

CAPÍTULO 4

ACCESO A LA JUSTICIA Y GARANTÍAS DE DEBIDO PROCESO PARA PERSONAS DOMINICANAS DE ASCENDENCIA HAITIANA

ACCESO A LA JUSTICIA Y GARANTÍAS DE DEBIDO PROCESO PARA PERSONAS DOMINICANAS DE ASCENDENCIA HAITIANA

A. *Consideraciones generales*

397. Durante la visita, la Comisión identificó varias preocupaciones respecto al acceso a la justicia para la protección de los derechos a la nacionalidad, personalidad jurídica e identidad, en particular para las personas afectadas por la sentencia TC/0168/13. Adicionalmente, la Comisión recibió información de las múltiples barreras enfrentadas por la población dominicana de ascendencia haitiana para obtener una respuesta efectiva en procesos administrativos y judiciales relativos a sus derechos a la nacionalidad, personalidad jurídica e identidad, derivados de la implementación de la Circular No. 17-2007 del 29 de marzo de 2007 emitida por la Cámara Administrativa de la Junta Central Electoral (en adelante “Circular 17”), y la Resolución No. 12-2007 del 10 de diciembre de 2007, dictada por el Pleno de la Junta Central Electoral (en adelante “Resolución 12”).³⁷⁴
398. El acceso a la justicia constituye la primera línea en la defensa de los derechos humanos. Al respecto, la Declaración Americana y la Convención Americana han consagrado los principios básicos y obligaciones vinculadas con el derecho de acceder a una adecuada protección judicial. Los artículos XVIII de la Declaración Americana y los artículos 8³⁷⁵ y 25³⁷⁶ de la Convención Americana establecen que

³⁷⁴ CIDH, Observaciones preliminares de la visita de la CIDH a República Dominicana: 2 a 6 de diciembre de 2013. Santo Domingo, 6 de diciembre de 2013, pág. 14.

³⁷⁵ El artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo al Derecho a las Garantías Judiciales establece que:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

todas las personas tienen el derecho a acceder a recursos judiciales y a ser oídas, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial cuando creen que sus derechos han sido violados.

399. En términos generales, el acceso eficaz a la justicia debe entenderse desde una doble perspectiva que incluya tanto la posibilidad física de presentar demandas judiciales o iniciar procesos administrativos, como las perspectivas reales de obtener una respuesta en un corto plazo de conformidad con la legislación correspondiente según la materia de que se trate.³⁷⁷
400. La Comisión Interamericana ha establecido que el derecho a un recurso judicial efectivo contenido en el artículo 25 de la Convención Americana, interpretado en conjunto con las obligaciones comprendidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, debe entenderse como “el derecho de todo individuo de acceder a un tribunal cuando alguno de sus derechos haya sido violado - sea éste un derecho protegido por la Convención, la Constitución o las leyes internas del Estado-, de obtener una investigación judicial a cargo de un tribunal competente, imparcial e independiente en la que se establezca la existencia o no de la violación y se fije, cuando corresponda, una compensación adecuada”³⁷⁸.

- a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
- c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

³⁷⁶ El artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo al Derecho a la Protección Judicial establece que:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

³⁷⁷ CIDH, *Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, 28 junio 2007, párr. 55.

³⁷⁸ CIDH, Informe No. 5/96, Caso 10.970, Fondo, *Raquel Martín de Mejía* (Perú), 1 de marzo de 1996, pág. 22.

401. A su vez, la Corte Interamericana ha señalado que toda persona que ha sufrido una violación a sus derechos humanos “tiene derecho a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y el establecimiento de las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento que previenen los artículos 8 y 25 de la Convención”³⁷⁹. El SIDH ha reconocido el rol esencial que le compete a la realización del derecho de acceder a la justicia en la garantía de los derechos fundamentales en general, y los derechos económicos, sociales y culturales en particular, y ha fijado una serie de estándares con impacto en el funcionamiento de los sistemas judiciales en la región.³⁸⁰
402. La Comisión nota que la situación de vulnerabilidad por la discriminación estructural de la cual son víctimas los dominicanos de ascendencia haitiana, se constituye en el principal obstáculo de acceso a la justicia para esta población. Tal como se detallará en las secciones respectivas, se tomó conocimiento de prácticas que se traducen en una desprotección judicial y la falta de garantías de debido proceso de las personas dominicanas de ascendencia haitiana en procedimientos que conllevan a la privación arbitraria de su nacionalidad, así como en el marco de procedimientos sumarios que conllevan a la expulsión de personas dominicanas de ascendencia haitiana, y de forma general en las diferentes esferas de su vida en procesos judiciales y administrativos.

B. Marco constitucional y legal

403. Los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso han sido reconocido como derechos fundamentales por el Estado dominicano, tanto a nivel constitucional, legal, y jurisprudencial. La Constitución de 2010 reconoce la obligación del Estado de proteger y garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en su artículo 69, de la siguiente manera:

Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: 1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita; 2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley; 3) El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable; 4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;

379

Corte IDH. *Caso Barrios Altos Vs. Perú*. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párr. 48.

380

CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 septiembre 2007, párr. 50.

5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa; 6) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo; 7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio; 8) Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley; 9) Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia; 10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

404. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia mediante la Resolución 1920-2003 de 13 de noviembre de 2003 reconoció que “a fin de asegurar un debido proceso de ley, la observancia de estos principios y normas es imprescindible en toda materia, para que las personas puedan defenderse adecuadamente y hacer valer sus pretensiones del mismo modo ante todas las instancias del proceso. Que estas garantías son reglas mínimas que deben ser observadas no sólo en los procesos penales, sino, además, en los que conciernen a la determinación de los derechos u obligaciones de orden civil, laboral, administrativo, fiscal, disciplinario o de cualquier otro carácter siempre que estas sean compatibles con la materia de que se trata.”
405. A su vez, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana ha interpretado que “cuando [el] constituyente decidió incorporar como una garantía al debido proceso en todo ámbito, o sea judicial y administrativo, lo hizo a sabiendas de que dejaba atrás viejas restricciones que excluían las actuaciones que caían bajo la égida de los procesos administrativos”³⁸¹.
406. La Constitución igualmente reconoce la acción de amparo en su artículo 72, disponiendo que “[t]oda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades”. Dicho procedimiento es regulado por la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.
407. De conformidad con la Ley No. 137-11, la decisión que concede el amparo es ejecutoria de pleno derecho.³⁸² En consonancia con lo anterior, en caso de la interposición de un recurso contra la sentencia de amparo, dicho recurso no tiene efecto suspensivo, salvo que, a petición, debidamente motivada, de parte interesada, el Tribunal Constitucional disponga expresamente lo contrario.³⁸³

³⁸¹ Sentencia del Tribunal Constitucional TC/0011/14 de 13 de agosto de 2014, pág. 16.

³⁸² Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. Artículo 71.

³⁸³ Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. Artículo 54.8.

408. Por su parte, el marco legal del Registro del Estado Civil se encuentra en la Ley No.659 sobre Actos del Estado Civil, de fecha 17 de julio de 1944, suplida por disposiciones del Código Civil, así en la Ley 136-03 Código de Protección para los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes, la Ley 8-92 de fecha 13 de abril de 1992, la Ley Electoral No.275-97 de fecha 21 de diciembre de 1997 y sus modificaciones, el Código Penal Dominicano, y la Constitución.

C. Principales preocupaciones relativas al acceso a la justicia, la protección judicial y las garantías del debido proceso

409. Previo a la publicación de la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional, la CIDH había recibido información sobre la existencia de una práctica generalizada por parte de la Junta Central Electoral de retener, suspender indefinidamente o negar la entrega de los documentos de identificación, ya fuese el acta de nacimiento, la cédula de identidad y electoral o ambos, a dominicanos de ascendencia haitiana o personas percibidas como tales.³⁸⁴ Estas prácticas vinieron a ser institucionalizadas y reguladas a partir de la promulgación de la Circular 17 y Resolución 12 de la Junta Central Electoral, ambas en 2007. Tanto la Circular 17, como la Resolución 12 autorizaron a los oficiales del Registro Civil a suspender y retener de oficio las actas del Estado Civil sin notificar a las personas afectadas.
410. En la reunión que la Comisión sostuvo con funcionarios de la Junta Central Electoral durante la visita, el Secretario General de la Junta Central Electoral, Dr. Ramón Hilario Espiñeyra Ceballos, afirmó que a partir del año 2007 la JCE asumió de manera definitiva el Registro Civil, por lo que emitieron una serie de normas y resoluciones para “recoger una diversidad de instrucciones dispersas que habían en el registro civil y unificarlas en varios documentos”, señalando entre estos “una circular famosa que dimos, y un reglamento que lo que hizo fue unificar las casuísticas que se daban de todo tipo de irregularidades en actas y las validó en un instrumento jurídico, que fue la famosa Resolución No. 12-2007”³⁸⁵.
411. En su visita la Comisión habló con múltiples personas que afirmaron que sin contar con la cédula, no tenían la posibilidad de acceder al sistema judicial o dar seguimiento a un proceso judicial. Una madre informó a la CIDH que, debido a que ni ella ni su hijo contaban con documentación que acreditase que nacieron en el

³⁸⁴ Véase, CIDH, *Audiencia sobre modificación del registro civil en República Dominicana*. 141º período ordinario de sesiones, 28 de marzo de 2011; *Audiencia sobre la Respuesta judicial en casos de desnacionalización en República Dominicana*. 143º período de sesiones, 24 de octubre de 2011; *Audiencia sobre el derecho a la nacionalidad de los dominicanos de origen haitiano en República Dominicana*. 147º período ordinario de sesiones, 12 de marzo de 2013.

³⁸⁵ Información proporcionada por el Estado en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 2 de diciembre de 2013.

país, ella no pudo interponer una demanda de manutención contra el padre del hijo.

412. En los bateyes, miembros de las comunidades hicieron referencia no solamente a la problemática de la documentación, sino también a cuestiones de accesibilidad geográfica así como los costos asociados con la búsqueda de justicia. Por otra parte, la Comisión ha recibido información sobre múltiples recursos de amparo resueltos a favor de los reclamantes, en los que se ordena a la Junta Central Electoral la entrega de los documentos de identidad a estas personas afectadas por la aplicación de la Circular 17 y la Resolución 12; no obstante, estas sentencias han sido incumplidas por dicha institución.
413. La Comisión observa que los obstáculos en el acceso a la justicia para personas dominicanas de ascendencia haitiana no surgen a partir de la sentencia TC/0168/13. Ya en 2008 la CIDH había otorgado medidas cautelares a favor de Emildo Bueno Orguís, Dielal Bueno, Minoscal De Olis Oguiza, Gyselle Baret Reyes, y Demerson De Olis Baret; todas personas nacidas en la República Dominicana de padres haitianos, quienes habrían sido objeto de actos de amenaza y de violencia como presunta represalia por el impulso de acciones judiciales destinadas a obtener documentos de identidad nacionales como dominicanos.³⁸⁶
414. Sobre el derecho a la protección judicial efectiva, los órganos del Sistema Interamericano han señalado que los Estados están obligados a brindar mecanismos judiciales idóneos y efectivos para la protección de los derechos sociales, tanto en su dimensión individual como colectiva, y la necesidad de instaurar mecanismos que aseguren la efectiva ejecución de las sentencias que dicta el poder judicial de cada Estado.³⁸⁷ Algunos de los componentes del debido proceso en sede judicial son el derecho de contar con una decisión fundada relativa al fondo del asunto; el derecho al plazo razonable del proceso; y la necesidad de garantizar el procedimiento expedito de amparo, entre otros.³⁸⁸
415. Los órganos del Sistema Interamericano han indicado que conforme al principio de no discriminación consagrado en el artículo 1.1 de la Convención Americana, para garantizar el acceso a la justicia de los miembros de grupos en situación de riesgo, “es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”³⁸⁹.

³⁸⁶ CIDH, MC 195/08 – *Emildo Bueno y otros*, República Dominicana.

³⁸⁷ CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*.

³⁸⁸ CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63, 9 diciembre 2011, párr. 29.

³⁸⁹ CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, 31 de diciembre de 2013, párr. 203; Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 184; y *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 200.

416. Teniendo en cuenta lo anterior, la CIDH observa con preocupación que a partir de los procedimientos facultados por la Circular 17 y la Resolución 12, así como del precedente sentado por la sentencia TC/0168/13, las personas dominicanas de ascendencia haitiana se pueden ver imposibilitados materialmente de acceder a mecanismos judiciales idóneos y efectivos para la protección de sus derechos. En particular debido a que la sentencia TC/0168/13 traza una pauta interpretativa sobre el derecho a la nacionalidad, identidad, igualdad y no discriminación de los dominicanos de ascendencia haitiana contraria al respeto y garantía de tales derechos. De tal forma que el acceso a la justicia resultaría un recurso inefectivo por ser ilusorio y demasiado gravoso para las personas afectadas, debido a la falta del Estado en asegurar su debida aplicación por parte de sus autoridades judiciales.³⁹⁰ Así, la Corte IDH ha resaltado, en reiteradas ocasiones, que:

No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios.³⁹¹

417. La Comisión observa que la sentencia TC/0168/13 consolidó un marco discriminatorio estructural, que impide que los demás poderes del Estado atiendan de forma adecuada la situación de especial vulnerabilidad de las personas afectadas por la misma, ya que la sentencia, según indicaron diversos representantes del Estado en todas las reuniones sostenidas, “constituye un precedente vinculante para los poderes públicos y todos los órganos del Estado”.

1. Debido proceso y protección judicial en procedimientos que conllevan a la privación de la nacionalidad de las personas dominicanas de ascendencia haitiana

418. La información recibida por la Comisión indica que a partir de la Circular 17 se reglamentó la práctica estatal de negar la expedición de actas de nacimiento a personas nacidas en territorio dominicano de padres extranjeros con estatus migratorio irregular, en particular aquellos de ascendencia haitiana. La Circular 17 estableció, entre otras cosas, que:

2. Esta Cámara Administrativa ha recibido denuncias de que en algunas Oficialías del Estado Civil fueron expedidas en tiempo pasado: Actas de Nacimientos de formar irregular con padres extranjeros que no han probado su residencia o status legal en la República Dominicana; 3. Cualquier irregularidad que se presente en los Actos del Estado Civil supraindicados, los Oficiales del Estado Civil deben abstenerse de expedir, firmar copia y de inmediato deben

³⁹⁰ CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, párr. 251.

³⁹¹ Véase, Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrafo 137; Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párrafo 24, entre otros.

remitir el expediente a esta Cámara Administrativa, quien procederá de acuerdo a la ley.

419. Dentro de las situaciones denunciadas durante la visita, la Comisión observa con preocupación que la situación más denunciada tenía que ver con la negativa de las autoridades del Registro Civil a entregar actas de nacimiento, respecto de la cual se registraron 1.360 casos; seguida de 1.086 casos relativos a la negativa de las autoridades a expedir la cédula de identidad. La Comisión recibió múltiples testimonios de personas cuyos documentos de identidad, acta de nacimiento y/o cédula, fueron suspendidos de manera administrativa y unilateral bajo la Circular 17, sin notificación oral o escrita de dicha suspensión por parte de la JCE que les informara que sus documentos se encontraban bajo investigación ante la Cámara Administrativa de la JCE. Las personas afectadas por la Circular 17 solo tomaban conocimiento de la suspensión de sus documentos al momento en que se presentaban a una oficialía del registro civil para requerir un extracto o duplicado del acta de nacimiento para cualquier fin, o cualquier trámite relativo a su cédula de identidad y electoral.

Desde mi nacimiento hasta el 2007, no tuve problemas con mis documentos. Cuando fui a buscar un acta certificada para inscribirme en el liceo, en la secundaria, me dicen que vaya a buscarla en 15 días. Cuando voy con los compañeros que se iban a inscribir conmigo en el liceo a ellos se la entregan y a mí no me la quisieron entregar. Yo les dije que yo estaba inscrito en el registro civil de la Oficialía de El Seybo “ustedes tienen que entregarme mis documentos” les dije. Me dijeron que no podían entregarme los documentos porque mis papás “son haitianos”³⁹².

420. La Comisión nota que los procedimientos establecidos por la JCE a partir de la Circular 17 no sólo resultan contrarios a estándares internacionales en materia de debido proceso sino incluso a lo establecido por la propia legislación dominicana, en concreto la Ley 659 sobre Actos del Estado Civil, la cual establece que cualquier persona podrá pedir copia de las actas asentadas en los registros del Estado Civil, las cuales se tendrán por fehacientes mientras no sea declarada la falsedad de dichas actas por un juez.³⁹³
421. La Convención Americana reconoce los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial en sus artículos 8 y 25 respectivamente. Respecto al derecho a las garantías judiciales, la Convención Americana establece, como clausula general, que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación

³⁹² Testimonio de un hombre de ascendencia haitiana nacido en la República Dominicana ante la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, 3 de diciembre de 2013.

³⁹³ Ley No.659 sobre Actos del Estado Civil, de fecha 17 de julio de 1944, art. 31.

penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. De lo anterior se desprende que todo proceso administrativo que pueda tener un impacto sobre el derecho a la nacionalidad de una persona debe estar regido por las garantías procesales mínimas reconocidas en el artículo 8 de la Convención Americana.

422. A su vez, los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han sido claros al reconocer la aplicación de las garantías del debido proceso legal en ámbitos administrativos. Así, la Comisión ha establecido la obligación de los Estados de contar con reglas claras para el comportamiento de sus agentes, a fin de evitar márgenes inadecuados de discrecionalidad en la esfera administrativa, que puedan fomentar prácticas arbitrarias o discriminatorias.³⁹⁴ Por su parte, la Corte Interamericana ha sostenido que “[e]s un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas”³⁹⁵.
423. Al interpretar las normas de la Convención Americana, los órganos del SIDH han avanzado en la identificación de ciertos estándares mínimos del debido proceso legal que deben regir los procedimientos administrativos, tales como los establecidos por la Circular 17 y la Resolución 12 de la JCE, o cualquier procedimiento que pueda tener un impacto sobre los derechos a la nacionalidad o a la personalidad jurídica. Algunas de estas garantías procesales son: 1) la notificación previa de la existencia del proceso, 2) tener una audiencia para la determinación de los derechos en juego, 3) el derecho de ser asistido jurídicamente, 4) a ejercer una defensa y a disponer de un plazo razonable para preparar los alegatos y formalizarlos, y para evacuar las correspondientes pruebas 5) derecho a que las actuaciones y decisiones del proceso se consignen por escrito, 6) el plazo razonable del procedimiento, 7) el derecho a la revisión judicial efectiva de decisiones administrativas, 8) a una decisión fundada, 9) a la publicidad del accionar de la administración, entre otros.³⁹⁶
424. A su vez, cuando una persona pierde la nacionalidad o se la priva de ella y tiene a su disposición un proceso de revisión, la interposición de un recurso debe suspender los efectos de la decisión, de tal forma que la persona siga ostentando la nacionalidad y disfrutando de los derechos conexos hasta que se resuelva el

³⁹⁴ CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, párr.97.

³⁹⁵ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Perú*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72., párr. 127; Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 129.

³⁹⁶ CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, párr.97; CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63, 9 diciembre 2011. También, véase, Organización de las Naciones Unidas, *Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad*. A/HRC/13/34, párr. 43.

recurso. Además de brindar la posibilidad de presentar recursos y las garantías procesales correspondientes, el Estado debe garantizar que haya un recurso efectivo cuando se concluya que la decisión relativa a la nacionalidad es ilícita o arbitraria. Este recurso debe incluir la posibilidad de restablecer la nacionalidad³⁹⁷. Asimismo, el Estado deben ofrecer las reparaciones adecuadas por todas las violaciones conexas de los derechos de la persona en cuestión³⁹⁸.

425. La Comisión considera que los procedimientos establecidos por la Circular 17 y la Resolución 12 de la JCE han implicado la vulneración de múltiples garantías mínimas de debido proceso reconocidas en la Convención Americana respecto de las personas afectadas por los mismos. El hecho de que estos procedimientos se iniciasen de forma unilateral, sin que a las personas afectadas se les notificase oral o por escrito de la suspensión de sus documentos y que los mismos se encontraban bajo investigación ante la JCE evidencia que las personas afectadas no tenían conocimiento de la suspensión o cancelación de sus documentos sino hasta el momento en que se presentaban a una oficialía del registro civil para requerir un extracto o duplicado del acta de nacimiento para cualquier fin, o cualquier trámite relativo a su cédula de identidad y electoral. La aplicación de la Circular 17 resultó en la suspensión y/o cancelación retroactiva de documentos de identidad de personas dominicanas de ascendencia haitiana, cuya nacionalidad dominicana nunca antes había sido cuestionada por el Estado dominicano.

i. La notificación previa sobre la existencia del proceso y el derecho a la representación legal

426. Durante la visita, la CIDH recibió abundante información respecto a que el procedimiento establecido por la Circular 17 para investigar los documentos de identidad por parte de la JCE no era informado de forma clara a los afectados. La información recibida por la Comisión indica que las personas afectadas no tienen participación en el proceso de investigación, a pesar de que solicitan expresamente su participación ante oficiales del Registro Civil. Asimismo, se señala que la decisión final de la JCE se basa en evidencia emitida y presentada por la misma JCE, careciendo dicho procedimiento administrativo de competencia, imparcialidad, independencia e igualdad de armas.³⁹⁹

³⁹⁷ Véanse, Organización de las Naciones Unidas, *Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad*. A/HRC/13/34, párr. 46, y Convención sobre los Derechos del Niño, art. 8. Obsérvese que, si las personas a cargo de otra también se ven afectadas por la pérdida o la privación de la nacionalidad, se les debe hacer extensible igualmente el restablecimiento de su nacionalidad.

³⁹⁸ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, comunicaciones N^{os} 54/91, 61/91, 98/93, 164/97 a 196/97 y 210/98, *Malawi African Association and Others v. Mauritania*, 11 de mayo de 2000, recomendación 2 sobre los documentos nacionales de identidad; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Serie C, Caso N^o 130, *Niñas Yean y Bosico c. la República Dominicana*, 8 de septiembre de 2005; también el sistema de indemnización para los "borrados" de Eslovenia tras la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; y el Consejo de Europa, Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, "Access to nationality and the effective implementation of the European Convention on Nationality", 1 de octubre de 2013.

³⁹⁹ Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

427. En este mismo orden, dado que la JCE no estableció un límite temporal para el proceso de investigación, esto se tradujo en que las personas afectadas fueron privadas de su derecho a la nacionalidad de forma arbitraria e indefinida, quedando muchas de ellas en situación de apátridas. Además, las personas afectadas no tenían la posibilidad de impugnar dichas acciones administrativas hasta que la investigación no fuese concluida por la JCE⁴⁰⁰. Al respecto, el Magistrado Eddy Olivares, miembro titular de la Junta Central Electoral, mediante instancia depositada por ante el Pleno de la JCE, a la vez que solicitaba dejar sin efecto la Circular 17, expresó que:

acoger como buena y válida la Circular No. 017 sería dejar en manos de una de nuestras cámaras el poder de despojar a cualquier ciudadano de su nacionalidad mediante la anulación arbitraria de su registro de nacimiento, ignorando la prescripción y la irretroactividad, que son dos de las principales instituciones jurídicas.⁴⁰¹

428. Estas problemáticas también fueron constatadas por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia, quien luego de una visita en 2007 a la República Dominicana concluyó que:

El Gobierno debería adoptar medidas eficaces para acabar con las prácticas discriminatorias vinculadas con el otorgamiento de la nacionalidad y la inscripción del estado civil, incluidos los certificados de nacimiento y las cédulas, así como para que los procedimientos administrativos respectivos sean conformes con las garantías procesales. En particular se debería aumentar en gran medida la supervisión de las oficinas locales del registro civil; retirar la circular 017 de la Junta Central Electoral y sustituirla por otra que aliente una actitud oficial de facilitación y confianza; comunicar a los funcionarios que todo acto de discriminación racial en el ejercicio de sus funciones oficiales será severamente castigado; realizar por escrito toda denegación de una petición de documentos e incluir en ella una explicación detallada del motivo; adoptar medidas para que toda denegación de documentación u orden de deportación pueda recurrirse ante los tribunales generales de justicia⁴⁰².

429. Posteriormente, el 10 de diciembre de 2007, el Pleno de la Junta Central Electoral dictó la Resolución No. 12/2007, la cual establece el procedimiento para suspender provisionalmente la expedición de actas del estado civil viciadas o instrumentadas de manera irregular. Esta resolución también autoriza a todo funcionario a suspender provisionalmente la expedición de actas de estado civil viciadas o

⁴⁰⁰ Open Society Justice Initiative, *Ilegalidad permanente: discriminación contra los dominicanos de ascendencia haitiana en el acceso a la nacionalidad*, 2008, pág. 13.

⁴⁰¹ *Diario Libre*. 25 de junio de 2008. *Juez JCE dice es ilegal circular norma actos de oficiales civiles*.

⁴⁰² ONU, Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Doudou Diène, y de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Gay McDougall. A/HRC/7/19/Add.5 A/HRC/7/23/Add.3, 18 de marzo de 2008, párr. 129.

irregulares y que solamente sean emitidas para fines estrictamente judiciales en los procesos de nulidad contra dichas actas.⁴⁰³

430. La Comisión nota que al igual que al Circular 17, la Resolución 12 autoriza a los oficiales del Registro Civil a suspender las actas de oficio sin notificar a las personas afectadas de las mismas. Es importante destacar que la Resolución 12 permite a los interesados “levantar el sello de suspensión provisional de la expedición de las actas del estado civil”, para lo cual deben acudir a la Dirección Nacional de Registro Civil de la JCE, que se encuentra en la capital del país, para presentar los documentos justificativos que les sean requeridos, sin señalar o enumerar taxativamente los mismos, e invirtiendo la carga de la prueba. Igualmente, la Resolución 12 no indica cuál es el procedimiento, el plazo de duración, o la naturaleza de la decisión que se tomará sobre la solicitud de levantamiento del sello de suspensión provisional.⁴⁰⁴
431. Respecto a la Resolución 12, la Comisión toma nota de lo expresado por la Magistrada Aura Celeste Fernández, miembro titular de la Junta Central Electoral, mediante instancia depositada ante el Pleno de la JCE, solicitando la revocación de la Resolución 12, y señalando que “no existe ninguna disposición expresa de la Ley 659 sobre Actos del Estado Civil que le confiera a la JCE la facultad de ordenar a los Oficiales del Estado Civil la retención de Actos del Estado Civil”⁴⁰⁵. Asimismo, la Magistrada Fernández indicó que la retención de un Acta del Estado Civil por la vía administrativa viola el legítimo derecho de defensa y la presunción de inocencia, establecidos la Constitución.⁴⁰⁶
432. Según la información recibida por la CIDH, solo en casos excepcionales los funcionarios de la JCE explican el proceso de investigación a las personas cuyos documentos se consideran “viciados” o “irregulares”. En general los oficiales del registro civil le indican a las personas afectadas que deben regresar en una fecha posterior para controlar el estado de su solicitud o que la revisión de sus documentos está en proceso en la sede de la JCE en la capital del país. La aplicación de la Resolución 12 ha generado que muchas personas de las que van a solicitar sus actas de nacimiento se retiren de la oficialía dando por perdida la posibilidad de obtenerla.⁴⁰⁷
433. La falta de una notificación por escrito sobre el proceso, la ausencia de información sobre los recursos disponibles contra estas medidas, en combinación con el costo inherente a un proceso, lleva a que los dominicanos de ascendencia haitiana que se

⁴⁰³ Resolución No. 12/2007 del 10 de diciembre de 2007, dictada por el Pleno de la JCE. Art. 1.

⁴⁰⁴ Información proporcionada en la Audiencia Temática: *Respuesta judicial en casos de desnacionalización en República Dominicana*. Celebrada en la sede el 24 de Octubre de 2011, en el 143° período ordinario de sesiones de la CIDH.

⁴⁰⁵ Hoy. 29 de junio de 2008. *JCE suplanta a la justicia*.

⁴⁰⁶ Hoy. 29 de junio de 2008. *JCE suplanta a la justicia*.

⁴⁰⁷ Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

ven afectados les sea muy difícil cuestionar legalmente las medidas adoptadas por el Registro Civil.⁴⁰⁸

434. La CIDH fue informada reiteradamente que las Oficialías del Estado Civil no ofrecen información a las personas afectadas, por lo cual éstas deben trasladarse en múltiples ocasiones desde los lugares más lejanos del país hacia la capital para requerir información sobre la negativa de entrega de su documento de identidad, información que tampoco es proporcionada en la Dirección Nacional de Registro Civil de la JCE. A lo anterior se agrega que la mayor parte de los afectados viven en lugares apartados, como bateyes, y son personas de escasos recursos económicos. Asimismo, la Comisión recibió denuncias de que los documentos que son presentados por las personas afectadas como prueba para la solicitud de levantamiento del sello de suspensión provisional de las actas, en ocasiones también son retenidos o destruidos por los funcionarios estatales.⁴⁰⁹
435. Sobre esta situación, la CIDH estima importante destacar la importancia que posee la notificación previa sobre la existencia misma del proceso para el resguardo del debido proceso legal, la cual representa un componente esencial de la garantía del debido proceso. En el caso *Ivcher Bronstein* la Comisión alegó que la privación del título de nacionalidad del señor Ivcher se efectuó en forma arbitraria pues “*para la emisión de la resolución que dejó sin efecto dicho título no se citó en ninguna oportunidad al señor Ivcher, éste no recibió comunicación previa y detallada del asunto sujeto al conocimiento de la autoridad, con información de los cargos correspondientes, no se le hizo conocer que el expediente de nacionalización se había perdido, ni se le requirió que presentara copias con el fin de reconstruirlo; tampoco se le permitió presentar testigos que acreditaran su posición; en suma, no se le permitió ejercer su derecho de defensa*”⁴¹⁰. Por lo que la Comisión determinó que la privación del título de nacionalidad del señor Bronstein se había dado de forma arbitraria, y que en el caso se había configurado la violación al artículo 8 de la Convención Americana.
436. En vista de lo anterior, la Comisión ha establecido que los Estados deben respetar el derecho de defensa durante el procedimiento administrativo, lo cual también es una garantía desde el punto de vista de la tutela judicial efectiva. La CIDH ha entendido que la ausencia de un abogado ante ciertos procedimientos administrativos resulta relevante al analizar la protección judicial, pues tal profesional puede asesorar a sus representados respecto al derecho que les asisten de interponer acciones judiciales inmediatamente a fin de evitar la consumación de

⁴⁰⁸ Información proporcionada en la Audiencia Temática: *Respuesta judicial en casos de desnacionalización en República Dominicana*. Celebrada en la sede el 24 de octubre de 2011, en el 143° período ordinario de sesiones de la CIDH.

⁴⁰⁹ Información proporcionada en la Audiencia Temática: *Respuesta judicial en casos de desnacionalización en República Dominicana*. Celebrada en la sede el 24 de octubre de 2011, en el 143° período ordinario de sesiones de la CIDH.

⁴¹⁰ Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 98.

las violaciones que podrían derivarse de la actuación administrativa.⁴¹¹ Por ende, se impone a los Estados la obligación de respeto a la prerrogativa de las personas afectadas de nombrar un representante legal en el curso de procedimientos administrativos.

ii. *El derecho al plazo razonable del proceso administrativo*

437. Otro elemento al que la Comisión le ha conferido un papel relevante en relación con la garantía del debido proceso legal en sede administrativa, es el derecho al plazo razonable del proceso administrativo. En este sentido, es de destacar que existen circunstancias propias del diseño y el funcionamiento de los mecanismos de determinación de derechos, que tienen efecto directo sobre el goce de dichos derechos. Así, resulta relevante la garantía de "tiempo razonable" aplicada a los procesos en los que se determinan obligaciones en materia de derechos fundamentales, pues es obvio que la duración excesiva de los procesos puede causar un daño irreparable para el ejercicio de estos derechos.⁴¹² La Corte ha establecido que una demora prolongada en un procedimiento administrativo, configura, en principio, una vulneración del artículo 8 de la CADH y que para desvirtuar tal conclusión, el Estado debe demostrar debidamente que la lentitud del proceso tuvo origen en la complejidad del caso o en la conducta de las partes en el mismo.⁴¹³
438. En octubre de 2011, la Directora Nacional del Registro del Estado Civil emitió la Circular 32-2011 que instruía a los oficiales del estado civil a expedir las actas de nacimiento correspondientes a hijos de presuntos ciudadanos extranjeros que se encontrasen en estado de investigación hasta tanto el Pleno de la Junta Central Electoral determinara si las mismas son válidas o no, conforme a la investigación correspondiente, y procediera a suspenderla provisionalmente, a demandar su nulidad ante un Tribunal o a reconocer su regularidad.
439. La Comisión recibió testimonios que indican que en ejecución de la Resolución 12 y las Circulares 17 y 32-2011, la Junta Central Electoral ha definido lo que llama un proceso administrativo sobre la suspensión y entrega de actas de nacimiento de personas dominicanas de ascendencia haitiana, resaltando que dicho proceso administrativo ofrece respuestas diferentes a las personas afectadas por situaciones similares. Es así que cuando las personas afectadas se presentan a las oficialías del estado civil, bien puede el oficial del estado civil discrecionalmente: 1) despachar a la persona diciéndole que su acta de nacimiento está afectada por la Resolución 12 sin hacer ningún trámite y sin ofrecerle ninguna información adicional; 2) informarle que su acta está suspendida, entregarle un oficio, y remitirlo a la oficina central de registro civil para que solicite el levantamiento de

⁴¹¹ CIDH, Informe N° 49/99, Caso 11.610 *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz*, México, 13 de abril de 1999, párrs. 74, 75 y 123.

⁴¹² CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 septiembre 2007, párr. 156.

⁴¹³ Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrs. 66, 71, 86, y 88.

la suspensión; o 3) entregarle una copia del acta de nacimiento suspendida mientras se tramita la demanda de nulidad contra dicha acta, esto último luego de 2011.⁴¹⁴

440. De acuerdo con ACNUR, la pérdida y la privación de la nacionalidad sólo puede llevarse a cabo de conformidad con un procedimiento establecido por ley y acompañado de las garantías procesales correspondientes, incluyendo el derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez, tribunal o cualquier organismo competente, independiente e imparcial. Asimismo, ha entendido que la persona afectada por la privación de la nacionalidad tiene derecho a que la decisión le sea notificada por escrito, incluyendo los motivos para la privación de la nacionalidad. Aclarando que las decisiones que privan de nacionalidad sólo entran en vigor una vez se hayan agotado todos los recursos judiciales.⁴¹⁵
441. En ocasión a la discrecionalidad y arbitrariedad de la JCE en la retención, suspensión o emisión de las actas de nacimiento de personas dominicanas de ascendencia haitiana o percibidas como tales, distintas organizaciones asumieron la representación de las víctimas e interpusieron acciones de amparo ante los tribunales dominicanos, a fin de que estos ordenaran a la JCE la entrega de los documentos de identidad a sus titulares. El Movimiento por un Registro Civil Libre de Discriminación presentó seis casos de acciones de amparo que fueron acogidos por los tribunales ordenando que se entreguen las actas de nacimiento. En ocasión a las órdenes de los tribunales de amparo a la JCE de entregar las actas de nacimiento a las personas afectadas, la JCE recurrió 5 de las 6 sentencias, y a pesar de que dicho recurso no era suspensivo, en 4 de los casos desató las sentencias y se negó a la entrega de las actas.⁴¹⁶
442. Por su parte, a partir del 2010 una coalición de organizaciones de la sociedad civil⁴¹⁷, interpuso alrededor de 300 acciones de amparo con el mismo objeto de que los tribunales ordenaran a la JCE la entrega de los documentos de identidad a sus titulares.⁴¹⁸ Las organizaciones informaron a la Comisión que en aquellas sentencias favorables el juez de amparo fijó un “astreinte”⁴¹⁹ para conminar a la JCE al cumplimiento de la decisión en el menor plazo posible. En la mayoría de los

⁴¹⁴ Información proporcionada por organizaciones de la sociedad civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁴¹⁵ UNHCR, *Expert Meeting Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality*. Geneva, 2013, párr. 26.

⁴¹⁶ Información proporcionada en la Audiencia Temática: *Respuesta judicial en casos de desnacionalización en República Dominicana*. Celebrada en la sede el 24 de octubre de 2011, en el 143º período ordinario de sesiones de la CIDH.

⁴¹⁷ Entre las que se destacan la Fundación Étnica Integral, Inc. (LA FEI), el Movimiento de Mujeres Dominico-Haitiano, Inc. (MUDHA), Alas de Igualdad, Inc. (ALAS), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Centro Cultural Dominico-Haitiano (CCDH), el Movimiento Social Cultural de Trabajadores Haitianos, Inc. (MOSCTHA), el Comité Dominicano de Derechos Humanos (CDDH), la Colectiva Mujer y Salud, Inc. (COLECTIVA), y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de la Mujer (CLADEM).

⁴¹⁸ Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁴¹⁹ Sanción civil valuada en dinero, que el juez impone para conminar el cumplimiento de una orden judicial.

casos se fijó una multa de mil pesos dominicanos por cada día de incumplimiento, en otros hasta 10 mil pesos dominicanos.

443. A pesar de la orden expresa del tribunal y del astreinte fijado, la JCE se negó a entregar las actas de nacimiento de las personas afectadas alegando que habían recurrido la decisión. Ante esta situación, las organizaciones representantes solicitaron a los jueces de amparo que emitieron dichas sentencias, liquidar o cuantificar la suma adeudada por la JCE como consecuencia del desacato de la orden judicial durante más de un año. A pesar de la solicitud los tribunales guardaron silencio y no ordenaron a la JCE pagar por el retraso en el cumplimiento de la decisión. “Nos preocupa la actitud que ha tomado el Poder Judicial alrededor de hacer valer sus decisiones”⁴²⁰, expresaron las organizaciones a la CIDH.
444. Es importante destacar que la mayoría de las decisiones de amparo recurridas, ya fuese ante la Suprema Corte de Justicia, en virtud de la Ley de Amparo No. 491-08, o ante el Tribunal Constitucional bajo la Ley No. 137-11, han estado pendiente decisión desde 2010, obteniendo algunas sentencias definitivas en 2013 y 2014. Más aun, las organizaciones representantes indican a la Comisión que muchos de estos recursos contra las decisiones de amparo todavía no tienen sentencia definitiva.⁴²¹
445. Igualmente, la Comisión recibió información de que no existe uniformidad en el sistema de administración de justicia en el procedimiento para el amparo ni en las sentencias emitidas, a pesar de que el procedimiento se encuentra indicado en la Ley. Esto se le atribuye al hecho de que no existen tribunales especializados para conocer los asuntos de violaciones a derechos humanos, sino que los amparos son conocidos por jueces de la jurisdicción ordinaria, quienes en ocasiones actúan bajo el mismo esquema del procedimiento ordinario y no aquel diseñado para la acción de amparo.⁴²²
446. Los órganos del SIDH han precisado que la etapa de ejecución de las sentencias debe ser considerada parte integrante del proceso y que, en consecuencia, debe ser contemplada a la hora de examinar la razonabilidad del plazo de un proceso. Ello es porque el derecho de acceder a la justicia exige que la solución final de toda controversia tenga lugar en un plazo razonable.
447. En cuanto a los alcances del artículo 25, la Convención Americana postula la responsabilidad del Estado de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, así como la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales.⁴²³ Ahora bien, la CIDH ha establecido que esta

⁴²⁰ Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 2 de diciembre de 2013.

⁴²¹ Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 2 de diciembre de 2013.

⁴²² Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁴²³ Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros)*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párrafo 237.

obligación no culmina con la gestación de un recurso efectivo que redunde en el desarrollo de un proceso con las debidas garantías, sino que incluye el deber de diseñar e implementar mecanismos que garanticen la efectiva ejecución de las sentencias que dicta el Poder Judicial de cada Estado.⁴²⁴

448. La CIDH también ha destacado las particularidades de un proceso de ejecución de sentencia cuando quien debe acatarla no es otro que el mismo Estado. Así, remarcó que la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de los fallos judiciales adquiere singular relevancia cuando quien debe cumplir la sentencia es un órgano estatal, sea del poder ejecutivo, legislativo o judicial, provincial o municipal, de la administración central o descentralizada, de empresas o institutos públicos, o cualquier otro órgano similar, pues tales órganos forman también parte del Estado y suelen tener privilegios procesales, como por ejemplo la inembargabilidad de sus bienes. La CIDH ha visto casos en los cuales dichos órganos pueden usar su poder y sus privilegios para tratar de ignorar las sentencias judiciales dictadas en contra de ellos.⁴²⁵
449. En este sentido, de acuerdo con la Comisión, “cuando un órgano del Estado no quiere cumplir una manda judicial que le ha sido desfavorable puede tratar de desconocer el mandato judicial mediante su inobservancia pura y simple, u optar por métodos más o menos elaborados que conduzcan al mismo objetivo de incumplir la sentencia, pero tratando de darle cierta apariencia de validez formal a su proceder”⁴²⁶. Así, la CIDH destaca que:

El derecho a la tutela judicial efectiva contemplado en el artículo 25 de la Convención Americana, y concretamente, la obligación a que se refiere el inciso 2.c) de dicho artículo, respecto a la obligación de los Estados de “garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”, implica que los Estados deben hacer cumplir tales decisiones de buena fe y de manera inmediata, sin dar lugar a que los afectados tengan que intentar acciones adicionales de cumplimiento, de responsabilidad penal, administrativa o de otra índole, ni ningunas otras acciones similares que, en definitiva, denotan dilaciones en el cumplimiento inmediato de la sentencia favorable a derechos fundamentales.⁴²⁷

450. En definitiva, la ejecución de la sentencia también forma parte del debido proceso legal y, por ello, los Estados deben garantizar que dicha ejecución tenga lugar en un plazo razonable. De esta manera, el derecho de acceder a la justicia determina que

⁴²⁴ CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 septiembre 2007, párr. 296.

⁴²⁵ Véase, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*. *Supra* nota XX, párr. 300.

⁴²⁶ CIDH, Informe N° 110/00, Caso 11.800, *César Cabrejos Bernuy*, Perú, 4 de diciembre de 2000, párrs. 31 y 33.

⁴²⁷ Demanda de la CIDH ante la Corte IDH en el caso 12.034 “Carlos Torres Benvenuto, Javier Mujica Ruiz-Huidobro, Guillermo Álvarez Hernández, Reymert Bartra Vásquez y Maximiliano Gamarra Ferreyra”, contra la República del Perú, párr. 99.

la solución final de la controversia deba tener lugar en un plazo razonable. Preocupa a la CIDH las informaciones recibidas durante su visita respecto del incumplimiento por parte de la JCE de todas las decisiones favorables a los afectados, a través de la retención de sus documentos de identidad bajo la excusa de haber recurrido las sentencias, a pesar de que dichas decisiones serían de cumplimiento inmediato no obstante recursos en su contra.

iii. La obligación de proveer servicios de asistencia jurídica gratuita

451. Asimismo, se señala que la gratuidad de la acción de amparo establecida por Ley es una ficción, pues las acciones de amparo solo han sido posibles por procesos de litigación estratégica que se han llevado a cabo por las organizaciones de la sociedad civil. Esto se adiciona a un reportado exceso de formalismos y rigores innecesarios que afectan la tutela judicial efectiva, pues es de gran dificultad que una persona pueda interponer una acción de amparo sin la asistencia de un abogado.⁴²⁸
452. Tanto la Corte como la CIDH se han referido al deber estatal de proveer servicios de asistencia jurídica gratuita. Al respecto, la CIDH ha sostenido que de acuerdo con la Convención Americana el Estado está obligado a proporcionar acceso efectivo a acciones constitucionales, lo que incluye el suministro de asistencia jurídica gratuita cuando las personas carecen de recursos para promoverlas por sus propios medios.⁴²⁹ Así, la Comisión Interamericana ha entendido que la complejidad técnica de las acciones constitucionales, establece la obligación de proporcionar asistencia legal gratuita para su efectiva promoción.⁴³⁰
453. Por su parte, en la Opinión Consultiva 18/03, la Corte Interamericana estableció que la negativa a prestar un servicio público gratuito de defensa legal a las personas sin recursos, constituye una vulneración del debido proceso y del derecho a la protección judicial efectiva. En ese documento, la Corte fijó el estándar referido en los siguientes términos: “[s]e vulnera el derecho a las garantías y a la protección judicial por varios motivos: por el riesgo de la persona cuando acude a las instancias administrativas o judiciales de ser deportada, expulsada o privada de su libertad, y por la negativa de la prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a su favor, lo cual impide que se hagan valer los derechos en juicio”⁴³¹.

⁴²⁸ Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁴²⁹ CIDH, Informe Nº 41/04, Caso 12.189, Fondo, *Whitley Myrie*, Jamaica, 12 de octubre de 2004. A su vez, ver a este respecto, CIDH, Informe Nº 55/02, Caso 11.765, Fondo, *Paul Lallion*, Grenada, 21 de octubre de 2002, párrafos 91-99; CIDH, Informe Nº 56/02, Caso 12.158, Fondo, *Benedict Jacob*, Grenada, octubre 21, 2002, párrafos 99 a 107; CIDH, Informe Nº 49/01, Casos 11.826 (*Leroy Lamey*) 11.843 (*Kevin Mykoo*), 11.846 (*Milton Montique*), 11.847 (*Dalton Daley*), Jamaica, 4 de abril de 2001, entre otros.

⁴³⁰ CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 septiembre 2007, párr. 91.

⁴³¹ Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 126.

454. En general, las organizaciones de la sociedad civil denunciaron a la CIDH que luego de la interposición de las acciones de amparo para lograr la entrega de sus actas de nacimiento, la JCE ha interpuesto demandas en nulidad de las actas de nacimiento en contra de la mayor parte de los accionantes en amparo que solicitan la restitución de su derecho a la nacionalidad, haciendo uso de los datos suministrados por ellos en sus procesos de amparo. Reiterando que la mayor parte de los afectados viven en bateyes en zonas rurales, por lo que no tienen conocimiento de las demandas en nulidad fijadas ante los tribunales ordinarios en su contra.⁴³²
455. La CIDH igualmente ha resaltado otro obstáculo económico de gran relevancia en materia de acceso a la justicia: la localización de las instancias administrativas y los tribunales. En este sentido, otro aspecto de preocupación para la Comisión que una insuficiente presencia de instancias judiciales y acompañamiento estatal disponible a las víctimas a lo largo del territorio nacional, implica que las víctimas tengan que emplear significativos recursos económicos y logísticos propios para poder interponer una denuncia y para participar posteriormente en el procedimiento judicial.⁴³³
456. La Comisión nota que la sentencia TC/0168/13 establece que el tribunal competente para conocer las acciones de amparo contra las actuaciones de la JCE es el Tribunal Contencioso Administrativo.⁴³⁴ Si bien este tribunal es aquel afín con la materia, el mismo tiene sede única en la capital de la República Dominicana, lo cual limita el acceso a la justicia para la mayor parte de los afectados que viven en zonas rurales lejanas, como bateyes, y son personas de escasos recursos.

iv. Límites a la discrecionalidad estatal

457. Más aun, luego de la promulgación de la Ley 169-14, la cual ordena expresamente a la JCE la entrega de las actas de nacimiento y cédulas de todas aquellas personas que estuviesen registradas en el Registro Civil y acreditar su nacionalidad dominicana, la Comisión ha continuado recibiendo denuncias sobre la discrecionalidad en la emisión de actas de nacimiento, cédulas y pasaportes, y en la renovación de los mismos a favor de dominicanos de ascendencia haitiana. La JCE continúa negando las actas de nacimiento a los beneficiarios del régimen especial, estableciendo requisitos y procedimientos que violan de forma arbitraria las disposiciones dispuestas en Ley 169-14.⁴³⁵

⁴³² Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁴³³ CIDH, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 septiembre 2007, párr. 78

⁴³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional TC/0168/13 de 23 de septiembre de 2013, pág. 18.

⁴³⁵ Centro Bonó, 2 de octubre de 2014. Comité de Solidaridad con las Personas Desnacionalizadas: objetivos de Ley 169-14 están lejos de alcanzarse.

458. Al respecto, la CIDH fue informada de que la JCE está creando una duplicidad de registros de actas de nacimientos expidiendo actas en un nuevo libro que ha creado llamado "Libro de Transcripciones", en el cual transcribe de manera general y de oficio, todas las actas de nacimiento de personas dominicanas de ascendencia haitiana que habían sido inscritas en el libro ordinario de nacimiento del registro civil, con una numeración de folio, libro y acta distintos a los registros de nacimientos originales. Según se indica, este nuevo libro de transcripciones no se encuentra contemplado en la Ley 659 sobre Actos del Estado Civil, por lo que existe incertidumbre en cuanto al reconocimiento de validez que hagan los demás poderes del Estado respecto a las actas que emanen del libro de transcripción por este no constituir un asentamiento originario del nacimiento de una persona. Así, por ejemplo, la Dirección General de Pasaportes no acepta como válidas las actas que provienen del libro de transcripción para emitir un pasaporte, bajo el alegato que no es un acta de nacimiento.⁴³⁶
459. Bajo la excusa de la duplicidad de registros de las actas de nacimiento de personas dominicanas de ascendencia haitiana, la JCE ha interpuesto demandas en nulidad de dichas actas ante los tribunales, a pesar de ser quien origina la duplicidad con el traslado de las actas del libro ordinario de nacimiento del registro civil al "Libro de Transcripciones". Se advierte preocupación debido a que en el caso en que los tribunales acojan las demandas en nulidad de las actas de nacimientos del libro ordinario de nacimiento del registro civil, los documentos de identidad actual que poseen estas personas (cédula, licencia de conducir, pasaporte, seguro médico, entre otros) quedarían sin sustento por haber sido anulado el registro original de nacimiento en el que se respaldan.
460. Adicionalmente, aún persisten casos de personas que acuden a las oficialías de sus localidades y descubren que sus documentos están cancelados en virtud de la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional, a pesar de las disposiciones en contrario contenidas en la Ley 169-14.⁴³⁷ Persisten también casos de personas cuyas actas han sido entregadas en virtud de la Ley 169-14, pero que no han podido declarar a sus hijos pues cuando acuden a las Oficialías del Registro Civil, los oficiales les indican que no pueden registrar a sus hijos porque son de ascendencia haitiana. Finalmente, aún existe un grupo de personas que poseían su registro original de nacimiento en el libro ordinario del registro civil, pero a quienes no se le ha entregado ningún tipo de documento de identidad, ya sea acta de nacimiento o cédula de identidad, en desconocimiento de lo establecido por la Ley 169-14.
461. La CIDH toma nota de la información hecha pública por el Estado, según la cual en aplicación de la Ley 169-14, las 55.000 personas del Grupo A "han visto reconocida su documentación por la Junta Central Electoral y con ella, su ciudadanía

⁴³⁶ CIDH, 154º período ordinario de sesiones, Reunión de trabajo 21 de marzo de 2015. MC 279/12 - *Luisa Fransua, Rafael Touissaint y otros*, Republica Dominicana.

⁴³⁷ Centro Bonó, 21 de octubre de 2014. *Reconoci.do denuncia JCE actúa al margen Ley 169-14*.

dominicana”⁴³⁸. La CIDH reitera que si bien el sustento de la Ley 169-14, no satisface plenamente los estándares internacionales sobre el derecho a la nacionalidad de todos los nacidos en territorio dominicano por considerar que estos fueron inscritos en los libros del Registro Civil en base a documentos no reconocidos por las normas vigentes para esos fines al momento de la inscripción, en contrariedad con lo dispuesto por los órganos del SIDH; la CIDH valora la medida como medio de restitución del derecho a la nacionalidad de las personas pertenecientes al Grupo A, lamentando a la vez que disposiciones similares no se hayan adoptado para los que pertenecen al Grupo B.

462. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha pronunciado a favor de la necesidad de limitar y condicionar la llamada discrecionalidad estatal. La Corte Interamericana ha sido enfática al sostener que:

En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados.⁴³⁹

463. A su vez, el Caso Yean y Bosico resultó un claro exponente de la necesidad de establecer límites y reglas por las que la Administración debe regirse. Tanto la CIDH en su demanda, como la Corte en su sentencia, determinaron que la restricción de los márgenes de discrecionalidad de las autoridades estatales se impuso en el caso en virtud de las prácticas discriminatorias a las que la Administración dominicana sometía a los hijos de haitianos nacidos en aquel país, al momento de intentar la inscripción tardía de su nacimiento. En este sentido, la Corte Interamericana sostuvo que:

[E]l principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados, al regular los mecanismos de otorgamiento de la nacionalidad, deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos (...) La Corte considera que al haber aplicado a las niñas, para obtener la nacionalidad, otros requisitos distintos a los exigidos para los menores de 13 años de edad, el Estado actuó de forma arbitraria, sin criterios razonables u objetivos, y de forma contraria al interés superior del niño, lo que constituyó un tratamiento discriminatorio en perjuicio de las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico. Esa condición determinó que ellas estuviesen al margen del ordenamiento jurídico del Estado y fuesen mantenidas como apátridas, lo que las colocó en una situación de extrema vulnerabilidad, en cuanto al ejercicio y goce de sus derechos (...) De acuerdo con la obligación derivada del artículo 2

⁴³⁸ República Dominicana, *Discurso del excelentísimo señor presidente Danilo Medina en la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno del SICA*. Guatemala, 26 Junio 2015; Periódico Hoy. 25 de junio de 2015, *Comité de Solidaridad celebra devolución de documentos a 55 mil personas desnacionalizadas*.

⁴³⁹ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 126.

de la Convención Americana, la Corte considera que los requisitos para obtener la nacionalidad deben ser establecidos con anterioridad, de forma objetiva y clara por la autoridad competente. En el mismo sentido, la ley no debe otorgar una discrecionalidad amplia al funcionario del Estado que los aplica, porque de ser así se crearía un espacio para la aparición de actos discriminatorios.⁴⁴⁰

464. La ausencia de un mecanismo o procedimiento para apelar una decisión del Registro Civil ante la justicia, así como las acciones discriminatorias de los oficiales del Registro Civil que no permitieron a las niñas obtener sus actas de nacimiento, llevaron a la CIDH y a la Corte IDH a remarcar que el proceso administrativo debe necesariamente desenvolverse sobre la base de normas claras y objetivas tendientes a ceñir toda esfera de discrecionalidad y evitar, así, la vulneración de la prohibición de discriminación.
465. La Comisión observó durante y con posterioridad a su visita que las discrecionalidades, arbitrariedades y acciones discriminatorias aún se encuentran presente en las oficialías del Registro Civil, y su manifestación se ha agravado a partir de la sentencia TC/0168/13 y la Ley 169-14, toda vez que sustentados en este marco legal, los oficiales del registro civil cuentan con amplios márgenes de discrecionalidad que dan paso a la restricción del derecho a la nacionalidad de los dominicanos de ascendencia haitiana. Esto a su vez dificulta la interposición de recursos administrativos o judiciales contra dichas actuaciones de facto para remediar la vulneración de derechos fundamentales.

2. Acceso a la justicia y protección judicial de las personas dominicanas de ascendencia haitiana frente a diversas formas de discriminación en las diferentes esferas de su vida

466. La Comisión Interamericana también está preocupada por la situación de desprotección en la que se encuentran los dominicanos de ascendencia haitiana para acceder a la justicia en otros procesos no relativos a la entrega de sus documentos de identidad, pero que a la vez se ven impedidos de ejercer los mismos por la carencia de sus actas de nacimiento, cédulas de identidad, o en general por la discriminación que enfrentan basadas en raza, etnia, idioma y fenotipo, entre otras características. Estas prácticas se traducen en una desprotección judicial y la falta de garantías de debido proceso de las personas dominicanas de ascendencia haitiana en las diferentes esferas de su vida como seguridad ciudadana, trabajo, educación, entre otros.

440

Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párrs. 165, 166, 190, y 191.

El 17 de noviembre de 2013 hubo una señora que me estaba amenazando que me iba a golpear. Fui a la fiscalía de Neyba a depositar una denuncia. Cuando llegué a la fiscalía me preguntaron si tenía la cédula y yo dije que no. La persona que estaba tomando la denuncia me dijo que no podía interponer la denuncia si no tenía la cédula, que buscara un abogado para que me hiciera la demanda. Como el tribunal está cerca de la fiscalía yo me encontré con un abogado ahí y le pregunté si podía hacerme la denuncia y le expliqué la situación. Él me pidió la cédula, y por no tener la cédula no pude poner la demanda.⁴⁴¹

467. La información recibida por la Comisión indica que si bien el Código Procesal Penal dominicano solo requiere que se soliciten los datos generales de identidad del denunciante o querellante, lo anterior es interpretado de forma discrecional por los operadores del sistema de justicia penal en casos de personas dominicanas de ascendencia haitiana o personas percibidas como tales. A pesar de esto, en el marco de la visita de la CIDH, el Procurador General de la República, Francisco Domínguez Brito, expresó que en el área penal no se necesita ningún tipo de documento para acceder al sistema.⁴⁴²
468. Asimismo, la Comisión recibió con preocupación la información suministrada por la Oficina Nacional de Defensa Pública (en adelante la “ONDP”) de la República Dominicana respecto a la “altamente preocupa[n]te situación que ha generado la Sentencia 168-2013, dictada por el Tribunal Constitucional, específicamente en lo referente a las consecuencias que pudieran ser derivadas en contra de nuestros usuarios, que en su mayoría son sometidas a un proceso penal, a los cuales la situación de indocumentados con estatus migratorio o de ciudadanía se encuentra sin una solución concreta en estos momentos, llevándolos en gran medida a la marginación, la delincuencia y la exclusión social”⁴⁴³.
469. En mayor detalle, la ONDP destacó que “la situación de amenaza para el ejercicio efectivo del derecho a la defensa y acceso a la justicia de nuestros usuarios y todos aquellos extranjeros y con mayor vulnerabilidad los dominico-haitianos, descendientes de haitianos o haitianas”, se da como consecuencia de aspectos fundamentales. Por un lado, el hecho de que haya personas dominico-haitianas que no cuentan con documentos de identidad y personas haitianas que no tienen regularizada su situación migratoria conlleva a que estas personas estén “expuestas de las garras de la delincuencia, debido a que no pueden acceder al mercado laboral y mucho menos alcanzar algún nivel de estudios que les permita llevar una vida digna y con ello la posibilidad que ofrece la seguridad social y/o cualquier

⁴⁴¹ Testimonio de mujer ante la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁴⁴² Información proporcionada por el Procurador General de la República, Francisco Domínguez Brito, en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁴⁴³ República Dominicana, Oficina Nacional de Defensa Pública, Comunicación ONDP/437/2013. Santo Domingo, 9 de diciembre de 2013, ppág. 1-2. [Documento en archivo de la Comisión].

otro plan asistencial estatal. En segundo lugar, que personas que han delinquido por la falta de documentación, no puede[n] disfrutar de las prerrogativas de medidas de coerción distintas a la prisión que la norma procesal pone a su disposición. Y peor aún, al momento de obtener la libertad por cumplimiento o producto de las acciones recursivas correspondientes, se les impide el ejercicio de la misma, por carecer de un documento que les identifique”⁴⁴⁴.

470. La CIDH ha observado que la discriminación y las dificultades para acceder a la justicia afectan en forma diferenciada a las mujeres afrodescendientes, debido a que están particularmente expuestas al menoscabo de sus derechos por causa no solamente de racismo, sino también por género. Asimismo, ha constatado que los obstáculos que enfrentan para acceder a procedimientos administrativos o recursos judiciales idóneos y efectivos que remedien las violaciones sufridas, pueden ser particularmente críticos porque sufren de varias formas de discriminación combinadas, por ser mujeres, por su origen étnico o racial y/o por su condición socio-económica.⁴⁴⁵
471. Por su parte, la Comisión observa que la jurisdicción laboral ha sido flexible en la práctica, permitiendo la interposición de demandas con diversos documentos de identidad, a pesar de que el Código de Trabajo en los artículos 509 y 513 requiere que tanto el escrito de demanda como el escrito de defensa se indiquen los nombres, los apellidos y la cédula de identidad de las partes.⁴⁴⁶ Sin embargo, preocupa a la CIDH que debido a la retención de sus documentos de identidad por parte de la JCE, los dominicanos de ascendencia haitiana no pueden ser inscritos en el sistema de seguridad social. En consecuencia no disfrutan de los beneficios de la seguridad social, al tiempo de que se ven impedidos de reclamarlos judicialmente.
472. La Comisión toma nota de la Sentencia TC/0123/13, la cual fue dictada en ocasión a la acción de amparo contra la Circular No. 007475 del 25 de mayo de 2012, dirigida por el señor José Ricardo Taveras Blanco, Director General de la Dirección General de Migración del Ministerio de Interior y Policía, a la Licda. Josefina Pimentel, Ministra de Educación, mediante la cual se ordenaba a los centros de educación no admitir a los estudiantes hijos de extranjeros que no tengan regularizado su estatus en el país.⁴⁴⁷ Dicho proceso fue impulsado por siete organizaciones de la sociedad civil en reclamación de los derechos a la educación, igualdad, nacionalidad, entre otros, de 54 mil niños y niñas que serían afectados por la Comunicación No. 007475 por impedirles acceso al centro educativo por la falta de acta de nacimiento.

⁴⁴⁴ República Dominicana, Oficina Nacional de Defensa Pública, Comunicación ONDP/437/2013. Santo Domingo, 9 de diciembre de 2013, pág. 2. [Documento en archivo de la Comisión].

⁴⁴⁵ CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 enero 2007, párr. 195.

⁴⁴⁶ Información proporcionada por organizaciones de la sociedad civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁴⁴⁷ Acento. 13 de junio de 2012. *La circular 7475 de la Dirección General de Migración y los derechos adquiridos*; Hoy. 11 de junio de 2012. *Educación tratará circular de indocumentados*.

473. Si bien la circular en cuestión habría sido dejada sin efecto por mutuo acuerdo entre la Dirección General de Migración y el Ministerio de Educación, el Tribunal Constitucional entendió en dicho caso que “el derecho fundamental que se violaría, en la eventualidad de que el Ministerio de Educación implementare la referida circular, es el de la educación, un derecho que es, al mismo tiempo, individual y de segunda generación. Dada la naturaleza del indicado derecho fundamental, su protección, en caso de violación, solo puede ser reclamada por su titular”.⁴⁴⁸ Llama la atención a la CIDH que la referida circular no ha sido derogada formalmente y podría ser puesta en vigencia nueva vez, afectando el derecho a la educación de niños dominicanos que carecen de documentos de identidad para probar su nacionalidad, y que a la vez podrían verse imposibilitados de acceder a la justicia para impugnar tal circular, por la misma falta de documentos de identidad.⁴⁴⁹
474. En este orden de ideas, según el Tribunal Constitucional las entidades originalmente accionantes carecían de legitimidad para invocar las violaciones a las cuales se refiere la acción de amparo.⁴⁵⁰ En consecuencia, el Tribunal Constitucional declaró inadmisibles las acciones bajo el supuesto de que dichas entidades carecían de legitimación para interponer la misma. Preocupa a la CIDH que dicha sentencia restrinja la búsqueda de protección judicial de los dominicanos de ascendencia haitiana, que se ven imposibilitados de ejercer acciones judiciales por sí mismos para la protección de sus derechos fundamentales.⁴⁵¹
475. Asimismo, la Comisión Interamericana recibió información de personas dominicanas de ascendencia haitiana, o percibidas como tales, quienes fueron amenazadas o fueron víctimas de procedimientos sumarios que conllevarían a su expulsión hacia la República de Haití. La CIDH también fue informada de otras limitaciones al derecho de libertad de circulación y residencia de los dominicanos de ascendencia haitiana quienes se han visto impedidos de circular libremente por el territorio debido a los prejuicios asociados con su situación migratoria.

Yo no he podido viajar libremente. El 2 de noviembre de 2013 yo iba a tomar un autobús para venir a Santo Domingo. En la parada del autobús el chofer no esperó que yo me montara en el vehículo para pedirme mi cédula. Yo le dije que no tenía cédula y él me dijo “yo no voy a montar haitianos en la guagua”. Le dije que tenía mi acta de nacimiento y que aunque no tenga la cédula puedo viajar con el acta. Él me dijo que no. Eran las 5 de la mañana y yo parada ahí. Todo el mundo se montaba en la guagua, todo el mundo preguntaba y decía “pero ¿por qué no la montan?”. Y él decía “no voy a montar haitianos y ella no tiene la cédula”.

⁴⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional TC/0123/13 de 4 de julio de 2013, págs. 12, 16 y 17.

⁴⁴⁹ Diario Libre. 14 de junio de 2012. Escuelas aceptarán estudiantes extranjeros indocumentados

⁴⁵⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional TC/0123/13 de 4 de julio de 2013, págs. 16 y 17.

⁴⁵¹ Información proporcionada en reunión de organizaciones de la sociedad civil con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

Yo le enseñaba a la gente el acta de nacimiento y les decía: “pero yo tengo el acta de nacimiento”. La gente le decía que me montara, pero él decía que no.⁴⁵²

476. La información proporcionada indica que las personas dominicanas de ascendencia haitiana o personas percibidas como tales son detenidas por los oficiales migratorios en base a perfiles raciales o étnicos, idioma y fenotipo, entre otras características, con fines de deportación hacia Haití.⁴⁵³ En vista de que en muchos casos las personas dominicanas de ascendencia haitiana o percibidas como tales, tienen sus documentos suspendidos en virtud de la Circular 17, la Resolución 12, o la sentencia TC/0168/13, estos se ven imposibilitados de producir una cédula de identidad para presentar a los oficiales de migración quienes, aún en los casos en que se presentan documentos de identidad válidos, proceden con la detención y posterior deportación sumaria de nacionales dominicanos de su propio territorio.⁴⁵⁴
477. Según se explicó a la CIDH, estas detenciones son llevadas a cabo por las autoridades migratorias dominicanas de manera arbitraria y sumaria, sin la notificación o provisión de los derechos a la persona detenida. Lo sumario de este procedimiento, en el cual en muchos casos no se emite una orden de deportación por escrito y se lleva a cabo en cuestión de horas, veda de toda oportunidad a las personas dominicanas que son sujetas a procedimientos de expulsión de que ejerzan su derecho de defensa, o recurran a cualquier mecanismo de defensa judicial o asistencia legal para impedir la deportación de la cual serán sujetos. Lo anterior ocurre sin que las autoridades que llevan a cabo la detención se preocupen por hacer una distinción de trato entre adultos, y niños y niñas.⁴⁵⁵
478. Adicionalmente, se reportó que las deportaciones se realizan de manera masiva, sistemática y generalizada, es decir, grupos de personas dominicanas de ascendencia haitiana o personas percibidas como tales, son detenidos por agentes migratorios mediante redadas por “parecer haitianos”, esto impide una adecuada individualización de cada persona deportada.⁴⁵⁶ Debido a lo anterior, la CIDH nota con preocupación el riesgo de los dominicanos de ascendencia haitiana de ser deportados de su propio territorio, en contravención a la prohibición de deportación de nacionales contenida en el artículo 22.5 de la Convención

⁴⁵² Testimonio de mujer de ascendencia haitiana nacida en la República Dominicana ante la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, 3 de diciembre de 2013.

⁴⁵³ Acento. 18 de febrero de 2015. *Dominicohaitiano fue testigo y casi víctima de deportación arbitraria*. Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁴⁵⁴ Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁴⁵⁶ Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

Americana, máxime cuando no pueden presentar la documentación necesaria para probar su nacionalidad por actuaciones realizadas por el mismo Estado.

479. La Comisión recuerda que ya en 1999 habría solicitado al Estado la adopción de medidas cautelares a efectos de que a la familia dominicano-haitiana compuesta por Eddy Martínez, su esposa Germania Pierre (María) y sus dos hijas menores de edad, Olga y Teresa que se les permitiese regresar al territorio dominicano y se procediese a la devolución de los documentos personales indebidamente requisados. Según la información recibida, inspectores de Migración de la República Dominicana habían expulsado a Haití en forma violenta, ilegal y arbitraria a la familia de Eddy Martínez, de origen dominicano, por haberlos confundido con haitianos.⁴⁵⁷
480. La Comisión nota que en el caso de deportaciones de personas nacidas en territorio dominicano de ascendencia haitiana existen importantes obstáculos de acceso a la justicia vinculados con la inmediatez de las expulsiones, la imposibilidad geográfica de acceder ante cualquier juez y la posibilidad de los afectados de acreditar su identidad por la retención de sus documentos por autoridades estatales, o la negativa de expedir los mismos. Esto evidencia que los nacionales dominicanos expulsados de su propio Estado no cuentan con garantías de un recurso judicial efectivo que les permita combatir la decisión de las autoridades dominicanas de expulsión.
481. El derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas, como lo son las órdenes de expulsión, es un elemento de la garantía del debido proceso legal administrativo que ha tenido recepción y desarrollo en el marco del SIDH. En este sentido, debe destacarse que la ausencia de mecanismos judiciales adecuados para efectuar una revisión amplia de las decisiones administrativas también tiene efectos directos sobre la vigencia de derechos humanos, desde que muchos de estos derechos dependen de la adopción de decisiones administrativas. En este punto, la CIDH ha determinado que toda norma o medida que obstaculice el acceso a los tribunales, y que no esté debidamente justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al artículo 8.1 de la Convención Americana.⁴⁵⁸
482. La Comisión toma nota de la promulgación de la Ley No. 107-13 sobre Derechos y Deberes de las Personas en Relación con la Administración Pública, la cual tiene por objeto regular los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública, los principios que sirven de sustento a esas relaciones y las normas de procedimiento administrativo que rigen a la actividad administrativa. Esta ley rige por igual a los órganos y entes administrativos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, y a los órganos y entes de rango

⁴⁵⁷ MC 89/99 – Eddy Martínez Olga y Teresa Germania Pierre (María) y sus dos hijas, República Dominicana.
⁴⁵⁸ CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 septiembre 2007, párrs. 164 y 176.

constitucional que ejercen función o actividad de naturaleza administrativa.⁴⁵⁹ Mediante el artículo 4 de dicha Ley, se reconoce el derecho de las personas a una buena Administración Pública, que se concreta, entre otros, en 32 derechos subjetivos de orden administrativo.

483. Si bien la Ley No. 107-13 consagra un amplio catálogo de derechos a todas las personas sujetas a procedimientos administrativos, la Comisión no tuvo la oportunidad de apreciar la ejecución de dicha Ley toda vez que su entrada en vigencia fue pautada para febrero de 2015. No obstante lo anterior, la Comisión resalta que la República Dominicana está obligada a reconocer, respetar y garantizar, los derechos relacionados al debido proceso en sede administrativas, como los son los relativos al reconocimiento de la nacionalidad y los procesos migratorios, a todos los administrados por su pertenencia al SIDH.

D. Conclusiones y recomendaciones

484. Las principales preocupaciones de la Comisión Interamericana en relación a los obstáculos que enfrentan las personas dominicanas de ascendencia haitiana para acceder a procedimientos administrativos o recursos judiciales, giran en torno a la discrecionalidad administrativa, la falta de acceso a la protección judicial, así como la ineficiencia de la misma, derivados del contexto discriminatorio que afecta a dichas personas en diversas esferas de sus vidas, y que se han visto agravados luego de la sentencia TC/0168/13. La Comisión pone de presente que la falta de acceso a la justicia y desprotección judicial son obstáculos fundamentales para obtener una protección efectiva a las violaciones de derechos humanos en la jurisdicción interna.
485. La Comisión tiene presente que los Estados son soberanos para determinar sus procedimientos internos en materia administrativa, sin embargo dichos procedimientos deben procurar cumplir con las garantías mínimas del debido proceso. Asimismo, los costos del proceso -sea éste judicial o administrativo- y la localización de los tribunales son factores que también pueden redundar en la imposibilidad de acceder a la justicia y en la consecuente violación del derecho a las garantías judiciales. Recordando a la vez que el derecho de acceder a la justicia exige que la solución final de toda controversia tenga lugar en un plazo razonable.
486. La Comisión observa con preocupación que de forma general la problemática de acceso a la justicia y respeto al debido proceso, se genera específicamente en los procesos llevados dentro de la JCE o con relación a esta institución en sede judicial. La Comisión nota un patrón de desacato por parte de la JCE a mandatos judiciales, en ocasión a acciones de amparo, mandatos legales, en ocasión a la Ley 169-14, e incluso mandatos convencionales, en ocasión a los parámetros fijados desde 2005

⁴⁵⁹

República Dominicana, Ley No. 107-13 sobre Derechos y Deberes Personas en Relación con la Administración Pública, art. 1.

por la Corte Interamericana en relación a los procedimientos administrativos relativos al registro de nacimiento dominicanos de ascendencia haitiana. Se remarca que la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de los fallos judiciales, normas internas y compromisos internacionales adquiere singular relevancia cuando quien debe cumplir es un órgano estatal.

487. La CIDH ha constatado una serie de problemas estructurales que redundan en obstáculos en el acceso a la justicia. Así, la Comisión se refiere a lo siguiente: a) márgenes inadecuados de discrecionalidad en la esfera administrativa que fomentan prácticas arbitrarias; b) falta de notificación previa y por escrito sobre la existencia de los procedimientos administrativos e información sobre las etapas del mismo; c) desconocimiento del derecho de defensa y representación de los afectados en los procedimientos administrativos; d) ausencia de imparcialidad e independencia en los procesos administrativos de investigación de las actas “irregulares”; e) duración excesiva e indeterminada de los procedimientos administrativos relativos a la nacionalidad; f) falta de motivación en las resoluciones administrativas; g) trabas en la interposición de recursos contra las decisiones de denegación de documentación u orden de deportación, ante los tribunales generales de justicia; h) incumplimiento injustificado por parte de las autoridades administrativas de órdenes judiciales ejecutorias; i) carácter ilusorio de los recursos judiciales; j) retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos; k) la ausencia de instancias de la administración de la justicia en zonas rurales, pobres y marginadas; l) la falta de patrocinio jurídico gratuito de oficio para aquellas víctimas que carecen de recursos económicos; m) los costos de los procesos judiciales de amparo; entre otros
488. Con base en las conclusiones anteriores, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emite las siguientes recomendaciones:
1. Crear las condiciones necesarias para que las personas dominicanas de ascendencia haitiana puedan acceder y utilizar los sistemas de justicia en igualdad de condiciones, para remediar los actos de afectaciones a su derecho a la nacionalidad u otros derivados de dicha situación, y puedan recibir un trato digno por parte de los funcionarios públicos.
 2. Crear instancias y recursos judiciales idóneos y efectivos en zonas rurales, marginadas y en desventaja económica, con el objeto de garantizar que todas las personas dominicanas de ascendencia haitiana tengan un acceso pleno a una tutela judicial efectiva ante actos de desconocimientos de sus derechos humanos.
 3. Establecer procedimientos eficaces, tanto a nivel administrativo, como a nivel civil, penal, laboral, entre otros, para garantizar las personas dominicanas de ascendencia haitiana el acceso a la justicia cuando vean vulnerado su derecho a la nacionalidad, personalidad jurídica, identidad, igualdad, trabajo, seguridad ciudadana, salud, entre otros.

4. El desarrollo de políticas y programas de inclusión diseñados para que estos grupos puedan acceder a garantías y protecciones judiciales efectivas y para que las autoridades judiciales respeten sus derechos.
5. Sistematizar las decisiones de los organismos regionales e internacionales sobre el derecho a la nacionalidad, identidad e igualdad y no discriminación, de los dominicanos de origen haitiano, y hacer esta información accesible a operadores públicos a nivel nacional y local.
6. Difundir a nivel nacional información sobre los recursos judiciales existentes para personas sujetas a deportaciones sumarias, tomando en consideración la diversidad del público objetivo en función de sus distintas razas e idiomas.
7. Implementar mecanismos de supervisión y rendición de cuentas para asegurar que los oficiales administrativos y los operadores de justicia cumplan con la ley, sus responsabilidades y los estándares internacionales en la materia sin discrecionalidad y discriminación.