

Informe Preliminar de la Investigación sobre la Implementación de la Ley No. 169-14



**PARTICIPACION
CIUDADANA**
movimiento cívico no partidista



Calle Wenceslao Álvarez #8, Zona Universitaria, Santo Domingo, D.N.

República Dominicana

(809) 685-6200

info@pciudadana.org

pciudadana.org

Título:

Investigación sobre Implementación de la Ley 169-14

Consultora:

Patricia M. Santana Nina

El contenido de la presente publicación es responsabilidad exclusiva de Participación Ciudadana.



Informe Preliminar

Investigación sobre Implementación de la Ley No. 169-14

Consultora: Patricia M. Santana Nina

Versión final: 13 de octubre de 2022

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	6
1 Antecedentes	8
1.1 La incertidumbre de 1844 a 2013	8
1.2 El Plan Nacional de Regularización de Extranjeros y el proceso especial de la Ley 169-14	14
1.3 La intervención del Sistema Interamericano para la protección de derechos humanos	16
2 Implementación de la Ley 169-14: La búsqueda de una solución a un grave problema.....	21
2.1 Régimen normativo e implementación de la Ley 169-14 para el Grupo A	22
2.2 Régimen normativo e implementación de la Ley 169-14 para el Grupo B.....	29
2.3 Un limbo sin solución: La situación de las personas del Grupo B2.....	38
2.4 Otras situaciones que deben ser observadas.....	40
3. Recomendaciones	42

Tabla de Siglas

CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CorteIDH	Corte Internacional de Derechos Humanos
DGM	Dirección General de Migración
INMRD	Instituto Nacional de Migración
JCE	Junta Central Electoral
MIP	Ministerio de Interior y Policía de la República Dominicana
MIREX	Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana
PNDH	Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2022 de República Dominicana
PNRE	Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular en la República Dominicana
SDSS	Sistema Dominicano de Seguridad Social
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios
TSS	Tesorería de la Seguridad Social

INTRODUCCIÓN

A raíz de la adopción de una nueva constitución, dictada el 26 de enero de 2010, en República Dominicana se introdujo una restricción a la adquisición automática de la nacionalidad para aquellas personas nacidas en el territorio del país de padres extranjeros que al momento del nacimiento residían irregularmente en territorio dominicano o se hallasen en tránsito.

El 23 de septiembre de 2013, mediante la sentencia TC/0168/13, el Tribunal Constitucional revocó retroactivamente y de forma colectiva el estatus nacional de aquellas personas nacidas en República Dominicana desde 1929 de padres con un estatuto migratorio "irregular" o "no residente", siendo la gran mayoría de la población impactada por esta sentencia dominicanos de ascendencia haitiana.

La Ley No. 169-14 que establece un régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas en el Registro Civil dominicano y sobre naturalización, fue dictada el 23 de mayo de 2014 a los fines de solucionar el grave problema de violación en masa a derechos humanos fundamentales, generado a raíz de la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional. En esta se establecieron 2 regímenes, cada uno con una categoría para la identificación de esta población que, habiendo nacido en el territorio dominicano, considera a sus ascendientes como personas en situación migratoria irregular. Estos grupos son:

Grupo A: sobre las personas nacidas en República Dominicana entre 1929 y 2007, de padres y madres con un estatuto migratorio "no residente", cuyos nacimientos fueron inscritos en los libros del Registro Civil dominicano. ✕

Grupo B: sobre las personas nacidas en República Dominicana entre 1929 y 2007, de padres y madres con un estatuto migratorio "irregular", cuyos nacimientos no figuran inscritos en el Registro Civil dominicano.

El presente informe preliminar es la primera parte de una consultoría diseñada con el objeto de elaborar una investigación que contribuya al análisis sobre la aplicación, implementación y los impactos derivados de la Ley No. 169-14 y del Decreto No. 250-14 que establece el Reglamento de Aplicación.

A la fecha de la presentación de este informe, se han obtenido informaciones que revelan, de manera preliminar, los obstáculos que han experimentado los grupos afectados por la referida sentencia, como se explica a continuación.

Se determinó que, según cifras oficiales, la totalidad del Grupo A es de aproximadamente 61,000 personas, habiéndose entregado la documentación a un total aproximado de 26,000 personas, para septiembre de 2021; por lo que resultaría que, de acuerdo a la información recolectada, unas 35,000 aún necesitarían recuperar su documentación nacional. De estas personas, alrededor de 12,000 personas serían dominicanos de origen haitiano.

Del Grupo B, en acuerdo con las cifras oficiales publicadas por el Ministerio de Interior y Policía en 2020, de las 8,768 personas que aplicaron al plan de regularización y naturalización -según lo establecido en la Ley 169-14-, fueron aprobadas por el MIP 7,159 personas para proceder a obtener su documentación "acta de nacimiento del libro de extranjería, permiso de residencia permanente RP-1 y cédula de identidad para extranjeros para los mayores de 16 años", como medio para posteriormente solicitar su naturalización. Esta cifra incluye a 588 personas "observadas" que lograron completar sus expedientes correctamente antes del 30 de septiembre de 2019.

A fecha de agosto de 2020, antes del cierre indefinido de la Unidad de la Ley 169-14, más de 1,830 personas habían depositado su solicitud de naturalización ante el MIP.

El 16 de julio de 2020, el presidente Danilo Medina dictó el Decreto No. 262-20 que concede naturalización dominicana a 749 niños, niñas y/o adolescentes al momento de la solicitud; mientras que el 30 de abril de 2021, el presidente Luis Abinader emitió el Decreto No. 297-21 que concede la naturalización dominicana ordinaria a 50 personas. Es decir, a la fecha, 799 han obtenido el decreto de naturalización; sin embargo, estas no han sido juramentadas por el MIP y, en consecuencia, no han obtenido sus documentos nacionales.

Finalmente, analizamos la situación del grupo al que, por motivos prácticos, llamaremos **Grupo B2**, para referirnos al universo poblacional compuesto por aquellas personas que, cumpliendo con los requisitos establecidos en el literal b) del artículo 1 de la Ley 169-14, no pudieron o no quisieron acogerse al procedimiento de registro durante los 180 días que el mismo permaneció abierto, y aquellas personas nacidas entre 2007 y el cambio constitucional de 2010, para las cuales actualmente no existe una vía legal de acceso a la nacionalidad dominicana.

Como colofón, se hacen varias recomendaciones al Estado tendentes -entre otras- a aumentar sus esfuerzos para localizar a los restantes beneficiarios indocumentados del Grupo A y agilizar sus procedimientos de auditoría; a fomentar el cruce de información actualizada de las personas beneficiarias de la Ley 169-14, del Grupo A, documentadas con cédula de identidad y electoral, con otras bases de datos estatales como las de SIUBEN, Supérate y TSS; a instruir a la JCE y a la DGM para que, respetando el principio de gratuidad, faciliten la renovación de las cédulas de identidad para extranjeros y los permisos de residencia permanente RP-1; a autorizar la naturalización de las personas del Grupo B y a dar cumplimiento a los decretos 262-20 y 297-21 mediante los cuales se beneficia a 799 personas con la naturalización.

1. ANTECEDENTES

1.1 La incertidumbre de 1844 a 2013

En 1844, el Santo Domingo español se declarara como una república libre e independiente, que es lo que hoy conocemos como la República Dominicana.

Con el nacimiento de la nueva República, se crea una Comisión Redactora que estaría a cargo de la Constitución de San Cristóbal del 6 de noviembre de 1844. En el informe de fecha 22 de octubre de 1844, la referida Comisión destacó como uno de los puntos que fue analizado con "mayor escrupulosidad", el relativo a la nacionalidad, conectándola "con la necesidad y ventajas de la inmigración, no solo para dar vida y movimiento a nuestra moribunda agricultura, sino por exigir así nuestro amor y natural propensión a las luces y a la civilización"¹.

El artículo 7 de la indicada Constitución dispone que son dominicanas las personas que en ese momento gozaban de esa cualidad². También se consideraban dominicanas: todas las personas nacidas en el territorio de la República Dominicana, de padre y madre dominicanos, y de aquellos habiendo emigrado vuelvan a fijar su residencia en el país; todas las personas españolas-dominicanas y sus descendientes; todas las descendientes de personas oriundas de la parte española, nacidas en países extranjeros, que vengan a fijar su residencia en la República; las personas extranjeras que adquieran en la República bienes raíces cuyo valor ascienda a seis mil pesos, y quienes trabajando personalmente, formen en la República un establecimiento de agricultura a título de propietarios.

El 26 de febrero de 1854 y el 21 de diciembre del mismo año se dictaron 2 nuevas Constituciones, las cuales dispusieron en su respectivo artículo 5 que, son dominicanas todas las personas nacidas en el territorio dominicano, de padres extranjeros, que invoquen esta cualidad cuando lleguen a su mayoría de edad.

A casi 85 años desde que el Santo Domingo Español se declarara como una república libre e independiente, fue dictada la Constitución del 9 de enero de 1929 cuyo artículo 8 considera dominicanas a todas las personas que nacieren en el territorio de la República, con excepción

¹ Vega, Wenceslao: Los documentos básicos de la historia dominicana. Sociedad Dominicana de Bibliófilos, 2ª ed., Santo Domingo, 2010, p. 240 (de 434).

² Quizás es oportuno aclarar que, hasta la independencia de Haití de la parte oriental o española de la isla, la República Dominicana como Estado libre e independiente, no existía.

de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en la República en representación diplomática o que estén de tránsito en ella.

Dicha Constitución fue revisada el 20 de junio del mismo año. A partir de este momento se dispone que las personas hijas de personas extranjeras que se encuentren de tránsito en la República Dominicana, no se considerarían dominicanas.

Desde el nacimiento del Estado dominicano y hasta el 2010, se observa la creación de distintos sistemas para la adquisición de la nacionalidad dominicana, estos son *jus soli*, *jus sanguini*, *jus optandi* y *jus domicili*.

El *jus soli* hace referencia a la nacionalidad que se adquiere por el lugar donde se nace, independientemente del origen o del vínculo sanguíneo o la filiación. El *jus sanguini*, por el contrario, vincula la persona a la nacionalidad de su padre y/o madre, es decir, un derecho por la sangre de sus ascendientes, sin importar el lugar donde nazca. El *jus domicili* se refiere a una nacionalidad derivada de las normas jurídicas, no vinculadas a la sangre o al lugar de nacimiento, sino conferida luego del cumplimiento de una serie de requisitos, que es lo que conocemos como naturalización, lo mismo que el *jus optandi*, por el cual la parte interesada puede optar por una o más nacionalidades.

Tal y como se destaca en el estudio complementario sobre la Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes, ENI-2017³ (en lo adelante ENI-2017 o estudio complementario ENI-2017), el concepto de persona en tránsito se incorporó en la referida Constitución de junio de 1929 y "se mantuvo a través de los años en las subsiguientes reformas constitucionales, pero no existió una definición clara del concepto", situación que, en la praxis, hizo posible que parte de las personas "descendientes de inmigrantes en condiciones de irregularidad nacidos en la República Dominicana pudieron inscribirse en el Registro Civil y obtener documentos de identidad dominicana en virtud del *jus soli*".

Nos parece importante destacar que para finales del siglo XIX y principios del siglo XX, la industria azucarera estaba en pleno apogeo, y que un gran número de personas de nacionalidad haitiana representaron una importante mano de obra barata, cortadores de caña, siendo sus descendientes quienes se vieron un siglo después desnacionalizados por la sentencia No. TC/0168/13, dictada el 23 de septiembre de 2013, por el Tribunal Constitucional dominicano⁴, sobre la cual nos referimos más adelante. Según Jesús de

3 Espinal, Rosario: Estudio Complementario "Descendientes de Inmigrantes en la República Dominicana". Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes ENI-2017. Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA, 2º ed., Santo Domingo, 2019, p. 38

4 Sobre la industria azucarera y la vuelta del trabajo forzado, ver Curiel Pichardo, Ochy: Un Golpe de Estado: La Sentencia 168-13. Continuidades y discontinuidades del racismo en la República Dominicana. GLEFAS, Bogotá, 2021, pp. 79-84.

Galindez, los cortadores de caña constituían un gran número, solo tenían trabajo en época de zafra, trabajaban de sol a sol, y ganaban muy poco⁵.

En precarias condiciones, la Ley No. 990 de 1945 determinaba las reglas para la permanencia por más de 60 días en el país de las personas adultas extranjeras y, mediante acuerdos posteriores, los ingenios "debían comprometerse a pagar los gastos para la obtención de las cédulas de identidad, el permiso de viaje y el certificado de salud del jornalero y pagarles a ellos y sus familias, el impuesto de inmigración, la cédula de identidad dominicana y la tarjeta de inscripción en el Consulado haitiano"⁶. Sin embargo, la realidad es que estas empresas no cumplían con las leyes que regulaban la relación laboral y la situación migratoria para evitar el pago de impuestos, les retenían los documentos de identidad a los trabajadores, los forzaban a trabajar en las peores condiciones y a sobrevivir en los bateyes. Así se forman estas familias y estas comunidades con muchas personas que están hoy en situación de apatridia o en riesgo de la misma.

La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas dispone en su artículo 1 que, el término «apatrida» designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación.

El 26 de enero de 2010, una nueva Constitución fue adoptada en República Dominicana, introduciendo en su artículo 18, inciso 3, una restricción a la adquisición automática de la nacionalidad para aquellas personas nacidas en el territorio del país de padres extranjeros que al momento del nacimiento residían irregularmente en territorio dominicano. El referido artículo 18 se lee como sigue:

Artículo 18.- Nacionalidad. Son dominicanas y dominicanos:

1. Los hijos e hijas de madre o padre dominicanos;
2. **Quienes gocen de la nacionalidad dominicana antes de la entrada en vigencia de esta Constitución**⁷;
3. **Las personas nacidas en territorio nacional**, con excepción de los hijos e hijas de extranjeros miembros de legaciones diplomáticas y consulares, **de extranjeros que se hallen en tránsito o residan ilegalmente en territorio dominicano**⁸. Se considera persona en tránsito a toda extranjera o extranjero definido como tal en las leyes dominicanas⁹;

5 De Galindez, Jesús: La Era de Trujillo. Editora Cole, 1ª ed., Santiago de Chile, 1999, p. 211.

6 Curiel Pichardo, Ochy: Un Golpe de Estado: La Sentencia 168-13. Continuidades y discontinuidades del racismo en la República Dominicana. GLEFAS, Bogotá, 2021, p. 101

7 El resaltado y la negrita es nuestro.

8 El resaltado y la negrita es nuestro.

9 De acuerdo con el artículo 31 de la ley dominicana de migración vigente, la categoría de "residente" se divide

4. Los nacidos en el extranjero, de padre o madre dominicanos, no obstante haber adquirido, por el lugar de nacimiento, una nacionalidad distinta a la de sus padres. Una vez alcanzada la edad de dieciocho años, podrán manifestar su voluntad, ante la autoridad competente, de asumir la doble nacionalidad o renunciar a una de ellas;
5. Quienes contraigan matrimonio con un dominicano o dominicana, siempre que opten por la nacionalidad de su cónyuge y cumplan con los requisitos establecidos por la ley;
6. Los descendientes directos de dominicanos residentes en el exterior;
7. Las personas naturalizadas, de conformidad con las condiciones y formalidades requeridas por la ley.

Párrafo.- Los poderes públicos aplicarán políticas especiales para conservar y fortalecer los vínculos de la Nación dominicana con sus nacionales en el exterior, con la meta esencial de lograr mayor integración.

Es visible que, aún este texto, reconoce la nacionalidad a quienes la tenían antes de la entrada en vigencia de esta Constitución.

Es en este contexto que el Tribunal Constitucional dominicano dicta la referida sentencia No. TC/0168/13, en ocasión de un recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por la señora Juliana Deguis Pierre, una dominico-haitiana nacida en 1984, en el batey Los Jovillos, municipio Yamasá, provincia Monte Plata¹⁰, quien demandó en amparo a la Junta Central Electoral (en lo adelante JCE) por negarle la entrega de su acta de nacimiento actualizada y de su cédula de identidad y electoral. Según la propia síntesis del conflicto que hace el Tribunal Constitucional en la sentencia, el caso se contrajo a que Juliana Deguis Pierre depositó el original de su acta de nacimiento en el Centro de Cedulación del municipio Yamasá, provincia Monte Plata, y la JCE rechazó la petición bajo el fundamento de que la solicitante fue inscrita de manera irregular en la Oficialía del Estado Civil de Yamasá, siendo hija de nacionales haitianos.

Mediante dicha sentencia, el Tribunal Constitucional determinó que Juliana Deguis Pierre no cumple con las condiciones para la expedición en su favor de la cédula de identidad y electoral, en vista de que su acta de declaración de nacimiento está bajo investigación y

en permanente y temporal, siendo considerado como residente permanente a la persona extranjera que, en razón de las actividades que desarrolle y/o de sus condiciones, ingresa al país con intención de radicarse y residir definitivamente en el territorio dominicano; mientras que se considera residente temporal quien, en razón de las actividades que desarrollará y/o de sus condiciones, ingresa al país con intención de residir por un período determinado en el territorio dominicano, mientras duren las actividades que dieron origen a su admisión. En tránsito, según el artículo 36.10 de la indicada ley, se consideró a las personas sin arraigo asiento, domicilio o residencia en el país, como son turistas, personas de negocios que visitan al país por motivo de sus actividades empresariales, tripulantes y personal de la dotación de un medio de transporte, pasajeros en tránsito hacia otros destinos en el exterior, trabajadores temporeros, habitantes fronterizos, deportistas, artistas, extranjeros que ingresen al territorio nacional dotados con visa de residencia, estudiantes, de acuerdo a ese mismo artículo 36.

10 Curiel Pichardo, Ochy. Ob. Cit. P. 151

que, además, no satisface las condiciones excepcionalmente previstas en la Constitución para la adquisición de la nacionalidad dominicana por los hijos nacidos en el país de padres extranjeros en tránsito.

La sentencia indica que el padre de Juliana era un trabajador extranjero de nacionalidad haitiana, cuya presencia en el país obedecía al propósito de realizar labores industriales o agrícolas, y que no se había provisto de su cédula de identificación personal cuando efectuó la indicada declaración del nacimiento de su hija en la Oficialía del Estado Civil del municipio Yamasá; y que ni su madre, ni su padre estaban provistos de las cédulas de identificación personal requeridas que probasen sus respectivas calidades para instrumentar la declaración.

Para el Tribunal Constitucional, a partir de la Constitución del 20 de junio de 1929, se crea una nueva "categoría" de personas extranjeras, compuesta por las personas que se encuentran "en tránsito", lo que se traduce, según su cosmovisión, en una excepción a la regla genérica de aplicación del *jus soli* en todas las Constituciones dominicanas posteriores.

Pero además, el Tribunal Constitucional infiere que los padres de Juliana "deben ser considerados como parte de los "jornaleros temporeros y sus familias" que integran el cuarto grupo de trabajadores extranjeros no inmigrantes, que, junto a los trabajadores extranjeros inmigrantes" regulaban las normas vigentes desde 1939¹¹, ignorando además la explotación y las prácticas irregulares que se ejerce desde antaño desde el empresariado, en complicidad con agentes del mismo Estado, hacia estas personas.

En la decisión, el Tribunal Constitucional intenta diferenciar los conceptos "persona transeúnte" y "persona en tránsito". Aunque por definición, según la Real Academia de la Lengua Española, la palabra "transeúnte" significa persona que "transita o pasa por un lugar" "que no reside sino transitoriamente en un sitio". El Tribunal indicó que, en el sentido de la legislación dominicana, transeúnte se refiere a visitante, pasajero, viajero, turista, mientras que para la jurisprudencia tradicional dominicana¹², extranjeros en tránsito son las personas

11 Estas son a la Ley No. 95 de Inmigración del 14 de abril de 1939, el Reglamento No. 279 de Inmigración del 12 de mayo de 1939, y el convenio Modus Operandi con la República de Haití del 16 de diciembre del mismo año.

12 Se refiere a la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, del 1 de diciembre de 1982, B.J. 865, 2379, y a la sentencia No. 9 del 14 de diciembre de 2005, B.J. 1141. Esta última dispuso que "en efecto, cuando la Constitución en el párrafo 1 de su artículo 11 excluye a los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que están de tránsito en él para adquirir la nacionalidad dominicana por *jus soli*, esto supone que estas personas, las de tránsito, han sido de algún modo autorizadas a entrar y permanecer por un determinado tiempo en el país; que si en esta circunstancia, evidentemente legitimada, una extranjera alumbra en el territorio nacional, su hijo (a), por mandato de la misma Constitución, no nace dominicano; que, con mayor razón, no puede serlo el hijo (a) de la madre extranjera que al momento de dar a luz se encuentra en una situación irregular y, por tanto, no puede justificar su entrada y permanencia en la República Dominicana, de lo que resulta que la situación de los hijos (a) de extranjeros nacidos en el país en las circunstancias apuntadas en la primera parte del artículo 11 de la Constitución, no es producto de consideraciones de raza, color, creencias u origen, sino del mandato expreso contenido en el señalado texto fundamental que exceptúa, desde la revisión constitucional de 1929, del beneficio de la nacionalidad dominicana, como se ha visto, no sólo a los hijos (a) de los que estén de tránsito en el país, sino también a los de extranjeros residentes en

"que no tienen domicilio legal en la República (personas jurídicas) o a los que carecen de permiso legal de residencia (personas físicas).

La diferenciación, que más bien era una aclaración, se debió a que ya mediante la sentencia de fondo del caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana, la Corte Interamericana de Derechos Humanos "en lo adelante Corte IDH" había advertido que para considerar a una persona como transeúnte o en tránsito, independientemente de la clasificación que se utilice, el Estado debe respetar un límite temporal razonable, y ser coherente con el hecho de que un extranjero que desarrolla vínculos en un Estado no puede ser equiparado a un transeúnte o a una persona en tránsito¹³.

Mediante la sentencia TC/0168/13, el Tribunal Constitucional dominicano no solo rechazó la acción de amparo interpuesta por Juliana Deguis Pierre contra la JCE, sino que, en su ejercicio interpretativo particular de los convenios internacionales sobre derechos humanos, de la propia Constitución dominicana y de otras constituciones -estas últimas, aun sin entrar dentro de la esfera de su competencia-, revocó retroactivamente y de forma colectiva la nacionalidad de miles de personas nacidas en República Dominicana desde el año 1929, de padre y/o madre con un estatuto migratorio "irregular", "en tránsito" o "no residente".

La gran mayoría de la población impactada por esta sentencia son personas dominicanas de ascendencia haitiana, muchas de las cuales ya poseían documentos oficiales emitidos por el propio Estado dominicano, tales como actas de nacimiento, cédulas de identidad y electoral, pasaporte; también personas a las que le correspondía la nacionalidad por *jus soli*, pues aun cuando no contaban con documentos oficiales de registro de nacimiento, nacieron en el país y no reconocen otro Estado como el propio, lo mismo sus descendientes nacidos después de 2010.

La encuesta ENI-2017 revela que la población de origen extranjero identificada es de 847,979 personas, de las cuales 750,174, esto es un 88.5%, son de origen haitiano y 97,805 de otros países, es decir un 11.5%. Se identificó un 89.6% de hombres de origen haitiano y el 86.9% de mujeres de origen haitiano. De estas personas, se identificaron como migrantes 570,933, siendo la mayoritaria la nacida en Haití, esto es 497,825, lo que constituye el 87.2%. Mientras que la población descendiente de inmigrantes se contabilizó en 277,046 personas¹⁴. De acuerdo con esta encuesta, la población descendiente estimada nacida en República

representación diplomática, lo que descarta que a la presente interpretación pueda atribuírsele sentido discriminatorio; que consecuentemente, no tiene este carácter la ley cuestionada por los impetrantes cuya acción, por tanto, carece de fundamento y debe ser descartada".

13 Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana, sentencia del 8 de Septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 157. Mismo criterio reafirmado posteriormente en el caso que tuvo origen precisamente en la indicada Sentencia TC/0168/13. Esta es la sentencia del caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas Vs. República Dominicana. Sentencia del 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 294.

14 Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes ENI-2017. Versión Resumida del Informe General. MEPYD, ONE, UNFPA, 2017.

Dominicana antes de 2010 es de 155,137 personas, de las cuales 86,769 son de padre y madre nacidos en Haití.

1.2 El Plan Nacional de Regularización de Extranjeros y el Proceso Especial de la Ley 169-14

Este es el contexto a partir del cual, el 29 de noviembre de 2013, el presidente Danilo Medina emite el Decreto No. 327-13 que instituye el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular en la República Dominicana (en lo adelante PNRE), cuyo objeto, además de establecer los términos y condiciones del plan, es conducir a las personas que ingresaron a la República Dominicana antes del 19 de octubre de 2011 a adquirir un estatus de legalidad documental bajo una de las categorías establecidas en la Ley No. 285-14 General de Migración, dictada el 15 de agosto de 2004¹⁵.

De acuerdo con el PNRE, se considera extranjero en situación migratoria irregular a toda persona de nacionalidad extranjera que se encuentre habitando en la República Dominicana de manera estable y pacífica, bajo los términos y condiciones establecidos en dicho Plan, antes de la entrada en vigencia del Reglamento No. 631-11 de Aplicación de la Ley de Migración, emitido el 19 de octubre de 2011 por el presidente Leonel Fernández¹⁶.

El órgano responsable de la implementación y aplicación del PNRE, de acuerdo con el Decreto 327-13, es el Ministerio de Interior y Policía (en adelante MIP). Dicho decreto dispone la dotación de recursos al MIP para la realización de una campaña de información acerca del alcance del PNRE, que suponía hacerse en varios idiomas; según Luis Fernandez, "en cuanto a la comunicación y difusión de información sobre el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación migratoria irregular, se elaboraron más de 700,000 brochures y 15,000 afiches en español y creole¹⁷".

Este PNRE tendría una duración de 18 meses, contados desde su puesta en vigencia¹⁸, cuya ejecución inició el 2 de junio de 2014¹⁹, concluyendo con la recepción de documentos el 17 de junio de 2015. Las personas que podían acogerse al mismo, siempre que hayan permanecido bajo los términos y condiciones del PNRE, son las siguientes:

15 Según se dispone en su artículo 1.

16 Artículo 2 del Decreto 327-13.

17 Fernández, Luis: Plan de Regularización y la Política Migratoria de la RD 2012-2020. , 1ª ed., p. 85. Disponible digital en: <https://www.luisfernandez.com.do/libro-planderegulacion/>

18 Artículo 3 del Decreto 327-13.

19 Según Informe Institucional 2014 del MIP, disponible el 13-08-2022 en: https://mip.gob.do/transparencia/images/docs/estadisticas/Institucionales/POA_memorias/memorias/Memoria_Institucional_Ministerio_Interior_y_Policia_2014.pdf

- Las que ingresaron de manera irregular al país; y
- las que ingresaron de manera regular y: 1. su condición de irregularidad se originó por exceder el tiempo por el que fueron autorizadas a permanecer en el país, o 2. que violaron las condiciones que dieron origen a su admisión regular o de permanencia.

El PNRE se pronunció sobre los descendientes de las personas consideradas como sujetos del plan, al disponer que los nacidos en República Dominicana, hijas e hijos de padres extranjeros en condición migratoria irregular a las que no les correspondía la nacionalidad dominicana, estaban facultadas a acogerse a un proceso especial para la naturalización de hijos de madres extranjeras no residentes, no inscritos en el Registro Civil "beneficiarios del literal B del artículo primero de la Ley 169-14 o Grupo B".

De acuerdo con el Informe Institucional 2015 del MIP²⁰, durante ese mismo año se desarrolló la tercera y última fase del PNRE²¹, en el cual se registraron un total de 288,466 solicitudes, de las cuales se aprobaron 239,956 y se entregaron 186,645 acreditaciones de situación migratoria.

Por otra parte, con la publicación del Decreto No. 250-14 que establece el Reglamento de Aplicación de la Ley 169-14, en agosto de 2014 se pone en marcha el proceso especial de registro de beneficiarios del literal b del artículo primero de dicha Ley. A través de algunas oficinas del PNRE habilitadas a este efecto, pero principalmente en unidades de recepción de solicitudes ubicadas generalmente en las gobernaciones provinciales del interior del país, se ejecutó el registro de personas que hoy conforman el llamado Grupo B.

Este proceso especial de regularización documental, cuyo objetivo final es el de facilitar la naturalización de la población del Grupo B, estuvo habilitado durante seis meses, finalizando el plazo de inscripción al mismo el 02 de febrero de 2015. Como es referido, según datos del MIP, 8,768 personas se registraron bajo este proceso especial, de las cuales, 7,159 personas fueron aprobadas tras evaluar que habían completado correctamente sus expedientes, en función de los requisitos flexibilizados que les habían sido solicitados por el Estado dominicano.

20 Disponible el 13-08-2022 en:

https://mip.gob.do/transparencia/images/docs/estadisticas/Institucionales/POA_memorias/memorias/Memoria_Institucional_Ministerio_Interior_y_Policia_2015.pdf

21 El PNRE debía ser ejecutado en 3 fases: una de planificación, una de ejecución y registro y una de labores administrativas y entrega de documentos que acreditan el status migratorio de las personas que han obtenido la regularización, según se indica en el Informe Institucional 2015 del MIP.

1.3 La Intervención del Sistema Interamericano para la Protección de Derechos Humanos

Es preciso recordar que a raíz de la sentencia 168-13, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en lo adelante CIDH)²², atendiendo a una invitación hecha por el Estado dominicano, condujo una visita *in loco* a República Dominicana, que se produjo del 2 al 5 de diciembre de 2013, con el objeto de observar la situación originada por dicha sentencia, analizar la situación de las personas afectadas y supervisar el cumplimiento de los compromisos del Estado, respecto de los derechos humanos fundamentales a la nacionalidad, la identidad, la igualdad, la no discriminación, entre otros²³.

En dicha visita, la CIDH observó de manera preliminar que las autoridades nacionales reconocían los problemas generados por la sentencia TC/0168/13 respecto del ejercicio del derecho a la nacionalidad, con espíritu de colaboración para buscar una solución con las siguientes características²⁴:

- 1) Debe garantizar el derecho a la nacionalidad de las personas que ya tenían este derecho bajo el régimen interno vigente entre 1929 y 2010.
- 2) No se puede exigir que las personas con derecho a la nacionalidad, como aquellas desnaturalizadas bajo la sentencia TC/0168/13, se registren como extranjeros como requisito para el reconocimiento de sus derechos.
- 3) Las medidas para garantizar el derecho a la nacionalidad de las personas perjudicadas por la sentencia TC/0168/13 deben ser generales y automáticas. Dichos mecanismos deben ser sencillos, claros, rápidos y justos. No pueden ser discrecionales o implementados en forma discriminatoria.
- 4) Los mecanismos deben ser accesibles en términos económicos.

Es justamente de ese "espíritu de colaborar" del que, producto de un consenso con diversos

22 La CIDH es una institución del Sistema Interamericano encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano, conjuntamente con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH). Para más información puede acceder a <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/mandato/que.asp>

23 Detalles sobre la visita, los puede ver en el siguiente enlace: https://www.oas.org/es/cidh/actividades/visitas/visita_reptom2013.asp También, el documento sobre Observaciones Preliminares de la Visita de la CIDH a República Dominicana, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/visitas/2013RD/Observaciones-Preliminares-RD-2013.pdf>

24 Según lo que se establece en las indicadas Observaciones Preliminares de la Visita de la CIDH a República Dominicana.

actores políticos, de la sociedad civil y organismos internacionales, emerge la indicada Ley No. 169-14, en cuyas consideraciones previas se dispone que el "Estado dominicano, a través de sus órganos representativos, está llamado a buscar una solución al problema que enfrentan las personas que, si bien irregularmente inscritas en el Registro Civil por el propio Estado, han actuado a través de sus vidas bajo la premisa de que gozan de la nacionalidad dominicana y en función de la misma han tenido un arraigo indiscutible en nuestra sociedad".

De hecho, el propio Tribunal Constitucional, refiriéndose posteriormente a esta Ley No. 169-14, ha reiterado hasta la fecha la legitimidad de la misma, sin poner en cuestionamiento su constitucionalidad y acuñándola como si la misma es una respuesta a las "críticas" hechas a las "imprevisiones legales de la política migratoria del país y a las deficiencias institucionales"²⁵, mediante la referida sentencia TC/0168/13, así como "a parte de la problemática que fuera generada por el propio Estado dominicano".

No obstante, poco después de la entrada en vigencia de dicha Ley, ya la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo adelante Corte IDH) dictaba el 28 de agosto de 2014 la sentencia del caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas Vs. República Dominicana. Se trató de un caso sobre el cual ya la Corte IDH había sido apoderada por la CIDH el 12 de julio de 2012, pero al cual le supervino la indicada sentencia TC/0168/13.

Mediante la indicada sentencia, la Corte IDH declaró a unanimidad que el Estado dominicano violó los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la nacionalidad, a un nombre, el derecho a la identidad, el derecho a la familia, todos estos en relación con la obligación de respetar los derechos sin discriminación. También que se vulneró el derecho a la libertad personal, a la prohibición de la expulsión colectiva de extranjeros, los derechos de niños, niñas y adolescentes, el derecho de residencia y de circulación y la prohibición de la expulsión de nacionales, también en relación con el incumplimiento de la obligación de respetar los derechos sin discriminación.

Asimismo, la Corte IDH declaró que se violaron los derechos a garantías y protección judiciales, en relación con el incumplimiento de la obligación de respetar los derechos sin discriminación. A la vez, la Corte IDH advierte que el Estado incumplió, con la sentencia TC/0168/13, su deber de adoptar en derecho interno decisiones que garanticen el derecho a la igualdad ante la ley. Y, finalmente, que mediante los artículos 6, 8 y 11 de la Ley No. 169-14, el Estado incumplió con su deber de adoptar en el derecho interno medidas coherentes con los derechos humanos antes indicados, consagrados en los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 17, 18, 19, 20, 22, 24, 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "en lo adelante CADH".

25 En este sentido se pronuncian las sentencias TC/0309/14, TC/478/14 y TC/0359/14 del Tribunal Constitucional.

Para la Corte IDH,

"la Ley No. 169-14, al igual que la sentencia TC/0168/13 en la cual se basa, parte de considerar extranjeras a las personas nacidas en territorio dominicano que sean hijas de extranjeros en situación irregular. Ese entendimiento, aplicado a personas que nacieron antes de la reforma constitucional de 2010, implica en los hechos, una privación retroactiva de la nacionalidad²⁶"

Explica que se trata de "un proceso de "naturalización" que, por definición, es contrario a la adquisición de la nacionalidad de pleno derecho por el hecho del nacimiento en territorio estatal" y que, aunque como resultado del mismo se adquiriera la nacionalidad, es evidente que se les da trato de extranjeros a personas que debían acceder a ese derecho desde que nacieron. Sostiene que:

"Si bien lo anterior aparentemente podría tener por resultado que las personas en cuestión "adquieran" la nacionalidad dominicana, ello, precisamente, resulta de darles un trato de extranjeros que no se condice con la plena observancia de su derecho a la nacionalidad al que debieron acceder desde su nacimiento. Por tanto, someter a las personas referidas a una posibilidad, sólo por un limitado tiempo, de acceder a un proceso que eventualmente puede derivar en la "adquisición" de una nacionalidad que en realidad ya deberían detentar, implica someterlas a un obstáculo en el goce de su derecho a la nacionalidad"²⁷.

Es importante resaltar que la Corte IDH, tanto en su jurisprudencia constante como en este mismo proceso, reconoce que en materia migratoria, en el ejercicio de su facultad de fijar políticas migratorias, los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la CADH, respetando los derechos humanos de las personas migrantes, estimando que en la especie, no se observó el debido proceso²⁸.

Luego de esta sentencia de la Corte IDH, el Tribunal Constitucional dicta una sentencia que no puede analizarse al margen de la ya indicada sentencia TC/0168/13.

Se trata de la sentencia TC/0256/14, dictada el 4 de noviembre de 2014, mediante la cual, con 4 votos disidentes, se declara la inconstitucionalidad del Instrumento de Aceptación de

26 Ver párr. 323.

27 Ver párr. 324.

28 Ver párrs. 350 y 351.

la Competencia de la Corte IDH suscrito por el presidente de la República Dominicana el 19 de febrero de 1999, bajo el argumento de que requería además la ratificación del Congreso Nacional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37.14 de la Constitución dominicana de 2002²⁹.

Es interesante que mediante esta misma sentencia el Tribunal Constitucional dispuso que ese órgano colegiado "comparte los postulados, principios, normas, valores y derechos" de la CADH "que seguirán siendo normalmente aplicados, respetados y tomados en consideración por nuestra jurisdicción".

Al margen de la postura del Tribunal Constitucional y de la cantidad de doctrina nacional e internancional que provocó esta decisión, lo mismo que del análisis de los procedimientos diseñados para la denuncia de la CADH, la ley que lo regula -al Tribunal Constitucional-, aprobada por el mismo Congreso Nacional y promulgada por el presidente de la República Dominicana el 13 de junio de 2011, Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, modificada por la Ley No. 145-11 "en lo adelante LOTC", dispone en su artículo 7.13 el principio de vinculatoriedad, en ocasión del cual expresamente se dispone que las decisiones del Tribunal Constitucional y las **interpretaciones que adoptan o hagan los tribunales internacionales en materia de derechos humanos, constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado**³⁰.

La Corte IDH y la CIDH son los órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en la CADH, convenio internacional que la misma sentencia TC/0256/14 reconoce seguirán siendo normalmente aplicados, respetados y tomados en consideración por nuestra jurisdicción.

Un nuevo contexto que luego coloca al Tribunal Constitucional, con un cambio de cuota de sus miembros, en posición de reconocer nuevamente la vinculatoriedad de las decisiones de la Corte IDH, mediante la sentencia TC/0361/19 dictada el 18 de septiembre de 2019, en ocasión de una acción directa en constitucionalidad incoada por el Patronato de Apoyo al Ministerio Público "PAMP" en relación con la sentencia de la Corte IDH del caso Yean y Bosico Vs. República Dominicana, sobre el cual nos referimos antes.

Dijo el Tribunal Constitucional, en esta sentencia, que ese control escapa de su competencia, pero además que respecto de las normas internacionales y las resoluciones que, con ocasión de sus atribuciones jurisdiccionales, son dictadas por los órganos supranacionales de justicia, no se requieren, para su validez o cumplimiento por parte de las autoridades nacionales, ser avaladas, homologadas o refrendadas por este tribunal. Este criterio se sustenta tanto

29 Que textualmente decía que el Congreso tiene la atribución de aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que celebre el Poder Ejecutivo. Lo mismo decía la Constitución de 1994.

30 Las negritas y el subrayado es nuestro.

en el precitado artículo 7.13 de la LOTC, como de manera general en el artículo 26.1 de la Constitución dominicana, que reconoce y aplica las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado.

En este sentido, reflexiona y afirma que el carácter vinculante de la Corte IDH ha sido expresamente reconocido por este órgano colegiado mediante sus sentencias TC/0084/13, de cuatro(4) de junio de dos mil trece (2013) y TC/0136/13, de veintidós (22) de agosto de dos mil trece (2013). Ello hace, pues, innecesaria, además de inconstitucional, la declaración de validez de esas decisiones en la situación apuntada, la cual no puede ser asimilada al caso del exequátur requerido por la ley "como mecanismo de control o de fiscalización de autenticidad" para la ejecución en el territorio nacional de las decisiones dictadas por tribunales no nacionales.

Llegados aquí, no podemos dejar de reconocer e insistir en que la referida Ley No. 169-14 es: 1. una respuesta estatal y una intención -no integral- de solución a la situación generada por la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional promovida por el gobierno del entonces presidente Danilo Medina; 2. es una respuesta producto de un amplio consenso político y social nacional e internacional; 3. fue aprobada por el Congreso cumpliendo con el procedimiento constitucional vigente para la formación y aprobación de las leyes, y promulgada por el Poder Ejecutivo, de conformidad con la Constitución dominicana; y 4. por todo lo anterior, cuenta con la legitimidad jurídica y democrática necesaria, por tanto debe ser cumplida por todos los poderes públicos y autoridades competentes.

Vistos estos antecedentes, el próximo capítulo se propone analizar los avances -a propósito del novenario de la sentencia TC/0168/13- en la implementación de la Ley No. 169-14.

2. IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 169-14: LA BÚSQUEDA DE UNA SOLUCIÓN A UN GRAVE PROBLEMA.

Como se explica en el capítulo anterior, la Ley No. 169-14 que establece un régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el Registro Civil dominicano y sobre naturalización³¹ (en lo adelante Ley 169-14) fue dictada a los fines de solucionar un grave problema de violación en masas a derechos humanos fundamentales, provocado a raíz de la sentencia TC/0168/13 dictada el 23 de septiembre de 2013 por el Tribunal Constitucional.

En su considerando décimo, la Ley 169-14 advierte que es de "alto interés y prioridad para el Estado dominicano la adopción urgente de medidas que posibiliten el derecho a la igualdad, al desarrollo de la personalidad, a la nacionalidad, a la salud, a la familia, al libre tránsito, al trabajo y a la educación, entre otros, de una población de la República Dominicana integrada por: a) los descendientes de padres extranjeros en condición migratoria irregular cuyos registros de nacimiento fueron asentados por el propio Estado a través de los Oficiales del Estado Civil, y b) extranjeros nacidos en el territorio nacional y que no figuran inscritos en el Registro Civil".

Es así como desde la fijación del objetivo de la Ley 169-14 en su artículo 1, se establecieron 2 regímenes, cada uno con una categoría para la identificación de esta población de personas que habiendo nacido en el territorio dominicano se considera a sus ascendientes como en situación migratoria irregular. Estos son:

- a) Un régimen especial en beneficio de hijos de padres y madres extranjeros no residentes nacidos en el territorio nacional durante el período comprendido entre el 16 de junio de 1929 al 18 de abril de 2007, inscritos en los libros del Registro Civil dominicano en base a documentos no reconocidos por las normas vigentes para esos fines al momento de la inscripción; y
- b) el registro de hijos de padres extranjeros en situación irregular nacidos en la República Dominicana y que no figuran inscritos en el Registro Civil.

Para los fines de este trabajo, llamaremos **Grupo A** a las personas nacidas en República Dominicana entre 1929 y 2007, de padres y madres con un estatus migratorio "no residente",

31 Publicada en la Gaceta Oficial No. 10756 del 26 de mayo de 2014.

cuyos nacimientos fueron inscritos en los libros del Registro Civil dominicano. Y llamaremos **Grupo B** a las personas nacidas en República Dominicana entre 1929 y 2007, de padres y madres con un estatus migratorio "irregular" cuyos nacimientos no figuran inscritos en el Registro Civil dominicano. Finalmente, llamaremos **Grupo B2**, para referirnos al universo poblacional compuesto por aquellas personas que, cumpliendo con los requisitos establecidos en el literal b) del artículo 1 de la Ley 169-14, no pudieron o no quisieron acogerse al procedimiento de registro durante los 180 días que el mismo permaneció abierto, y aquellas personas nacidas entre 2007 y el cambio constitucional de 2010, para las cuales actualmente no existe una vía legal de acceso a la nacionalidad dominicana.

Asimismo, el 23 de julio de 2014, se dictó el Decreto No. 250-14 que establece el Reglamento de Aplicación de la Ley 169-14³², al que hace referencia el artículo 6 de dicha ley, y a partir de cuya vigencia comenzaría a correr el plazo para acogerse a uno de los regímenes que allí se regula, como veremos más adelante.

A continuación, analizaremos el régimen normativo y en qué situación se encuentra cada grupo, por separado.

2.1 Régimen Normativo e Implementación de la Ley 169-14 para el Grupo A

Como hemos dicho, uno de los regímenes especiales de regulación migratoria que crea la Ley 169-14, es el de personas de padres y madres no residentes nacidos y nacidas en el Territorio Nacional, durante el período comprendido entre el 16 de junio de 1929 al 18 de abril de 2007, inscritos en los libros del Registro Civil dominicano, en base a documentos no reconocidos por las normas vigentes para esos fines al momento de la inscripción.

Para estas personas, los artículos del 2 al 5 de la Ley 169-14 establece un procedimiento, en ocasión del cual la JCE debe regularizar y/o transcribir en los Libros del Registro Civil, libre de todo trámite administrativo a cargo de los beneficiarios, esto es gratuitamente³³, sus actas y les acreditaría como nacionales dominicanos y dominicanas. A la vez, se ordena a la JCE disponer que las personas a las que en el pasado se les haya expedido cédulas de identidad y electoral, sean dotadas del mismo documento con su numeración anterior, y a los que no hayan tenido este documento, se les otorgue.

32 Publicado en la Gaceta Oficial No. 10765 del 29 de julio de 2014.

33 El artículo 13 de la L169-14 y el artículo 4 del D250-14 consagran el principio de gratuidad, de acuerdo con el cual, todas las gestiones y procedimientos relativos a la inscripción, regularización migratoria y naturalización están exentos de todo tipo de tasa o carga tributaria alguna a cargo de los solicitantes.

Para estos casos, el Estado simplemente homologaría y reconocería, con eficacia retroactiva a la fecha del nacimiento, todos los actos de la vida civil de su titular, y la oponibilidad de estos actos a terceras personas, realizados con los documentos que utilizaron bajo presunción de legalidad. De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 169-14, quedarían excluidos del beneficio previsto en la misma, aquellos registros instrumentados con falsedad de datos, suplantación de identidad, o cualquier otro hecho que configure el delito de falsedad en escritura pública, siempre y cuando el hecho le sea imputable directamente al beneficiario.

Es por esto que, respecto del Grupo A, la Ley 169-14 ordenó la entrega expedita y gratuita de las actas de nacimiento asentadas en el Registro Civil dominicano, siempre que sobre esas actas no se verifiquen datos falsos.

De acuerdo con la sentencia TC/0168/13, entre otras medidas, se le ordenó a la JCE efectuar una auditoría minuciosa de los libros-registros de nacimientos del Registro Civil de la República Dominicana desde el 21 de junio 1929 hasta la fecha en que se notificó la sentencia, dentro del plazo de 1 año, renovable hasta un año, para identificar e integrar en una lista documental y/o digital a todos los extranjeros inscritos en los libros ordinarios-registros de nacimientos del Registro Civil de la República Dominicana, debiendo crearse libros-registros de extranjería por año, desde 1929 hasta el 18 de abril de 2007, fecha en la que se dicta la Resolución No. 02-2007 de la JCE que pone vigencia el Libro Registro del Nacimiento de Niño (a) de Madre Extranjera No Residente en la República Dominicana, para luego "transferir administrativamente los nacimientos que figuran en la Lista de extranjeros irregularmente inscritos en el Registro Civil de la República Dominicana a los nuevos libros-registros de nacimientos de extranjeros, según el año que corresponda a cada uno de ellos".

El listado emitido en ocasión de esta auditoría se publicó el 2015³⁴, indicando que se auditó el registro de nacimientos de dominicanos y dominicanas de ascendencia extranjera, nacidos entre 1929 y 2007 de padres no residentes al momento de la inscripción del nacimiento que arrojaba un total estimativo de 55,000 personas afectadas. Sin embargo, el proceso de auditoría realizado por la JCE continuó, aumentando el listado oficial hasta aproximadamente 61,000 personas afectadas, de acuerdo con la información suministrada por el Estado dominicano durante la Segunda Mesa de Trabajo Sobre Implementación de Políticas de Derechos Humanos en República Dominicana³⁵.

De esas 61,000 personas, aproximadamente 31,000 fueron "aprobadas" para que sus registros de nacimiento permanecieran en los Libros Ordinarios del Registro Civil para dominicanos, y otras aproximadamente 28,000 personas habrían sido transcritas al libro especial de

34 Dponible el 18-08-2022 en: https://jce.gob.do/web/pdf/AuditoriaRC_Autorizados_Transcritos.pdf

35 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), CIDH: Informe Anual 2018. Capítulo V. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH con base en la Mesa de Trabajo sobre Implementación de Políticas de Derechos Humanos en República Dominicana, 21 Marzo 2019, disponible el 21-08-2022 en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5c9512f14.html>

transcripciones creado a estos efectos para el Grupo A³⁶.

Es importante subrayar que, a través de este proceso de transcripción que comenzó en 2015, la JCE determina que, al momento del registro de nacimiento, los documentos que poseían los padres no constituían una identificación "formal" en base a los criterios actuales; y procede a trasladar de forma resumida la información del nacimiento de la persona inscrita en el Libro Ordinario al Libro de Transcripciones, quedando la persona expuesta a ser demandada en nulidad, por una duplicación de inscripción realizada por la JCE.

En un listado publicado por la JCE, contentivo de un estado de demandas en nulidad de actas, en ocasión de las previsiones de la Ley 169-14³⁷, se indica que existen incoadas 119 demandas en nulidad, de las cuales 95 supuestamente son de padre y madre haitianos, 9 de al menos un/a progenitor/a dominicano/a. Esta última cifra es relevante, puesto que, de conformidad con el texto constitucional vigente, son dominicanos y dominicanas los hijos e hijas de madre o padre dominicanos, por lo tanto, les corresponde la nacionalidad vía *ius sanguinis*.

En cuanto a las demandas en nulidad, será importante monitorearlas y actualizar esta lista, ya que puede observarse³⁸ un incremento importante en la cantidad de procesos de impugnación de actas intentados por ante distintas jurisdicciones, así como de recursos contenciosos administrativos y de acciones de amparo intentados por las personas afectadas por la negativa de entrega de sus documentos nacionales.

Respecto de las acciones de amparo, a pesar de las notables violaciones a derechos humanos fundamentales de las personas afectadas por la sentencia TC/0168/13, recientemente el Tribunal Constitucional dictó otra decisión que vulnera el derecho de acceso a un recurso sencillo, rápido y efectivo ante tribunales competentes, que ampare a las personas contra actos que los violen, en los términos dispuestos por el artículo 25.1 de la CADH, así como el derecho de acceso a la justicia constitucional por la vía de la acción de amparo, consagrado en el artículo 72 de la Constitución dominicana.

36 Aunque en la página de la JCE aparece un enlace a un listado de personas beneficiadas por la Ley 169-14 al 27-9-2018, inscritas en el Registro Civil, cuando intentamos acceder al mismo, nos remite a un error 503 sobre servicio no disponible. Verificar a la fecha de culminación de este informe preliminar, en el primer enlace, de la siguiente: <https://jce.gob.do/Registro-Civil/Auditoria-Consulta-Registros-Ley-169-14-TC0168-13>. Lo mismo sucede al intentar acceder a 2 enlaces que suponen contener, cada uno, las estadísticas por año ambos progenitores -o al menos uno- haitianos al 04-09-2017, y las estadísticas por año de extranjeros registrados 2007 al 28-08-2017, en <https://jce.gob.do/Registro-Civil/Libro-de-Extranjería>

37 Disponible el 20-08-2022 en: <https://jce.gob.do/web/pdf/EstatusDemandasNulidadActasLey169-2014.pdf>

38 Al momento no contamos con estas estadísticas, sin embargo, como abogada y usuaria del sistema de justicia, la consultora ha podido observar en los roles de audiencia cómo se conocen diariamente procesos judiciales destinados a impugnar las actas, en las jurisdicciones civiles, o a someter a la jurisdicción contencioso administrativa a la JCE.

Se trata de la sentencia TC/0101/22 dictada el 7 de abril de 2022, en la que, a pesar de que el Tribunal Constitucional reconoce que:

"lo que se busca por medio de acciones de amparo como la de la especie es atacar directamente la negativa en la entrega de los documentos de identidad" -lo que ya dijimos es una grave violación a derechos humanos fundamentales-

a la vez estima que como el trasfondo del litigio es:

"la validez del registro civil de las personas que ha sido puesto en duda en virtud de irregularidades descubiertas por medio de una investigación administrativa", y por tanto "estas casuísticas ameritan un estudio detallado y preciso que debe ser satisfecho por medio de un proceso ordinario en el cual la sumariedad del amparo no limite el tiempo que requieren las actuaciones y decisiones judiciales",

por lo que concluye que lo conveniente es:

"de ahora en adelante, enfocar este tipo de acciones judiciales para que sea directamente apoderado el tribunal competente para conocer de esta validez o nulidad del acta de nacimiento, sin necesidad de acudir a un proceso judicial previo que aborde exclusivamente la cuestión de la negativa en la entrega de los documentos de identidad".

Lo anterior significa que, en lo adelante, la puerta el recurso sencillo, rápido y efectivo para la protección de derechos fundamentales a la nacionalidad, identidad, ciudadanía, etc., que supone ser el amparo, ha sido sellada desde adentro, no está disponible.

En reunión sostenida el 4 de octubre de 2022 con el Consultor Jurídico de la JCE, licenciado Denny E. Díaz Mordán, este nos afirmó que las demandas en nulidad de las actas de nacimiento auditadas del Grupo A, son la consecuencia natural de la transcripción de las mismas en el libro especial, con el objeto de evitar la duplicidad de actas, y que, en estos casos, a las personas del Grupo A no se les bloquea el acceso a su documentación nacional, como sí sucede en todos los demás casos en que se identifica una duplicidad de actas.

Según información de la JCE, aproximadamente 26,000 personas ya habían retirado sus cédulas de identidad y electoral dominicanas. Aunque estos datos están sujetos a actualización, para lo cual hemos hecho una solicitud formal a la JCE vía el Sistema de Acceso a la Información Pública, podríamos afirmar que, del Grupo A, unas 34,000, para la echa de esas publicaciones,

aun necesitaban recuperar su documentación nacional³⁹.

Dicho lo anterior, resulta oportuno rescatar que, según lo que se recoge en el estudio complementario ENI-2017⁴⁰, para entender la situación de las personas del Grupo A es preciso puntualizar que "desde antes de la Sentencia TC 168/13, la JCE había iniciado una política de despojo de documentación amparada en el fallo de la Suprema Corte de Justicia en diciembre del 2005", por lo que ya habían perdido su documentación antes de que se originara el proceso. Dando fe, con esto, de una política que se estaba estructurando a los fines de desnacionalizar a las personas de origen haitiano⁴¹.

Es esencial el acceso a cifras actualizadas, de las que se puedan evaluar los esfuerzos a realizar para la consecución de la implementación total y efectiva de lo establecido en la letra "a" del artículo primero de la Ley 169-14 e identificar a las personas del Grupo A aún sin documentos de identidad dominicanos.

El estudio complementario ENI-2017 al que hemos hecho referencia, revela que la "principal dificultad señalada por los beneficiarios del Grupo A para obtener sus documentos fue que le hicieron ir muchas veces a la Junta Central Electoral (50.8%)" y que la "segunda dificultad" fue que "cuando iban a un lugar lo enviaban a otro (22.9%)", problemas que afectaron mayormente a los dominicanos descendientes de haitianos. En cuanto a las personas que para el momento de la encuesta no les habían entregado sus documentos, el estudio revela varias razones y muchas dificultades, pero la más citada entre los descendientes de padre y madre nacidos en Haití es que "sus padres son extranjeros" (45.1%); mientras entre los descendientes de un padre o una madre de Haití predominó la respuesta de que su caso todavía está en investigación (37.3%). Además, según lo revelado por la encuesta, tal cual explica el estudio complementario, la principal razón dada por la que muchas personas no procuraron los documentos de identidad dominicana fueron, en primer lugar, la falta de orientación; en segundo, la falta de recursos para movilizarse, y en tercer lugar, el miedo a que fuera un truco para la deportación⁴².

39 Las principales limitaciones de esta cifra serían: 1) La JCE continúa realizando auditorias en los Libros Ordinarios de Registro de Nacimiento; 2) Entre las 35,000 personas que según el estimado aún necesitan recuperar su documentación dominicana, se puede haber producido fallecimientos o han podido abandonar República Dominicana para residir en el país de origen de alguno de sus progenitores, por lo que la cifra podría ser substancialmente menor.

40 Estudio Complementario "Descendientes De Inmigrantes En La República Dominicana". Segunda Encuesta Nacional De Inmigrantes, Santo Domingo, 2º ed., noviembre, 2019.

41 De acuerdo con un levantamiento sobre extranjeros en el país desde 1929 hasta 2007, la JCE reportó que un registro de 118 nacionalidades. Inventario Extranjeros Registro Civil 1929-2007 de la JCE. Disponible el 23-08-2022 en: https://issuu.com/publicacionesjce/docs/inventario_extranjeros_registro_civ

42 Con el estudio de campo que estamos realizando para incluir en el informe final de este trabajo, podremos referirnos a las diversas casuísticas que dificultan a esta población el acceso a la información. No obstante, además de las denunciadas por el Estudio Complementario de la ENI-2017, el documento de *Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH con base en la Mesa de Trabajo sobre Implementación de Políticas de Derechos Humanos en República Dominicana* de la CIDH se refiere a los "obstáculos que enfrenta la población afectada se encuentran el desconocimiento de la situación de inscripción", tales como falta de información y ayuda para recorrer el proceso de obtención de documentos; tratamiento discriminatorio por parte de las autoridades y la policía dominicana; abuso

Finalmente, esta investigación ha incluido, requerir al Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), vía la Oficina de Libre Acceso a la información Pública, información sobre las personas del Grupo A que han podido acceder a los programas de protección social, debido a su situación de vulnerabilidad. En primer lugar, la solicitud de información fue declinada el 22 de agosto de 2022 a la institución Supérate (Progresando con Solidaridad); esto, según informaron, se hizo "conforme lo establece el artículo 7 Párrafo II, de dicha ley, ya que la misión de la institución es gestionar el Registro Social Universal de Hogares y el Registro Único de Beneficiarios a fin de proveer las informaciones necesarias para la identificación de la población elegible de los diferentes beneficios que entrega el Estado para una asignación efectiva de recursos públicos". El 8 de septiembre de 2022, la Oficina de Acceso a la Información de Supérate, respondió lo siguiente:

"El programa Supérate trabaja con criterios de elegibilidad establecidos en el artículo 6, del decreto 377-21 que crea Supérate, cito:

"ARTÍCULO 6. Criterios de Elegibilidad. Serán beneficiados con el programa Supérate aquellos hogares participantes y sus respectivos integrantes que hayan sido identificados, censados y categorizados por el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), de acuerdo a su condición socioeconómica".

De igual forma, detalla grupos derivados de dicha categorización en su párrafo I del referido artículo:

PÁRRAFO I. Los criterios de elegibilidad del programa Supérate priorizarán a personas u hogares con privaciones extremas o mayores desventajas relativas, garantizando un proceso equitativo de selección para la entrega de apoyos diferenciados. Entre los grupos de población a tener en cuenta para asignar apoyos de manera prioritaria se incluyen: a) Personas: mujeres, madres solteras, madres de niños y niñas en primera infancia, madres y padres adolescentes en situación de pobreza, embarazadas y puérperas, mujeres o niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia, personas en extrema pobreza, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y sus madres y padres, personas en situación de dependencia, personas que padecen enfermedades catastróficas y de alto riesgo, personas desempleadas, jóvenes sin trabajo y sin estudio, personas con baja escolaridad, entre otras condiciones. b) Hogares: hogares en pobreza extrema, hogares con jefatura femenina, hogares monoparentales, hogares con mayor carga familiar o tasa de dependencia, hogares en zonas rurales, entre otras condiciones".

de criterio generalizado de las autoridades de la JCE para la retención de documentos; discrepancias en los libros; suspensión o cancelación sospechosa de documentos válidos; robo de identidades; dificultades económicas para obtener la documentación; múltiples obstáculos y narrativas nocivas a las personas afectadas.

Como se observa, ninguno de los programas responden a la cuestión planteada, probablemente porque no cuentan con datos actualizados en el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN). Por lo tanto, es probable que muchas personas del Grupo A, especialmente afectadas durante la pandemia provocada por el COVID-19, no hayan sido elegibles hasta ahora para beneficiarse de los programas de protección social adaptativa, porque fueron documentadas con cédula de identidad y electoral dominicanas después del último levantamiento de información realizado por el SIUBEN en 2017; o porque sus datos aún no se encuentran en la base de datos del SIUBEN por haber sido sus certificados de nacimiento transcritos, a pesar de que en su gran mayoría cumplen con los requisitos establecidos de vulnerabilidad, lo que evidencia el perfil sociodemográfico de la población de descendientes de inmigrantes haitianos, revelada por el estudio complementario ENI-2017 como una fundamentalmente pobre⁴³.

Se recuerda que SIUBEN fue creado mediante el Decreto No. 426-07, dictado por el presidente Leonel Fernández, como una entidad pública del Gabinete de Coordinación de Política Social, adscrita al Poder Ejecutivo⁴⁴, cuya función es identificar, caracterizar, registrar y priorizar las familias en condición de pobreza, que habitan en zonas geográficas identificadas en el Mapa de la Pobreza y en zonas fuera del mismo, que resulten de interés para los fines de las políticas públicas⁴⁵.

Cuadro situación Grupo A

Grupo poblacional según Ley 169-14	Número aproximado de personas cuyas actas de nacimiento fueron auditadas	Número de personas que obtuvieron cédula de identidad y electoral dominicanas	Número de personas desnacionalizadas por la sentencia TC/0168/13 que no han obtenido documentación nacional
Grupo A (Estimaciones basadas en información facilitada por la JCE)	61,000	26,000	35,000

43 Ob. Cit., pp. 22, 29, 108, 137, 138.

44 De acuerdo con el Decreto No. 396-22, dictado el 20 de julio de 2022 por el presidente Luís Abinader, el 1º de enero de 2023 el SIUBEN pasará a ser una dependencia del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, que hoy en día dirige el ministro Pavel Isa Contreras.

45 Ver artículo 1 del decreto.

2.2 Régimen Normativo e Implementación de la Ley 169-14 para el Grupo B

Como Grupo B nos referimos a lo que dispone la letra "b" del artículo 1 de la Ley 169-14, respecto del registro de hijos de padres extranjeros en situación irregular nacidos en la República Dominicana y que no figuran inscritos en el Registro Civil. Esto es, las personas nacidas en República Dominicana entre 1929 y 2007, de padres y madres con un estatus migratorio "irregular", cuyos nacimientos no figuran inscritos en el Registro Civil dominicano.

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 169-14, toda persona hija de padres extranjeros en situación migratoria irregular que habiendo nacido en el territorio nacional no figure inscrito en el Registro Civil dominicano, podrá registrarse en el Libro-Registro de nacimiento de niño de madre extranjera no residente en RD "también conocido como Libro de extranjería" contemplado en la Ley General de Migración No. 285-04, y puesto en vigor mediante la Resolución 02-2007, siempre que acredite fehacientemente el hecho del nacimiento por los medios establecidos en el reglamento de esta ley. Esto significa que, a pesar de haber nacido en el territorio nacional antes de 2010, la legislación parte de la idea de que las personas que encajan en este grupo son extranjeras.

El órgano público a cargo de la implementación que afecta al Grupo B es, de acuerdo con la Ley, el Ministerio de Interior y Policía "en lo adelante MIP", ante el cual, se depositaría la solicitud de registro en un plazo que, inicialmente, no sería mayor de 90 días a partir de la entrada en vigencia del reglamento de aplicación de la Ley 169-14, pero que fue extendido posteriormente a 90 días más⁴⁶, luego de lo cual, el MIP suponía contar con un plazo de 30 días para tramitar dicha solicitud con su no objeción ante la JCE.

Según la Ley 169-14, a partir de la inscripción en el Libro de Extranjería, a cargo de la JCE, la persona inscrita contaría con un plazo de 60 días para acogerse a lo establecido en el Decreto No.327-13, que instituye el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación migratoria irregular, pero a través de un proceso especial, en el que se flexibilizaron los requisitos ordinarios solicitados a los extranjeros que se inscribían en el PNRE. Los hijos y las hijas de personas extranjeras nacidas en la República Dominicana, que se regularizasen de conformidad a lo dispuesto en el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación migratoria irregular, a través de este proceso especial, podrían optar por la naturalización ordinaria establecida en la Ley No. 1683 sobre Naturalización del 16 de Abril de 1948, una vez hayan transcurrido 2 años de la obtención de una de las categorías migratorias

⁴⁶ La extensión fue producto de un llamado de la sociedad civil, en virtud del cual el presidente Danilo Medina promulgó la Ley No. 520-14 que prorroga por noventa (90) días el plazo dispuesto en la Ley 169-14, puesto que a la llegada del vencimiento del primer plazo establecido en el artículo 6 de esta ley, el número de personas que había acudido para su implementación era muy reducido, tal y como se expone en las consideraciones que justificaron la ley que concede la prórroga, disponiendo en su artículo único que se trataría de una única prórroga, a partir de la publicación de dicha ley en la Gaceta Oficial, esta fue la No. G. O. No. 10780 del 3 de noviembre de 2014.

establecidas en la Ley 285-04, siempre que acredite mediante certificación la inexistencia de antecedentes penales.

El Decreto 250-14 se crea a los fines de viabilizar lo relativo al registro y regularización migratoria del Grupo B⁴⁷, y dispuso que las autoridades responsables de la aplicación del mismo actuarán en base a los principios de legalidad, objetividad, motivación, eficacia, eficiencia, racionalidad, relevancia, asesoramiento y facilitación, a fin de hacer efectiva y expedita la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley 169-14⁴⁸.

A tales fines, el Decreto 250-14 crea la Unidad de aplicación de las disposiciones establecidas por los Capítulos II y III de la Ley 169-14, sita en el MIP, bajo la coordinación del Viceministro de Gestión Migratoria y Naturalización del Ministerio de Interior y Policía, cuyas funciones son:

- a Diseñar los formularios y demás documentos que resulten necesarios para el cumplimiento de sus funciones, incluyendo modelos estandarizados de recurso de reconsideración y jerárquicos para los casos de rechazo de solicitud.
- b Orientar y auxiliar a los interesados para el registro de las solicitudes de inscripción en el Libro-Registro de nacimiento de niño(a) de madre extranjera no residente en República Dominicana (Libro de extranjería).
- c Recibir las solicitudes de los beneficiarios de lo dispuesto en los Capítulos II y III de la Ley No. 169-14.
- d Estudiar las solicitudes y documentos recibidos, a fin de que el Viceministro encargado emita una resolución administrativa que apruebe o rechace la solicitud de registro.
- e Recibir y tramitar al Viceministro encargado, las solicitudes de reconsideración que se interpongan contra las decisiones de rechazo de las solicitudes de inscripción.
- f Recibir y tramitar al Ministro de Interior y Policía, a través del Viceministro encargado, los recursos jerárquicos que se interpongan contra las decisiones de rechazo de las solicitudes de inscripción.
- g Realizar los trámites necesarios ante la Junta Central Electoral.
- h Notificar a los solicitantes el resultado de su solicitud de inscripción.

De acuerdo con las normas antes señaladas, para acceder a este beneficio, las personas del Grupo B presentarían una solicitud y se capturarían sus datos biométricos, debiendo aportar diversas pruebas para establecer fehacientemente el hecho de su nacimiento en la República Dominicana, que serían evaluadas por la Unidad de aplicación de la Ley 169-14- para aceptarlas o rechazarlas-, tales como: constancia de nacido vivo emitida por un hospital público o centro de salud privado, que indique el nombre de la madre, género de la criatura

47 Ver su artículo 1.

48 Ver su artículo 2.

y fecha de nacimiento; acto de notoriedad por ante Notario Público de siete (7) testigos dominicanos hábiles que indiquen la fecha y lugar de nacimiento, así como el nombre del niño o niña y de los padres; declaración jurada mediante acto auténtico ante Notario Público de la partera que recibiera al niño o niña, indicando la fecha y el lugar de nacimiento de este, así como el nombre de la madre; declaración jurada mediante acto auténtico ante Notario Público de familiares dominicanos en primer o segundo grado que posean documentación nacional dominicana.

Si la documentación exigida no estuviera completa, el Decreto 250-14 dispone que se admite la solicitud, pero condicionada a completarla en un plazo de 30 días, a partir del cual la Unidad contaba con 30 días para decidir. Es de hacer notar que, a pesar de lo dispuesto, el MIP fue progresivamente ampliando este plazo hasta el 30 de septiembre de 2019, para que las personas cuyos expedientes se encontraban "observados", pudieran completar los mismos en acuerdo con los requisitos flexibilizados que les fueron solicitados⁴⁹. A las personas que se registraban se les entregaba un comprobante de participación en el proceso, con una numeración iniciada por DO-99.

Si la solicitud era acogida sin objeción, el MIP remitía a la JCE dentro de un plazo igual, el nombre y los datos biométricos de la persona beneficiaria los fines de que fuera inscrita en el Libro-Registro de nacimiento de niño(a) de madre extranjera no residente en República Dominicana, previsto en el art. 28 de la Ley 285-04⁵⁰. Si la solicitud era rechazada, la resolución administrativa debía ser motivada, indicando además los recursos administrativos con los que se contaba para la revisión del caso y el plazo para la interposición del mismo⁵¹.

Para las personas autorizadas se dispuso la entrega simultánea de un carnet de color verde emitido por el MIP de "regularización migratoria" a partir de febrero del 2015 y un certificado de nacimiento del Libro de Extranjería emitido por la JCE entre 2015 y 2017. El carnet verde mantenía la numeración del comprobante de aplicación, iniciada por DO-99.

A partir de aquí, con la constancia de la inscripción en el Libro de Extranjería y la documentación de identidad que corresponda para los mayores de 16 años (cédula de identidad para extranjeros), el Decreto 250-14 dispone que, sin necesidad de nuevo trámite administrativo

49 Para menores de edad, los requisitos eran: recibo de aplicación al proceso de registro especial de la Ley 169-14 o carnet de color verde entregado por el MIP; 4 fotos 2x2, 2 de frente y 2 de perfil derecho, acta de nacimiento del libro de extranjería; copia de documento de la madre/padre; tener listas 2 copias de los documentos de cada expediente. Para mayores de edad: recibo de aplicación al proceso de registro especial de la Ley 169-14 o carnet de color verde entregado por el MIP; 4 fotos 2x2, 2 de frente y 2 de perfil derecho, acta de nacimiento del libro de extranjería, copia de documento de la madre/padre, cédula de identidad, y tener listas 2 copias de los documentos de cada expediente.

50 Artículos 13 y 14 del Decreto 250-14.

51 Esto lo dispone el artículo 15, en consistencia con el derecho fundamental a la buena administración (TC/0322/14), y el deber de motivación consagrado en los artículos 3, 6 y 8 párrafo II de la Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, como requisito de validez de todos aquellos actos administrativos que se pronuncien sobre derechos.

alguno, se adjudicará una categoría migratoria compatible con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 169-14, que expide la Dirección General de Migración (en lo adelante DGM). Y transcurridos dos (2) años de la obtención de la categoría migratoria correspondiente⁵², las personas del Grupo B o sus representantes legales (especialmente en el caso de que estos fuesen menores de edad), podían optar por la naturalización para obtener la nacionalidad dominicana, de conformidad con lo establecido por la Ley No. 1683 sobre Naturalización, de fecha 16 de abril de 1948, modificada por la Ley No. 4063.

En el caso de las personas del Grupo B, la única categoría migratoria que fue establecida para ser otorgada fue el permiso de residencia permanente (RP-1), ya que es el documento exigido para poder solicitar la naturalización. Esta es una de las principales diferencias, además de la flexibilización de los requisitos exigidos, entre el proceso especial de regularización establecido por la Ley 169-14 y los procesos ordinarios del PNRE. Además, los requisitos que les fueron exigidos a los beneficiarios del Grupo B para obtener el RP-1 fueron flexibilizados respecto a los requisitos ordinarios del PNRE.

En lo que respecta a las cédulas de identidad para extranjeros, la Junta Central Electoral (JCE) lleva a cabo un segundo proceso de revisión de los expedientes aprobados por el MIP y, en algunos casos, califica estos expedientes "bajo investigación", lo que conlleva que sus beneficiarios encuentren entonces inconvenientes al momento de procesar y/o retirar su cédula de identidad para extranjeros, dificultando así la obtención de permisos de residencia RP-1 cuando son mayores de edad, o la preparación del dossier para presentar la solicitud de naturalización ante el Ministerio de Interior y Policía.

El pasado Viceministro de Gestión Migratoria y Naturalización, Luís Fernández, ha explicado que del Grupo B se recibieron 8,768 solicitudes, de las cuales 1,609 fueron observados y 7,159 completaron los documentos requeridos, lo que representó el 82% del total, quienes podrían optar por la nacionalidad dominicana a los 2 años de obtener su residencia permanente⁵³. Esta última cifra incluye a las 588 personas cuyos expedientes estaban "observados" pero que lograron completar correctamente los mismos antes del 30 de septiembre de 2019. No obstante, estas 588 personas aún no han logrado comenzar su proceso documental, pues el MIP no ha compartido las instrucciones necesarias a la JCE para que sus nacimientos sean inscritos en el Libro de Extranjería.

Además, explica el exviceministro que, hasta marzo de 2020, solo 1,835 personas habían depositado su solicitud de naturalización ante el MIP, de las cuales 937 eran niños, niñas y/o adolescentes⁵⁴.

52 En consonancia con lo previsto en el artículo 52 del Decreto No. 631-11, de Reglamento de Aplicación de la Ley No. 285-04 General de Migración.

53 Ob. Cit., p. 107.

54 Ob. Cit. p. 114.

De conformidad con la ley de migración, la residencia permanente (RP-1) tiene un período de un año de vigencia⁵⁵, y las demás renovaciones se harán por el término de 4 años. No obstante, la mayoría de los beneficiarios del Grupo B, tras realizar el cambio de categoría migratoria del carnet emitido por el MIP de "regularización migratoria" por un permiso de residencia permanente, recibieron RP-1 con un período de vigencia de dos años. Para acceder a dicho permiso de residencia permanente, las personas mayores de 16 años y en todo caso las personas que cumplan la mayoría de edad, deben acudir a la JCE a los fines de hacerse expedir una Cédula de Identidad para extranjeros que tiene una validez de un año, pero sólo puede ser renovada por el período en el que el RP-1 se encuentre en vigor [58]⁵⁶. Esta renovación de la cédula tiene un costo⁵⁷ que va desde RD\$4,000.00 hasta los RD\$11,000.00, con un recargo de RD\$1,000.00 por mes vencido.

En 2020, según datos de la DGM, 4,078 personas del Grupo B habían realizado un cambio de categoría migratoria (cambio del carnet de color verde emitido por el MIP de "regularización migratoria" por un permiso de residencia permanente -RP-1), la mayoría de los cuales se encuentran actualmente vencidos. Sin embargo, a la fecha de este informe, no contamos con cifras actualizadas del número total de RP-1 entregados a beneficiarios del Grupo o cuantos de ellos se encuentran en vigor.

Es de importancia mencionar que, en el procedimiento ordinario de renovación del RP-1 se requiere presentar una copia del pasaporte del país del solicitante de la renovación. La presentación de copia de pasaporte no fue contemplada entre los requisitos para obtención de los permisos de residencia permanente (RP-1) en el marco del proceso especial establecido por la Ley 169-14 para el Grupo B, entendiendo que el mismo no podría ser aplicable a una población con unas características extraordinarias. Solicitar este requisito ordinario en el proceso de renovación de los carnets obtenidos en el marco de una ley especial, imposibilita a la mayoría de sus beneficiarios lograr renovar sus RP-1, y, por tanto, también sus cédulas de identidad para extranjeros, impidiéndoles continuar disfrutando de los derechos y servicios básicos adquiridos a través de la Ley 169-14, como acceso al empleo formal, la educación secundaria y terciaria, la salud a través de seguros médicos, la inscripción en la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) o el registro de nacimiento de sus descendientes, además de situarles en un grave riesgo de deportación, al ser erróneamente confundidos con migrantes en situación irregular.

En lo relativo a las cédulas de identidad para extranjeros, tampoco existen datos oficiales actualizados, aunque según la información compartida por la delegación del gobierno dominicano durante su intervención en la Conferencia de Alto Nivel sobre Apatridia (HLS), a fecha de octubre de 2019, sólo 1,579 cédulas de identidad para extranjeros habían sido entregadas por la JCE a personas mayores de edad del Grupo B. Estas cédulas solo están siendo emitidas en la oficina central de la Dirección Nacional de Extranjería en Santo Domingo.

55 Según datos obtenidos, la renovación de la residencia permanente tiene un costo de RD\$12,000.00, con una mora por retraso de RD\$600.00. Disponible el 11-09-2022 en: <https://migracion.gob.do/servicio/renovacion-de-residencia-permanente-2/>

56 Ver artículos 45, 51 y 75 de la Ley 285-04, y artículos 35 y 51 del D631-11.

57 Información disponible el 14-09-22 en: <https://jce.gob.do/Cedulas-Extranjeros>

El 16 de julio de 2020, el presidente Danilo Medina dictó el Decreto No. 262-20 que concede naturalización dominicana a 749 niños, niñas y/o adolescentes al momento de la solicitud [60]⁵⁸, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial No. 10980 del 28 de julio de 2020. Mientras que el 30 de abril de 2021, el presidente Luis Abinader emitió el Decreto No. 297-21 que concede la naturalización dominicana ordinaria a 50 personas, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial No. 11018 del 30 de abril de 2021. Hasta el momento, no se han dictado más decretos que confieran la naturalización a las personas que se acogieron a la Ley 169-14. Es decir, a la fecha, de las 1,835 personas que depositaron sus solicitudes de naturalización hasta marzo de 2020, 799 han obtenido el decreto de naturalización.

Según lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley 1683 una vez publicado el decreto de naturalización en la Gaceta Oficial, el MIP tomará juramento al naturalizado de ser fiel a la República, para lo cual se levanta un acta de juramento que deberá ser enviada y publicada en la Gaceta Oficial; trámite que, por aplicación del principio de gratuidad dispuesto para estos procesos especiales, estaría libre de costos. Pero más importante aún es destacar que la indicada ley es clara al expresar -en el párrafo II de su artículo 2- que una vez concedida la naturalización y que el decreto se publique en la Gaceta Oficial, la persona beneficiada quedará investida en la nacionalidad dominicana sin necesidad del cumplimiento de las demás formalidades exigidas por esta Ley, a menos que el Decreto disponga lo contrario, que no es el caso de los decretos 262-20 y 297-21.

A pesar de lo antes descrito, a la fecha, las 799 personas beneficiarias de la naturalización ordinaria, no han sido juramentadas por el MIP y, en consecuencia, no han obtenido sus documentos nacionales que prueban su nacionalidad dominicana, ni se ha establecido un cauce para que las personas accedan a los mismos ante la inacción de la Administración a cargo. Sin embargo, la mayoría tiene sus RP-1 vencidos sin posibilidad de renovarlos.

A esto debe sumársele que, desde marzo de 2020, como consecuencia de la situación provocada por el COVID-19, la Unidad de la Ley 169-14, encargada de la recogida, análisis y trámite de expedientes de solicitud de naturalización de los beneficiarios del Grupo B, interrumpió temporalmente sus servicios. Sin embargo, desde la designación del señor Juan Manuel Rosario como Viceministro de Gestión Migratoria y Naturalización del Ministerio de Interior y Policía, la unidad de la Ley 169-14 ha permanecido cerrada al público - a pesar de que el resto de servicios del MIP se fueron restableciendo paulatinamente, a lo largo del 2020-, lo que ha impedido que se depositen nuevas solicitudes de naturalización, o que se tramite la naturalización de las solicitudes depositadas antes de marzo de 2020.

Mediante una reunión sostenida con el referido viceministro el pasado 23 de septiembre de 2022, este nos manifestó que la referida unidad de análisis no será habilitada, en virtud de que, de acuerdo a su interpretación personal de la Ley 169-14, el plazo dispuesto en la misma para la regularización del Grupo B ya se encuentra ventajosamente vencido. Sostiene que para dar continuidad a los procesos pendientes de las personas de este grupo, no es

58 Ob. Cit. p. 112. El decreto repite un nombre.

necesario rehabilitar dicha unidad. Nos indicó -lo que nos parece relevante destacar- que cuenta con recursos limitados, lo que limita a su vez la capacidad de respuesta del Estado.

Sobre este aspecto debemos señalar que la Ley 169-14 se encuentra plenamente vigente. En primer lugar, del Grupo A, a la fecha, cualquier persona que cuente con su documentación nacional, debe ser recibida por la JCE y será beneficiaria de dicha ley; y mientras no se expida la documentación nacional a las personas titulares de las mismas según las actas auditadas, el proceso, para estas personas, continúa vigente. Respecto del Grupo B, el procedimiento no ha concluido, pues, como hemos señalado, no se han tramitado todas las solicitudes de naturalización y de las 7,159 personas que completaron los documentos requeridos y, por tanto, pueden optar por la nacionalidad dominicana pasados 2 años de obtener su residencia permanente, solo 1,835 habían hecho sus solicitudes ante el MIP⁵⁹ antes del cierre de la unidad, y de estas solo 799 cuentan con decreto de naturalización, sin que el proceso haya culminado para ninguna. Además, la propia ley establece principios de gratuidad, eficacia y flexibilidad que se imponen a todas las autoridades vinculadas a los procedimientos administrativos relativos a las personas beneficiarias de la misma.

A este punto, resultan también preocupantes las declaraciones del actual viceministro de gestión migratoria y naturalización, ofrecidas en diversos medios de comunicación masiva de la República Dominicana⁶⁰ -y ratificadas en la reunión a la que hacemos referencia en párrafos anteriores-, en los cuales ha manifestado desde el año 2021 que se está haciendo una auditoría al PNRE, "debido a la gran cantidad de irregularidades que se han detectado", "para que la República Dominicana transite por el camino de la institucionalidad y la correcta aplicación de su legislación migratoria", y que, aunque sin hacer mención explícita a la Ley 169-14, "Nosotros jamás en la vida aprobaríamos que a un extranjero se le otorgue un estatus por mucha presión que haya a nivel internacional y se le otorgue un estatus migratorio que no sea conforme al derecho y los intereses de la República Dominicana [63]⁶¹". Afirmó, en síntesis, que no se puede sostener una ilegalidad bajo el pretexto de darle continuidad al Estado y que existen 1,393 cajas de expedientes sin documentación, según su visión, aunque no aclaró si esos expedientes pertenecen a extranjeros inscritos en el PNRE o a dominicanos inscritos en el procedimiento especial de la Ley 169-14.

59 Ob. Cit., p. 107.

60 Entrevista del 10-06-21 del programa El Sol de la Tarde en el canal de Youtube ZOLFM. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=JQj73_bsnyM. Entrevista del 24-11-21 del programa Despierta RD en el canal de Youtube de Telecentro Canal 13. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=id8hUgS7rYI>. Periódico HOY: MIP audita regularización extranjeros por irregularidades. Publicado el 20-05-21. Disponible en: <https://hoy.com.do/mip-audita-regularizacion-extranjeros-por-irregularidades/>. También un tuit del 18 de noviembre de 2021, disponible el 5 de septiembre de 2022 en: <https://twitter.com/JuanMRosario/status/1461376600809914374?s=20&t=PjxEVTXzZA90uGoQ9stMLA>

61 Cuando se refiere a "nosotros" puede inferirse que está utilizando el plural mayestático. En otra de las entrevistas analizadas, previo a su designación como Viceministro de Gestión Migratoria y Naturalización en el año 2021, el señor Juan Manuel Rosario había manifestado que la Ley 169-14 es inconstitucional, en entrevista del programa Democracia TV, publicada el 03-04-2015 en el canal de Youtube del entrevistado. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=KjSzuWuDzrc>

Es preciso insistir en que la naturalización de las personas pertenecientes al Grupo B no es el resultado de una presión internacional para conferirle un estatus migratorio a personas extranjeras, sino que es el resultado de un pacto del propio Estado dominicano, cuyo objeto principal ha sido reconocer el derecho a la nacionalidad a dominicanos y dominicanas afectados por la sentencia TC/0168/13, por haber cumplido con todos los requisitos dispuestos en dicha norma legal, la cual fue votada y aprobada democráticamente, de conformidad con el procedimiento previsto a partir del artículo 96 de la Constitución dominicana.

También debemos precisar que, en materia de derecho internacional de los derechos humanos, rige el principio de identidad o continuidad del Estado, sobre el cual la Corte IDH ha sostenido que "la responsabilidad subsiste con independencia de los cambios de gobierno en el transcurso del tiempo y, concretamente, entre el momento en que se comete el hecho ilícito que genera la responsabilidad y aquel en que ella es declarada⁶²". Este principio encaja perfectamente con los fines constitucionales y convencionales por los cuales fue creada, aprobada y promulgada la Ley 169-14 cuya constitucionalidad y eficacia, como hemos señalado en el capítulo anterior, ha sido reiteradamente reconocida por el propio Tribunal Constitucional.

Sobre el contenido de 1,393 cajas de expedientes, se trata de una información perfectamente verificable, pues las partes solicitantes deben conservar las copias de los documentos. En cuyos casos, resultaría bastante costoso para el Estado, representado por el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, el inicio de una persecución ociosa con el único objeto de desconocer el derecho obtenido en cumplimiento de las normas dispuestas por las propias autoridades.

Aunque en la reunión sostenida el 23 de septiembre de 2022, el viceministro afirmó que, independientemente de sus consideraciones personales, a las personas beneficiarias de los decretos presidenciales debe dárseles respuesta, también sugiere que para darla debe previamente verificarse el cumplimiento de la ley de naturalización respecto del pago de impuestos. Ya había afirmado antes que los 749 extranjeros naturalizados por decreto del presidente Danilo Medina, perdieron ese beneficio al no pagar los impuestos de naturalización y juramentación en el tiempo que manda la Ley 1683.

Analizando estas declaraciones de cara a lo que hemos explicado en párrafos anteriores, resulta que los decretos 262-20 y 297-21 fueron publicados en la Gaceta Oficial, asumiendo el Estado los costos en virtud del principio de gratuidad dispuesto por la Ley 169-14. Y la juramentación, además que no es trámite que determina la naturalización -sino el decreto mismo y su consecuente publicidad-, el reconocimiento de la nacionalidad al Grupo B por esta vía, al momento, es un hecho incuestionable incluso por prescripción de los plazos legalmente previstos para interponer contra los mismos algún recurso jurisdiccional que, en cualquier caso, solo puede ser incoado por parte interesada.

62 Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de fondo de 29 de julio de 1988. párr. 184

La negativa a cumplir con un mandato expreso de la ley, en virtud del cual se hace efectivo un derecho humano fundamental, comprometería la responsabilidad patrimonial del Estado y, solidariamente, la del ente público y la de sus funcionarios responsables, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 148 de la Constitución y el párrafo II del artículo 58 de la Ley 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. Pero además de que lo expresado puede traducirse en una inactividad por la que se vulneran en cadena los derechos humanos fundamentales, dignidad y libertades de las personas del Grupo B, también se pone de manifiesto una franca violación a los principios de legalidad y de reserva de ley, al principio de juridicidad y al derecho a la Administración Pública, consagrados en los artículos 110 y 147 de la Constitución, cuyos controles están a cargo de los tribunales, según el artículo 139 de la misma norma constitucional.

Preocupan estas declaraciones, que por entenderlas dirigidas hacia la posibilidad de una segunda desnacionalización a la que se estarían exponiendo a estas personas, diseñada de espaldas al Objetivo de Desarrollo Sostenible (en lo adelante ODS) 16, sobre paz, justicia e instituciones sólidas, cuya meta 16.9 consiste en proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.

Es muy importante resaltar que la naturalización permite a las personas del Grupo B beneficiarse del SIUBEN en los términos antes expuestos, lo mismo que del Decreto No. 96-16⁶³, que establece su inclusión en la seguridad social. De hecho, este beneficio se extiende no solo a las personas dominicanas y naturalizadas dominicanas, sino a cada persona extranjera residente legalmente en el país, que posea cédula de identidad o carnet expedido por la DGM en el marco del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros, o documento definitivo emitido por el Ministerio de Interior y Policía para los migrantes que califiquen como afiliados al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) o pasaporte con visado de trabajo vigente otorgado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana (MIREX), en el caso de los mayores de edad, y acta de nacimiento, para los menores de edad⁶⁴.

Recientemente, con el plan piloto para regularizar y formalizar el trabajo doméstico, se plantea el registro de las trabajadoras y los trabajadores de este renglón ante la TSS, para el cual se exige cédula de identidad, pasaporte o cualquier documento de validez legal. No nos cabe duda de que esto va a impactar a las mujeres descendientes de personas extranjeras sin documentación o con documentación vencida. La ENI-2017 muestra que, en la categoría ocupacional de la población de origen extranjero, la población haitiana encuestada, 15,962 personas, ocupa un 4.8 por ciento, en relación a un 0.8 por ciento de personas extranjeras de otras nacionalidades; y un 8.7 por ciento de personas nacidas en República Dominicana, para un total de 5,053 personas. De las 15,962 personas encuestadas del primer grupo, 13,822 son mujeres, y 2,140 hombres; mientras que, de las nacidas en República Dominicana, 4,785 son mujeres y 268 son hombres. Estas cifras no solo sirven para reflejar la feminización

63 Dictado por el presidente Danilo Medina el 29 de febrero de 2016.

64 Según lo dispuesto por el artículo 2 del referido decreto.

del trabajo doméstico, sino también para evidenciar que la política a la que nos referimos requiere de una revisión transversal e interseccional de la perspectiva de género, que mire la realidad de las mujeres a las que ha afectado la sentencia TC/0168/13.

Cuadro situación Grupo B

Grupo poblacional según Ley 169-14	Número de personas que completaron la solicitud	Número de personas del Grupo B que depositaron sus solicitudes de naturalización ante el MIP	Número de personas beneficiarias de decretos de naturalización	Número de personas desnaturalizadas por la sentencia TC/0168/13 que no han obtenido documentación nacional dominicana
Grupo B	7,159	1,835	799	7,159

2.3 Un Limbo sin Solución: La situación de las personas del Grupo B2

Como explicamos antes, el Grupo B2 estaría compuesto por aquellas personas, hijas e hijos de padres extranjeros en situación irregular nacidos en la República Dominicana, que no figuran inscritos en el Registro Civil, y que no pudieron o no quisieron acogerse a la letra "b" del artículo primero de la Ley 169-14, o las que nacieron entre el 18 de abril de 2007 y el 26 de enero de 2010.

A la luz del estudio complementario ENI-2017, utilizando sus proyecciones estadísticas oficiales, se puede decir que en el país habitan aproximadamente 171,621 descendientes de ambos padres nacidos en Haití⁶⁵, de los cuales unos 86,769 nacieron en República Dominicana antes de 2010 y de estos, un mínimo de 23,700 personas no posee acta de nacimiento de ningún país, lo cual nos induce a inferir que, al menos aquellos nacidos antes del 18 de abril de 2007, no aplicaron al Plan establecido en la Ley 169-14, ya que los beneficiarios del literal A del artículo 1 de la Ley 169-14 se encontraban todos previamente inscritos en los Libros de Registro de nacimiento dominicanos y los beneficiarios del literal B del artículo 1 de la Ley 169-14 fueron inscritos en el Libro-Registro de nacimiento de niño de madre extranjera no residente en RD, antes de 2017.

65 Ob. Cit., p. 92.

Considerando, pues, que la falta de documentación es un factor causal clave generador de vulnerabilidad y desigualdad entre la población, la inclusión social de esta población mediante la promoción de políticas y prácticas no discriminatorias (de acuerdo a la meta ODS 10.3) debe comprender la habilitación de nuevas vías legales de acceso a soluciones de nacionalidad.

En este sentido, en línea con el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2022 de República Dominicana⁶⁶ (en lo adelante PNDH), sería deseable continuar promoviendo la creación de espacios de reflexión con las distintas instituciones gubernamentales, organismos internacionales y de la sociedad civil, con el objetivo de encontrar una solución de nacionalidad para esta población, teniendo en especial consideración también a aquellas personas nacidas en República Dominicana entre el 19 de abril de 2017 y el 26 de enero de 2010, de ambos padres migrantes en situación migratoria irregular y que actualmente se encuentran en un limbo legal ante el Estado dominicano y el haitiano.

Cuadro situación Grupo B2

Grupo poblacional	Número de personas	Número de personas que obtuvieron documentación	Número de personas desnacionalizadas por la sentencia TC/0168/13 que no han obtenido documentación nacional
Grupo B2 (Proyecciones estadísticas basadas en la ENI- 17)	Al menos 23,700 personas nacidas en RD antes de 2010, de ambos padres haitianos, sin acta de nacimiento de ningún país.		23,700

66 Disponible el 15-08-2022 en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain?docid=5d4937de4>. De acuerdo con lo que se dispone en este documento, en el mismo se expresa la voluntad política del gobierno dominicano de impulsar los mecanismos de promoción y defensa de la dignidad y los derechos fundamentales de todas las personas en el territorio nacional en consonancia con los valores, principios, normas y mandatos contenidos en la Constitución dominicana. El mismo incluye 10 programas de acción, que abordan ejes temáticos en materia de derechos humanos, dentro de los que se encuentran el programa 8 relativo a los derechos de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, que procura establecer medidas que fortalezcan los mecanismos de gestión de la migración en todo el territorio nacional, dentro de las cuales se encuentran proteger sus derechos y fortalecer las instituciones y los procedimientos; y el programa 9º contra la discriminación, el cual procura establecer medidas que promuevan la prevención de cualquier tipo de discriminación, y el establecimiento y reforzamiento de los mecanismos de combate a la exclusión.

2.4 Otras Situaciones que Deben ser Observadas

De acuerdo con el estudio complementario ENI-2017, de los 81,636 descendientes que tienen un padre o una madre haitianos, en un 73% de los casos, las madres son de origen dominicano y en un 88.6% los padres son de origen dominicano, a quienes les corresponde la nacionalidad dominicana por *jus sanguini*; sin embargo, se estima que solo el 65.6% tiene acta de nacimiento dominicana, lo que significa que aproximadamente 25,700 no poseen acta de nacimiento de ningún país. Esto es muestra de un problema que requiere ser atendido para garantizar acceso al registro civil de estas personas.

Como principales causas del subregistro de hijos e hijas de parejas mixtas, se han identificado la falta de documentación del padre y/o la madre, la falta de reconocimiento paterno, el impacto generado por introducción de sistema diferente de registro de nacimiento de hijos e hijas de madres extranjeras, la complejidad y falta de claridad de algunos procesos e inconsistencias en su aplicación, los problemas con la emisión y corrección de errores en constancias de nacido vivo por parte de centros de salud y la falta de información y desconocimiento de derechos⁶⁷.

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley 136-03 que crea el Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes, todos estos tienen derecho a un nombre y a una nacionalidad, por lo que ser identificados y registrados inmediatamente después de su nacimiento, siendo el Estado dominicano responsable de velar por sus derechos, reconocidos en las normas nacionales, en la Constitución y cumpliendo con las obligaciones contraídas en virtud de instrumentos internacionales ratificados por el Estado, como lo es la Convención del Niño.

Dicho esto, otra cuestión que nos llama a preocupación es que, según el estudio complementario ENI-2017, entre 2010 y la realización de la encuesta, habría aproximadamente 46,235 niños sin ningún tipo de documentación que representan el 38.4% de todos los nacidos en ese período, de los cuales se estima que han quedado sin ningún tipo de acta de nacimiento, casi la totalidad, al ser hijos de descendientes de inmigrantes haitianos⁶⁸.

67 OBMICA. 2018. *Facilitando el acceso al registro civil dominicano a descendientes de parejas mixtas: protocolo para su acompañamiento legal*. Santo Domingo: Editora Búho, p. 26.

68 Ob. Cit., p. 97.

Cuadro situación Descendientes de parejas mixtas y NNA

Grupo poblacional	Número de personas	Número de personas que obtuvieron documentación	Número de personas desnacionalizadas por la sentencia TC/0168/13 que no han obtenido documentación nacional
Descendientes de parejas mixtas (Proyecciones estadísticas basadas en la ENI- 17)	Aproximadamente 25,700, con 1 progenitor(a) dominicano y otro(a) haitiano o de ascendencia haitiana sin documentación, sin acta de nacimiento de ningún país.		Aproximadamente 25,700
Niños nacidos sin ningún tipo de documentación entre 2010 y 2017	46,235		46,235

RECOMENDACIONES



El derecho a la nacionalidad es, de conformidad con la doctrina internacional, una prerrogativa que abarca el derecho de cada persona a adquirir, cambiar y mantener una nacionalidad. Es, en primer lugar, un derecho humano fundamental, consagrado en el artículo 20 de la CADH, en razón del cual a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.

Según la Resolución 7/32 aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 30 de junio de 2016, se pone de relieve que los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, como el de la nacionalidad, deben respetarse plenamente, reafirmando que, se trata de un derecho humano fundamental consagrado, entre otros, en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

De la referida resolución se destaca que la privación arbitraria de la nacionalidad, especialmente por motivos discriminatorios como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición, incluida la discapacidad, constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales. En tal sentido, el Consejo exhorta a los Estados a que respeten unos principios procesales mínimos a fin de que las decisiones relativas a la adquisición, la privación o el cambio de nacionalidad no contengan ningún elemento de arbitrariedad y estén sujetas a revisión, de conformidad con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

En tal virtud, se recomienda que, en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, se organice una mesa técnica de trabajo, en la que participen conjuntamente el Estado, representado por distintos actores estatales involucrados en la implementación de la Ley 169-14, organismos internacionales y de la sociedad civil, coordinado por el Instituto Nacional de Migración (INMRD). El objeto de esta mesa sería, por un lado, alcanzar un análisis objetivo del nivel de éxito de la Ley 169-14, así como de los posibles obstáculos que pudiesen impedir una óptima y ágil ejecución de los procesos establecidos en el literal A y B del artículo primero de la misma, y las recomendaciones viables para superarlos; y, por otra parte, crear puentes fortalecidos de comunicación que busquen dar una respuesta práctica e inclusiva

a todas aquellas personas que aún quedan pendientes de ver su nacionalidad dominicana confirmada o adquirida mediante naturalización, así como de obtener la documentación que la acredite.

Las recomendaciones viables serían las siguientes:

- De acuerdo a las tablas presentadas, un aproximado de 91,700 personas fueron desnaturalizadas por la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional, lo que se traduce, como hemos expresado, en graves violaciones a derechos humanos, siendo la Ley 169/14 la respuesta al problema social y político, nocivo para la imagen del país a nivel internacional, de donde surge la importancia de que se continúe con la implementación de la misma, que se identifiquen los problemas que no se previeron al dictarla, y que se resuelva la situación de miles de personas que, al momento, se encuentran en un estado de limbo jurídico.
- El Estado dominicano, a través de las instituciones competentes, debe reforzar sus esfuerzos para localizar a los restantes beneficiarios indocumentados del Grupo A y agilizar sus procedimientos de auditoría e investigación de los casos ya identificados con el objetivo de garantizar que se confirme la nacionalidad dominicana de los beneficiarios.
- Se exhorta igualmente al Estado dominicano a fomentar el cruce de información actualizada de las personas beneficiarias de la Ley 169-14, del Grupo A, documentadas con cédula de identidad y electoral, con otras bases de datos estatales como las de SIUBEN y la TSS, a fines de garantizar la inclusión de aquellas que cumplan con los criterios de vulnerabilidad establecidos en los programas de protección social que resulten adecuados.
- En lo relativo al proceso de renovación de la documentación, el Estado dominicano debe instruir a la JCE y a la DGM para que, respetando el principio de gratuidad, faciliten la renovación de las cédulas de identidad para extranjeros y los permisos de residencia permanente RP-1 (expiradas dada la tardanza del proceso de naturalización), sin necesidad de presentar un pasaporte, hasta tanto sea otorgada la nacionalidad dominicana a las 6,360 personas del Grupo B que aún no han sido beneficiadas por decretos presidenciales de naturalización.
- En lo concerniente a las naturalizaciones, el Estado dominicano debe autorizar la naturalización de las restantes más de 1,030 personas cuyas solicitudes de naturalización ya han sido depositadas ante el MIP, asegurando la entrega oportuna por parte del MIP del total de esos expedientes al Poder Ejecutivo para que emita los respectivos decretos de naturalización. Para esto es preciso que se ponga en funcionamiento la Unidad de Aplicación o Análisis creada a esos fines por la Ley 169-14.

- En ese mismo orden de ideas, es preciso que los decretos 262-20 y 297-21 sean cumplidos, y se expida la documentación nacional correspondiente a las personas beneficiarias de los mismos. En este orden, resulta muy importante que se capacite y sensibilice a las personas servidoras y funcionarias que laboran en la implementación de la Ley 169/14, lo mismo que se tomen medidas ante las preocupantes amenazas de colocar a las personas desnaturalizadas y luego naturalizadas en una situación de nueva desnaturalización.
- Rehabilitar la Unidad de la Ley 169-14, creada para recibir y analizar los expedientes de solicitud de naturalización del Grupo B, durante el tiempo necesario para garantizar que todos sus beneficiarios que fueron aprobados por el MIP obtengan la nacionalidad dominicana.
- Capacitar y sensibilizar a las personas que laboran en la implementación de la Ley 169/14, con el objetivo de que la aplique sin obstáculos o discriminación.
- En este sentido, nos sumamos a la propuesta planteada en el estudio complementario ENI-2017, de que el Estado encuentre un mecanismo similar al del Grupo B para los descendientes de inmigrantes en condición irregular que quedaron fuera de la Ley 169-14 por haber nacido entre el 2007 y la promulgación de la Constitución de 2010 (inscritos o no en el Libro de Extranjería); así como una vía para la documentación de descendientes que pudieron haberse beneficiado de la Ley 169-14 en el Grupo B, pero no acudieron a inscribirse en el plazo otorgado para hacerlo⁶⁹.
- Finalmente, adoptar medidas afirmativas, con perspectiva interseccional de género y de derechos humanos, atendiendo a los principios de prioridad absoluta y del interés superior de niños, niñas y adolescentes, personas en situación de vulnerabilidad que reciben una protección reforzada, tanto en el contexto normativo nacional como el internacional.

69 Ob. Cit. p. 140.

