la ciudad de Iquique, abordando un avión de la Fuerza Aérea de Chile que las llevó de regreso a Venezuela, materializándose de este modo las sanciones migratorias dispuestas en su contra.

Las salas de la Corte de Apelaciones de Iquique que conocieron las solicitudes de dictar órdenes de no innovar contenidas en las acciones de amparo deducidas el día anterior, y que habrían tenido la virtud, en caso de haber sido acogidas, de frenar la ejecución de las medidas de expulsión dictadas, **solo se conformaron alrededor de las 08:30 de la mañana del día 10 de febrero, con lo que se volvió ilusoria la posibilidad de que operara este mecanismo cautelar de derechos fundamentales**, puesto que para ese momento las personas extranjeras expulsadas ya se encontraban fuera de las fronteras del país.

Adicionalmente, de acuerdo a lo señalado por la propia Intendencia Regional de Tarapacá al momento de informar acerca de los hechos que fueron denunciados en las referidas acciones de amparo, algunas de las personas extranjeras en contra de quienes se dictaron órdenes de expulsión lograron interponer también recursos administrativos de reposición

² Ver expedientes roles Amparo-26-2021 a Amparo-46-2021 de la Corte de Apelaciones de Iquique.

en contra de las resoluciones exentas que las sancionaron. Sin embargo, **dichos recursos fueron presentados en la oficina de partes de la autoridad regional, el día 10 de febrero de 2021, también después de que se concretara la expulsión de las personas recurrentes**, con lo que también su interposición perdió toda utilidad.

Luego de materializarse la expulsión de las personas que habían permanecido en la residencia sanitaria del Liceo Centenario de Iquique, a través de la cual un total de 86 extranjeros fueron devueltos a sus países de origen por vía aérea y otros tantos por vía terrestre, el Ministro del Interior y Seguridad Pública calificó el hecho como ***“un hito, porque es la primera vez que, en un solo día, se hace una expulsión administrativa tan masiva”***. Al mismo tiempo, afirmó que la medida representaba una ***“notificación a las personas que piensan ingresar a Chile por pasos irregulares de manera clandestina, que se arriesgan a un proceso de expulsión, tal como dice la ley”***.³

Respecto de las personas que dieron positivo para COVID-19 y que cumplieron cuarentena obligatoria en Estadio Cavanha de Iquique, se tiene noticia de que a algunas se les dio el alta con fecha 15 de febrero de 2021, luego de que se les informara que debían sujetarse a una medida de control mensual de firmas en el cuartel de la Policía de Investigaciones de Chile correspondiente al lugar en el que fijaran su residencia.

2. Fundamentos de derecho

- a) La sanción que establece la ley chilena contra el ingreso por paso no habilitado y el procedimiento seguido en contra de las personas extranjeras afectadas por la expulsión del Plan Colchane

De acuerdo con el artículo 69 del Decreto Ley N° 1094, del Ministerio del Interior, de 1975 (conocido también como Ley de Extranjería), el ingreso de personas extranjeras al territorio

³ <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/02/10/1011796/delgado-expulsion-inmigrantes-ilegales-vuelo.html> (Fecha de consulta: 15 de marzo de 2021).

nacional por pasos no habilitados es un delito que se castiga con la pena de presidio menor en sus grados mínimo a máximo **y, además, una vez cumplida esta condena, con la sanción administrativa de la expulsión.**

Este artículo 69, en efecto, fue la norma legal citada por la Intendencia Regional de Tarapacá como fundamento de todos los actos administrativos que fueron dictados en contra de las personas extranjeras que fueron expulsadas del país en el contexto del Plan Colchane. No obstante, tal como consta en cada una de dichas resoluciones, **ninguna de estas personas fue sometida al proceso penal que correspondía realizar en virtud de la ley en forma previa, sino que fueron directamente sancionadas con la medida administrativa de la expulsión. Así, no hubo proceso, ni defensa, ni pena, ni cumplimiento de condena.**

Lo anterior se debió a que la autoridad regional, haciendo uso de una facultad que le da el artículo 78 de la propia Ley de Extranjería, decidió desistirse de la denuncia presentada al Ministerio Público para que se investigasen los presuntos delitos cometidos por dichas personas, impidiendo con ello la acción de este ente persecutor. En efecto, la norma citada señala expresamente que *“[l]as investigaciones de hechos constitutivos de los delitos comprendidos en este Título sólo podrán iniciarse por denuncia o querrela del Ministerio del Interior o del Intendente Regional respectivo”*. Sin embargo, el mismo artículo luego agrega que *“el Ministro del Interior o el Intendente podrán desistirse de la denuncia o querrela en cualquier momento y el desistimiento extinguirá la acción penal.”*

Lo anterior implicó, en este caso, que **respecto de las personas que fueron expulsadas no se realizó ninguna investigación sobre su ingreso irregular al país, privándoselas de todas las garantías propias del proceso penal** de que son titulares las personas a quienes se les imputan delitos, tales como el derecho a la defensa letrada y el derecho a ser oídas y a aportar pruebas y argumentos en contra de lo que se les acusa. Por el contrario, la aplicación de la sanción administrativa de la expulsión se fundó únicamente en el testimonio de los partes policiales levantados el día 6 de febrero de 2020 en la residencia sanitaria establecida en el Liceo Centenario de Iquique.

Cabe destacar, en todo caso, que el hecho de que la autoridad tenga la facultad de desistirse en el artículo 78 de la Ley de Extranjería, no obsta a la obligación de cumplimiento del artículo 69 de la misma. Esto es, si la autoridad se desiste de la denuncia, entonces no puede aplicar la sanción de expulsión contenida en el artículo 69, porque su presupuesto base es el no desistimiento y la continuación del proceso penal, hasta el cumplimiento de la condena.

b) Prohibición de expulsiones de carácter colectivo en nuestro ordenamiento jurídico

Según el artículo 22 N° 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, vigente en Chile en virtud del Decreto N° 873, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 23 de agosto de 1990, ***“[e]s prohibida la expulsión colectiva de extranjeros”***.

A su turno, el artículo 22 N° 1 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, incorporada a nuestro ordenamiento jurídico a través del Decreto N° 84, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 12 de abril de 2005, establece que ***“[l]os trabajadores migratorios y sus familiares no podrán ser objeto de medidas de expulsión colectiva.⁴ Cada caso de expulsión será examinado y decidido individualmente.”***

En la misma línea, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, vigente en nuestro país en virtud del Decreto N° 778, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 30 de noviembre de 1989, establece en su artículo 13 que frente a la medida de expulsión de una persona del territorio nacional, ***“se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.”***

⁴ Según su artículo 2 N° 1, ***“[a] los efectos de la presente Convención: 1. Se entenderá por “trabajador migratorio” toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”***, por lo que es aplicable a las personas que fueron objeto de la expulsión que es objeto de esta denuncia.

En cuanto al sentido y alcance de esta última norma, la Observación General N° 15 del Comité de Derechos Humanos, correspondiente al 27° período de sesiones, de 1986, señala en su numeral 10 que *“cada extranjero [tiene] el derecho a que se adopte una decisión en su propio caso y, por lo tanto, el artículo 13 no se cumple con leyes o decisiones que dispongan expulsiones colectivas o en masa. Este entendimiento, en opinión del Comité, queda confirmado por otras disposiciones relativas al derecho a aducir argumentos contra la expulsión y a que la decisión sea sometida a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas por ella, y a hacerse representar ante ellas. **Se deben dar a los extranjeros plenas facilidades para entablar recursos en contra de la expulsión de manera que ese derecho sea efectivo en todas las circunstancias de su caso”**.*

Los contornos del concepto de “expulsión colectiva”, al no estar completamente definidos por estas normas, han debido ser delineados por la jurisprudencia de los tribunales internacionales. Los elementos que configuran esta noción han sido aportados principalmente por las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos “Nadège Dorzema y otros vs. República Dominicana” (2012) y “Personas Dominicanas y Haitianas expulsadas vs. República Dominicana” (2014); así como por las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los casos “Andric vs. Suecia” (1999), “Conka vs. Bélgica” (2002), y “Hirsi Jamaa y otros vs. Italia” (2012).

Para saber si un determinado procedimiento de expulsión –como el que llevó a cabo el Gobierno de Chile en el contexto del Plan Colchane– califica como uno de carácter colectivo en los términos que señalan las normas jurídicas ya citadas, **debe analizarse dicho caso a la luz de los elementos de juicio que han ido aportando los tribunales internacionales de justicia** en las distintas situaciones que han sido sometidas a su conocimiento.

A continuación, se irán singularizando estos elementos, extraídos de las sentencias ya referidas⁵ y el por qué consideramos que en el caso en comento se verifican todos ellos, **lo que permite calificar la expulsión del Plan Colchane como una de carácter colectivo de aquellas que prohíbe nuestro ordenamiento jurídico.**

- c) Motivos por los que la expulsión del Plan Colchane califica como una de carácter colectivo
 - i) Existencia de un procedimiento estatal destinado a expulsar del territorio nacional a un grupo de personas extranjeras

El primer requisito que debe cumplirse para que se verifique una expulsión colectiva es que debe haber un procedimiento estatal por medio del cual un grupo de personas extranjeras sea expulsado coactivamente del territorio nacional.

El procedimiento expulsor realizado en el contexto del Plan Colchane, como se explicó, fue diseñado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y ejecutado por la Policía de Investigaciones de Chile el día 10 de febrero de 2021. Todas las órdenes de expulsión que se materializaron de forma conjunta este día fueron dictadas el 8 de febrero por la Intendencia Regional de Tarapacá, dependiente del Ministerio ya señalado. Con esto, se cumple de manera evidente el requisito de que **se trató de un procedimiento estatal de expulsión de personas del territorio nacional.**

Por otra parte, este procedimiento debe haber afectado a “un grupo de personas extranjeras”. Si bien los tribunales internacionales no han definido un número mínimo de personas para que pueda considerarse que nos encontramos frente a un “grupo”, materia que podría ser objeto de debate, si se entiende que se trata de al menos dos personas, y, en el caso del Plan Colchane resulta indiscutible que las personas expulsadas constituían un

⁵ Elementos sintetizados por Francisca Vargas Rivas y Vicente Jiménez Guajardo en artículo “La prohibición de expulsiones colectivas en las Américas: Desafío y experiencias”, pronto a publicarse por la Cruz Roja Internacional.

colectivo de número suficiente para satisfacer este requisito. Todas estas personas, además, eran extranjeras, es decir, no tenían la nacionalidad chilena.

De acuerdo a la información disponible, fueron 86 las personas expulsadas en un avión de la Fuerza Aérea de Chile el día 10 de febrero de 2021, a las que sumaron otras 52 que fueron expulsadas por vía terrestre, lo que arroja un total de 138 personas afectadas por el Plan Colchane. **De aquellas que fueron expulsadas por vía aérea, una parte importante era de nacionalidad venezolana y formaba parte del grupo de personas que permaneció en la residencia sanitaria instalada en el Liceo Centenario de Iquique y que fue objeto del procedimiento que fue descrito al inicio de esta presentación.**

- ii) Ausencia de un análisis previo, objetivo y razonable de las circunstancias individuales de cada persona afectada

El elemento esencial y *conditio sine qua non* para calificar un procedimiento de expulsión como “colectivo” es que **la autoridad pública no debe haber realizado un examen previo, razonable y objetivo de cada uno de los casos de las personas extranjeras que fueron objeto de la medida.**

Si bien es cierto que el contenido y la extensión de este análisis no es algo que se encuentre definido en algún estándar aplicable de manera general, es posible extraer de los conceptos “razonable y objetivo” que **es deber del Estado examinar al menos algunas circunstancias básicas e importantes sobre cada una de las personas afectadas antes de expulsarlas del país.** Este examen debe incluir, por cierto, la verificación de que la persona cometió efectivamente el hecho que se sanciona, es decir, el ingreso irregular, pero también deben incluirse otras circunstancias personales que podrían, por ejemplo, ayudar a esclarecer si la persona fue víctima de algún delito mientras entraba al país, o bien, que podrían desaconsejar o impedir que el extranjero sea expulsado, como el hecho de tener hijos o hijas menores de edad en Chile, o que su vida o integridad corren peligro en su país de origen.

Además, **este examen debe ser individual**, es decir, debe practicarse respecto de cada una de las personas que están siendo expulsadas de manera separada, destinando a ello un tiempo suficiente que permita efectivamente recabar los datos necesarios, ponderarlos adecuadamente y emitir un juicio fundado.

En el caso de las personas que fueron expulsadas en el contexto del Plan Colchane, los únicos datos que fueron recopilados respecto de ellas, aparte de los que permitían individualizarlos (nombre, fecha de nacimiento, país de origen, nivel de escolaridad, estado civil, número de documento de identidad, entre otros), fueron solo dos: **si tenían registros de movimientos migratorios en el país y si tenían antecedentes penales en Chile o en el extranjero.**

Además, **el tiempo que la autoridad destinó a realizar este examen tardó, en el caso de algunas personas, solo algunos minutos, y en el caso de otras, únicamente escasos segundos.** Esta información fue registrada por Policía de Investigaciones y consta en las actas que fueron levantadas al momento de tomar la denuncia del ingreso irregular de las personas el día 6 de febrero de 2021, en la residencia sanitaria del Liceo Centenario de Iquique, y en las que puede ver la hora exacta en las que fueron consultados el sistema informático de la Jefatura Nacional de Migraciones y Policía Internacional, el sistema informático B3000 del Departamento de Extranjería y Migración, y el Sistema de Gestión Policial de la Policía Internacional (INTERPOL).

Así, **en ningún momento la autoridad realizó un examen pormenorizado de las demás circunstancias personales de las personas extranjeras que iban a ser expulsadas,** intentando verificar, por ejemplo, si tenían o no familiares en el país, si podrían haber sido víctimas de algún delito, si podrían ser solicitantes de la condición de refugiados, o si eran merecedores de otras formas de protección internacional. De hecho, todas las personas que se encontraban en la residencia sanitaria del Liceo Centenario eran nacionales de la República Bolivariana de Venezuela, un país que el propio Gobierno de Chile ha dicho que

está sometido a una dictadura cruel que viola masivamente los derechos humanos de sus habitantes, y que por tanto podría haberse aplicado respecto de todas ellas, a lo menos, el principio de no devolución.⁶

Si bien la Intendencia Regional de Tarapacá emitió resoluciones individuales mediante las cuales se determinó la expulsión de cada una de las personas afectadas, lo cierto es que **la sola existencia de estas resoluciones no garantiza que se hayan realizado análisis individuales respecto de ellas**. En efecto, si se observan los actos administrativos que contienen estas órdenes de expulsión, es fácil apreciar que **todos ellos son idénticos en su motivación y que han sido confeccionados en serie y únicamente cambiando los datos básicos de las personas afectadas** (nombre, fecha de nacimiento, número de documento de identidad y nacionalidad).

Además, debe tenerse en cuenta que las decisiones que se contienen en ellos se fundan exclusivamente en lo expresado en los partes policiales que fueron remitidos por Policía de Investigaciones a la Intendencia Regional luego de tomar declaración a las propias personas afectadas el día 6 de febrero, pero sin que mediara una ulterior investigación de hechos o una instancia para que las personas pudiesen exponer sus circunstancias particulares, ya sea personalmente o con asistencia letrada. **No existen, en este sentido, más documentos que estos partes policiales en los que conste que la Administración realizó un examen objetivo y razonable respecto de los casos de las personas antes de expulsarlas.**

En este mismo sentido, es relevante que **el tiempo que medió entre la toma de declaración realizada por los funcionarios policiales en el Liceo Centenario y la dictación de las resoluciones expulsoras por parte de la Intendencia Regional de Tarapacá fue inferior a**

⁶ Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en su Nota de Orientación sobre Consideraciones de Protección Internacional para los Venezolanos, de mayo de 2019, *“la mayoría de las personas nacionales de Venezuela [...] se encuentran necesitadas de protección internacional bajo el criterio contenido en la Declaración de Cartagena, sobre la base de las amenazas a su vida, seguridad o libertad resultante de eventos que se encuentran actualmente perturbando gravemente el orden público en Venezuela”* (N° 5).

cuarenta y ocho horas, lo que puede considerarse un tiempo récord para este tipo de procedimientos que, por lo general, tardan varias semanas o incluso meses.

Lo anterior, a juicio de las Diputadas y Diputados firmantes, es un testimonio de que la Intendencia Regional de Tarapacá **dictó estas resoluciones de manera individual con el objeto de dar cumplimiento a una formalidad legal**, lo que en ningún caso alcanza a satisfacer los estándares internacionales en materia de análisis individual previo, objetivo y razonable de los casos de las personas antes de expulsarlas del país.

- iii) Inexistencia de garantías para que las personas interpusieran un recurso efectivo en contra de dicha expulsión

La imposibilidad material de que las personas afectadas interpongan recursos con el objeto de que las medidas que ordenan su expulsión sean controladas por los tribunales de justicia es una de las características propias de las expulsiones colectivas. Resulta lógico que **la sola interposición formal de recursos, es decir, una que en la práctica no permite que el recurso pueda llegar a ser efectivo en el caso de ser acogido, no permite satisfacer el estándar necesario en esta materia.**

De acuerdo a la interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional chileno, del artículo 19 N° 3 inciso 1° de nuestra Constitución Política, que asegura a todas las personas la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, se desprende que **toda persona que pisa suelo chileno es titular del derecho de acceso a la jurisdicción**: *“El derecho de las personas a acceder libremente a un tribunal de justicia para la protección de sus derechos, [...] es uno de los derechos asegurados por el N° 3 del artículo 19 de la Constitución, pues, aunque no esté designado expresamente en su texto escrito, carecería de sentido que la Carta Fundamental se hubiese esmerado en asegurar la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, el derecho a la defensa jurídica, el derecho a ser juzgado por el juez natural, el derecho a un justo racional procedimiento, si no partiera de la base de la existencia de un derecho anterior a todos los demás y que es presupuesto básico para su*

*vigencia, esto es, **el derecho a toda persona a ser juzgada, a presentarse ante el juez, a ocurrir al juez, sin estorbos, gabelas o condiciones que se lo dificulten, retarden o impidan arbitraria o ilegítimamente***".⁷

Este derecho se relaciona directamente con **el derecho de toda persona a disponer de un recurso efectivo en contra de actuaciones de la Administración del Estado que puedan afectar sus derechos fundamentales**. Según el artículo 25 N° 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “[t]oda persona tiene derecho a **un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.**”

Como se señaló, en el caso de la expulsión del Plan Colchane, un conjunto de personas extranjeras que hicieron ingreso al país por pasos no habilitados y que se encontraban en el Liceo Centenario de Iquique dando cumplimiento a una medida sanitaria, fueron notificadas de las órdenes de expulsión dictadas en su contra por la Intendencia Regional de Tarapacá el día 9 de febrero de 2021 alrededor de las 02:00 de la madrugada. Al día siguiente, 10 de febrero, en torno a las 08:00 de la mañana, muchas de ellas (las que dieron resultados negativos para COVID-19 luego de que se les practicaran exámenes PCR) fueron materialmente expulsadas del territorio nacional.

Si bien es cierto que muchas de las personas que se vieron afectadas por estas medidas de expulsión alcanzaron a contactar a abogadas y abogados que lograron interponer recursos de amparo constitucional ante la Corte de Apelaciones de Iquique con el fin de que ésta controlara la legalidad de las resoluciones que disponían su expulsión –cuestión bastante compleja por encontrarse en una residencia sanitaria–, también lo es que **ninguno de estos recursos –ni las solicitudes de dictar órdenes de no innovar que se incluían en ellos– pudo**

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional, rol N° 1470, de 27 de octubre de 2009, c. 9.

ser conocido antes de que se verificara la expulsión y, por tanto, antes que las personas se encontrasen fuera del país.

Lo anterior se debe a que, luego de que las órdenes de expulsión fueran notificadas a las personas extranjeras en la madrugada del 9 de febrero, los primeros recursos que alcanzaron a deducirse ese mismo día solo pudieron ser conocidos por la Corte de Apelaciones de Iquique al día siguiente, en el momento en que sus salas de constituyeron, lo que ocurrió en torno a las 08:30 de la mañana. Sin embargo, **parte del Plan Colchane suponía que el vuelo de la Fuera Aérea de Chile dentro del cual las personas expulsadas abandonarían el país despegaría antes de esa hora**, haciendo ilusoria cualquier posibilidad de que los tribunales conocieran los recursos deducidos y pudieran emitir un juicio acerca de la legalidad o ilegalidad de la expulsión.

Por otra parte, si bien la Ley de Extranjería contempla en su artículo 89 la posibilidad de que las personas extranjeras afectadas por una orden de expulsión interpongan una acción especial de reclamación que sí tiene el efecto de suspender la ejecución de la medida por el solo hecho de su interposición, esta acción no era procedente en el caso que se denuncia, ya que **solo puede deducirse ante la Corte Suprema con el fin de impugnar medidas de expulsión dispuestas a través de decretos supremos**. En el caso de las personas extranjeras que fueron expulsadas en el marco del Plan Colchane, todas las órdenes de expulsión fueron emitidas por la Intendencia Regional de Tarapacá, a través de resoluciones exentas, lo que convertía a la norma del artículo citado en inaplicable en esta situación.

En cuanto a los recursos administrativos que se interpusieron el día 10 de febrero de 2021 en la oficina de partes de la propia Intendencia Regional de Tarapacá, debe concluirse que tampoco podían ser efectivos, ya que **en razón del casi nulo tiempo que la autoridad migratoria les dejó a las personas extranjeras para reaccionar frente a las medidas de expulsión que les fueron notificadas, estos recursos no pudieron ser interpuestos antes de materializada la sanción.**

Además, debe tenerse en cuenta que tanto el recurso administrativo de reposición como el recurso jerárquico, que eran los recursos que procedía deducir en este caso, de conformidad con el artículo 57 de la Ley N° 19880, **no tienen la virtud de suspender los efectos del acto impugnado, por lo que, incluso se hubiesen sido interpuestos antes de que se materializara la expulsión, no hubieran tenido ninguna capacidad de ser efectivos frente al plan del Gobierno.**

Lo anterior obliga a concluir que **la autoridad migratoria planificó un procedimiento de expulsión para que fuera ejecutado en un plazo brevísimo**, adoptando medidas extraordinarias como, por ejemplo, que las resoluciones dictadas por la Intendencia Regional de Tarapacá fueran notificadas a los extranjeros en horarios inhábiles –las 02:00 de la madrugada– con el fin de reducir su capacidad y la de sus representantes legales de reaccionar interponiendo recursos administrativos y acciones judiciales en contra de tales medidas.

Esto permite concluir que, frente a las expulsiones del Plan Colchane, **no existió por parte de los extranjeros afectados la posibilidad material de acceder a recursos eficaces que permitieran la revisión de las sanciones que se les aplicaron.** Por el contrario, el Gobierno procuró materializar el plan expulsor en un plazo de aproximadamente treinta horas, de las cuales solo una pequeña parte eran horas hábiles en las que los extranjeros podían contactar a abogadas y abogadas con relativa seguridad y contar con ellos para recibir asesoría y representación jurídica.

En este sentido, conviene también recordar que, si bien la acción constitucional de amparo es una acción cautelar y desformalizada que puede ser incoada ante las Cortes de Apelaciones sin necesidad de un representante legal, **las personas afectadas se encontraban en una residencia sanitaria, sin posibilidad de concurrir por su cuenta a un tribunal para recabar la tutela de sus derechos**, por lo que su situación de dependencia respecto de otras personas que pudieran representarlas es indiscutible.

Finalmente, debe decirse que **la información proporcionada por los agentes policiales el día 9 de febrero en horas de la madrugada a las personas afectadas, acerca de los recursos que se encontraban disponibles para impugnar las resoluciones que les estaban siendo notificadas, fue entregada de forma incomprensible para ellas**, lo que aumentó aún más su confusión e indefensión frente al plan que se estaba ejecutando en su contra.

En efecto, tanto las resoluciones como las actas de notificación de las mismas que les fueron entregadas simplemente señalaban de forma genérica: *“Resérvese al afectado las acciones judiciales que señala el D.S. 597 de 1984, del Ministerio del Interior”* y *“Resérvese al afectado los recursos administrativos y judiciales que correspondan”*. Como es evidente, **este tipo de información es completamente indescifrable para una persona extranjera que lleva solo algunos días en el país, que no tiene acceso a asesoría letrada y ni siquiera tiene facilidades para consultar fuentes de información digital a través de internet, por encontrarse dentro de una residencia sanitaria.**

- iv) Anuncio público por parte de autoridades de la expulsión de un grupo determinado

Un elemento adicional que ha establecido la jurisprudencia internacional y que suele caracterizar los procedimientos colectivos de expulsión, es que estos van acompañados de anuncios o discursos públicos de parte de autoridades estatales, que dan cuenta de las actuaciones del Gobierno con un propósito de carácter político.

Como ya se señaló, el mismo día 10 de febrero en que se materializó la expulsión del Plan Colchane, el Ministro del Interior y Seguridad Pública, en declaración pública realizada en compañía de los Ministros de Defensa, don Baldo Prokurika, y del Ministro de Relaciones Exteriores, don Andrés Allamand Zavala⁸, calificó el hecho como ***“un hito, porque es la primera vez que, en un solo día, se hace una expulsión administrativa tan masiva”***.

⁸ El video con la declaración se puede ver en <https://www.pscp.tv/w/1MYxNmYNMqVJw> (Fecha de consulta: 31 de marzo de 2021).

Seguidamente, afirmó que la medida representaba una **“notificación a las personas que piensan ingresar a Chile por pasos irregulares de manera clandestina, que se arriesgan a un proceso de expulsión, tal como dice la ley”**.⁹ Estos discursos fueron acompañados de una profusa cobertura mediática del momento en el que las personas extranjeras fueron subidas al avión de la Fuerza Aérea de Chile, con trajes blancos y escoltados por funcionarios de Policía de Investigaciones, justo antes de ser expulsadas. Numerosas fotografías de este hecho fueron publicadas en la prensa y también en redes sociales¹⁰.

Con lo anterior, resulta claro que **el Gobierno de Chile, a través de este hecho y de la publicidad que se le dio deliberadamente al mismo, quiso enviar un mensaje disuasivo para que las personas extranjeras, especialmente aquellas provenientes de Venezuela y que habían abandonado su país con la expectativa de ingresar al país, dejaran de hacerlo.**

Por ello, es plausible concluir que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública **instrumentalizó esta expulsión**, dándole un carácter mediático, como parte de un verdadero plan de política migratoria, que debía ser llevado a efecto de manera rápida, eficiente e incuestionada, como un golpe claro de autoridad frente a un flujo de migración irregular que pretendía ser controlado.

- v) Instrucciones especiales de parte de la autoridad pública de ejecutar una expulsión extraordinaria y de carácter masivo

En la misma línea de lo señalado precedentemente, es destacable que la expulsión del Plan Colchane fue una **operación extraordinaria y de carácter colectivo y masivo, deliberada y coordinada desde el Ministerio del Interior y Seguridad Pública**, en la que intervinieron, además de las autoridades que habitualmente participan en estos procedimientos, como la

⁹ <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/02/10/1011796/delgado-expulsion-inmigrantes-ilegales-vuelo.html> (Fecha de consulta: 15 de marzo de 2021).

¹⁰ Al efecto ver <https://www.24horas.cl/nacional/plan-colchane-ingresos-ilegales-migrantes-chile-92-4656681> (Fecha de consulta: 3 de abril de 2021).

Intendencia Regional de Tarapacá, Policía de Investigaciones de Chile y la Fuerza Aérea de Chile, otros actores que eran relevantes en este caso particular.

En efecto, según informó la prensa el 9 de febrero, día anterior a la materialización de la expulsión, esta medida fue anunciada luego de una reunión de **los Ministros de Interior y Seguridad Pública, Defensa y Relaciones Exteriores**, quienes se trasladaron a la Región de Tarapacá para observar lo que estaba ocurriendo en la localidad de Colchane y que fue considerado como **una crisis migratoria a nivel nacional**. En este contexto, el Ministro del Interior y Seguridad Pública adelantó que al día siguiente saldría un vuelo *“directamente desde Iquique con más de cien personas que han sido notificadas de la Macrozona Norte”*.¹¹

Además de estas autoridades públicas, y como resulta evidente, para que pudiera ejecutarse una operación de expulsión tan compleja y en un tiempo tan breve, se realizaron también coordinaciones especiales con otros actores relevantes, como **las autoridades de salud que estaban a cargo de la residencia sanitaria** en la que se encontraban las personas que fueron expulsadas, para facilitar la entrada y el ejercicio de funciones por parte de Policía de Investigaciones dentro la misma y también para aplicar los exámenes PCR a estas personas (lo que ayudó a discernir quiénes serían expulsados y quiénes, en cambio, serían trasladados a otra residencia sanitaria). Adicionalmente, se planificaron acciones con **los medios de comunicación social** para que dieran cobertura adecuada al plan que se estaba ejecutando y que se esperaba que fuera ampliamente difundido.

Lo anterior da cuenta de que en la expulsión del Plan Colchane concurrió otro elemento que suele estar presente en las expulsiones colectivas, y es que respondió a una **instrucción especial de la autoridad política para ejecutar un plan de naturaleza extraordinaria** que, en este caso, fue mucho más allá de las instrucciones generales que se dan a las distintas autoridades estatales para que, en circunstancias normales, den cumplimiento a las normas

¹¹ <https://www.latercera.com/politica/noticia/tesis-migratoria-gobierno-anuncia-plan-colchane-y-campana-en-el-extranjero-con-advertencia-de-expulsion-para-quienes-ingresen-por-pasos-no-habilitados/3DWYVLAFRVA4FDU4PWNGLEFQ6Q/> (Fecha de consulta: 31 de marzo de 2021).

sobre expulsión y a la política migratoria del Gobierno, como se había venido haciendo hasta ahora con las demás expulsiones de extranjeros.

En este sentido, hay que señalar que las expulsiones de grupos de personas de una misma nacionalidad en aviones de la Fuerza Aérea de Chile destinados de forma exclusiva a este propósito, comenzaron a ser implementadas el año 2018 como una forma de utilizar de forma más eficiente los recursos del Estado¹², y se han repetido varias veces hasta la fecha. Todas estas expulsiones han supuesto, como es lógico, el cumplimiento de instrucciones emanadas del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, e importantes coordinaciones interinstitucionales para poder llevarse a efecto.

Sin embargo, **en el caso particular de la expulsión que se ejecutó el 10 de febrero, no cabe duda que se trató de una operación especial**, en la que intervinieron también de forma extraordinaria los Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores, en la que fue necesario movilizar recursos adicionales del Estado y realizar coordinaciones especiales con otros organismos públicos, y a la que se buscó dar una amplísima cobertura mediática de alcance internacional con el fin de enviar una señal poderosa de desincentivo a la inmigración clandestina.

vi) Elementos que en su conjunto producen una expulsión “grupal y sumaria”

Finalmente, para poder decir que una expulsión tiene un carácter colectivo y que, por ello se encuentra prohibida por el derecho, se suelen identificar otros indicios que permiten señalarla como una expulsión “grupal y sumaria”, distinguiéndola de otras operaciones que no son calificables de esta manera. Tales indicios son **la citación y/o detención de todas las personas que serán expulsadas, de la misma manera, en el mismo lugar y al mismo tiempo; el traslado de las personas afectadas a través de idénticos medios y en el mismo**

¹² <https://www.latercera.com/nacional/noticia/gobierno-ha-gastado-us-1-millon-vuelos-expulsar-extranjeros/400709/> (Fecha de consulta: 31 de marzo de 2021).

momento; y la rapidez temporal de ejecución de las expulsiones, en relación con la imposibilidad de recurrir de las personas afectadas.

Respecto del primer indicio o elemento, es claro que en este caso **no fue necesario citar o detener a las personas que iban a ser expulsadas, como se hace habitualmente a través procedimientos policiales, porque todas ellas se encontraban agrupadas en un mismo lugar que había sido habilitado como residencia sanitaria, e imposibilitadas de salir de él a causa de razones de salud pública.** Este hecho fue considerado por la autoridad migratoria no solo como una circunstancia que podía ser aprovechada para facilitar la ejecución del plan de expulsión, sino como parte esencial del mismo desde el momento en que fue concebido, como lo señaló expresamente el Ministro del Interior y Seguridad Pública el día 9 de febrero, cuando mencionó la existencia de *“residencias sanitarias transitorias, que van a estar en las afueras de los centros urbanos, en donde las personas que logren entrar a Chile, tengan que hacer sus cuarentenas y de ahí se van a ejecutar los procesos de expulsión correspondientes”*.¹³

Lo anterior se vincula con el segundo indicio, relativo al traslado de las personas afectadas por la medida de expulsión, y que en este caso también se verifica, puesto que las personas expulsadas fueron siempre tratadas como un grupo, para todos los efectos. Cabe recordar que, durante la ejecución del plan, **el único criterio que fue utilizado por la autoridad migratoria para distinguir a unas personas de otras y darles un tratamiento distinto, fue un criterio práctico y sanitario, que la llevó a trasladar a un grupo de ellas a una residencia sanitaria diversa por haber arrojado resultados positivos para COVID-19.**

En todo lo demás, **el Gobierno miró siempre a los extranjeros que iban a ser expulsados como un colectivo de infractores de ley que debían ser sancionados, cuyas individualidades no eran relevantes,** y cuya expulsión serviría como ejemplo para dar a conocer a Chile y al mundo que en nuestro país las leyes migratorias se cumplen de forma

¹³ <https://www.latercera.com/politica/noticia/crisis-migratoria-gobierno-anuncia-plan-colchane-y-campana-en-el-extranjero-con-advertencia-de-expulsion-para-quienes-ingresen-por-pasos-no-habilitados/3DWYVLAFRVA4FDU4PWNGLEFQ6Q/> (Fecha de consulta: 15 de marzo de 2021).

estricta (aun cuando quienes las infrinjan lo hagan por escapar de la pobreza y de la violencia y se encuentren en condiciones de máxima vulnerabilidad).

Por último, en cuanto a la rapidez temporal de ejecución de las expulsiones y su relación con la imposibilidad de recurrir de las personas afectadas, solo resta repetir que las denuncias por ingreso irregular de decenas de personas fueron levantadas el día 6 de febrero por parte de la Policía de Investigaciones. Luego, las resoluciones que ordenaban su expulsión del país fueron dictadas por la Intendencia Regional de Tarapacá el 8 de febrero y notificadas a las 02:00 de la madrugada del 9 de febrero. Finalmente, la expulsión se materializó a las 08:00 de la mañana del 10 de febrero.

El tiempo para la dictación de las órdenes de expulsión, como ya se dijo, es un tiempo récord para este tipo de procedimientos. Si se consulta la página de transparencia activa de la Intendencia Regional de Tarapacá, en la que constan todas resoluciones emanadas de la misma y que sancionan el ingreso irregular en el año 2020¹⁴, se puede apreciar que, **por regla general y en circunstancias normales, entre la fecha de la denuncia realizada por Policía de Investigaciones y la fecha de emisión del acto administrativo sancionador pueden pasar varias semanas e incluso varios meses.**

Respecto de las notificaciones de estas órdenes de expulsión, también se dieron circunstancias extraordinarias, ya que éstas **fueron efectuadas a todas las personas en la residencia sanitaria del Liceo Centenario a las 02:00 de la madrugada, obligándolas a firmar las actas mientras se encontraban en un estado de somnolencia, sin entregarles información clara acerca de cómo ejercer su derecho a recurrir en contra de esta medida y sin facilitarles los medios para establecer contacto con abogados y abogadas que pudiesen brindarles asesoría y representación legal.** Es importante destacar que estas notificaciones, en circunstancias normales, se practican por funcionarios policiales ya sea en cuarteles de la Policía de Investigaciones o en el domicilio de los afectados, en horarios hábiles, y sin que se

¹⁴ https://www.interior.gob.cl/transparenciaactiva/sgi/25/sanciones_2020.html (Fecha de consulta: 31 de marzo de 2021).

encuentre restringida de ninguna manera su posibilidad de consultar fuentes de información jurídica relevante, buscar asesoría legal o concurrir a un tribunal a interponer una acción judicial por su propia cuenta.

Finalmente, en cuanto a la rapidez para ejecutar la expulsión una vez notificadas las resoluciones, es necesario recordar que transcurrieron apenas treinta horas entre ambos hechos. Si bien es cierto que el artículo 90 inciso 2 de la Ley de Extranjería da un plazo breve de veinticuatro horas para recurrir en contra de este tipo de sanciones, **las normas internacionales vigentes en Chile obligan al Estado a ofrecer a las personas extranjeras afectadas la posibilidad de interponer un recurso efectivo para que los tribunales puedan controlar la legalidad de las medidas de expulsión, lo que se opone claramente al mero cumplimiento formal de una norma procedimental que tuvo lugar en este caso.**

3. Conclusión

En conclusión, es dable señalar que Chile ha incurrido en una vulneración grave a los derechos humanos de las personas expulsadas en el marco del denominado “Plan Colchane”, expulsándolas colectivamente y contraviniendo con ello el artículo 22.1 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Lamentablemente, esta situación es la muestra más clara de que Chile ha efectuado expulsiones colectivas, y es por ello que se solicita a este honorable Comité:

1) Requerir nueva información al Estado de Chile, con el objeto de conocer en detalle los hechos ocurridos durante los primeros días del mes de febrero de 2021 en el contexto del “Plan Colchane”, así como los partes policiales, las resoluciones dictadas por la Intendencia Regional de Tarapacá y los demás documentos que resulten pertinentes.

2) Que en su informe respecto a la aplicación de la Convención por parte del Estado de Chile, indique, si es pertinente, que Chile ha contravenido las normas del derecho

internacional al expulsar colectivamente a personas extranjeras, dando las recomendaciones específicas para que esto no vuelva a ocurrir, por ejemplo, modificar su legislación y sus políticas de modo tal que a toda persona se le garantice el derecho a un recurso efectivo en contra de una medida de expulsión, el derecho a ser oído y a la defensa previa a la dictación de una medida de expulsión administrativa, y el derecho a contar con representación letrada para ello.

Waleska Ureta Cañas

Fundación Servicio Jesuita a Migrantes

Valentina Latorre Rincón

Fundación Servicio Jesuita a Migrantes

Tomás Greene Pinochet

Fundación Servicio Jesuita a Migrantes

Macarena Rodríguez Atero

Clínica Jurídica de Atención a Migrantes

Universidad Alberto Hurtado

Francisca Vargas Rivas

Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados

Universidad Diego Portales

Constanza Nazar Ortiz

Clínica Jurídica para Migrantes y Refugiados

Universidad Diego Portales