

**ADVERTENCIA AL CONSEJO NACIONAL DE MIGRACIÓN DE VIOLACIONES  
CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN LAS QUE INCURRE EL BORRADOR DEL  
PLAN NACIONAL DE REGULARIZACIÓN PUBLICADO POR EL CONSEJO  
NACIONAL DE MIGRACIÓN EL 26 DE NOV. 2013**

El día 26 del corriente mes, el Consejo Nacional de Migración publicó una propuesta de proyecto de decreto reglamentario relativo al Plan Nacional de Regularización de extranjeros ilegales. El mismo otorga un súbito plazo de dos días, que vence el jueves 28 de noviembre a las 6:00 p.m., para que personas e instituciones sometan observaciones y propuestas. En ese sentido, el presente documento recoge señalamientos específicos y generales que, de promulgarse en estas condiciones, producirían serias violaciones constitucionales y legales. Por cuanto, procederemos a enumerar doce (12) observaciones esenciales que debe tomarse en cuenta para producir un documento acorde los preceptos legales y constitucionales:

Primero: Prohibición de la deportación. El artículo 38 del borrador **invalida la Ley de Migración**, pues prohíbe todo tipo de deportación a la autoridad durante dieciocho (18) meses. Jurídicamente, esto constituye no sólo una invalidación inconstitucional de la ley al margen del Congreso Nacional, sino que tendrá un “efecto llamada” de imprevisibles consecuencias para la nación.

Los únicos extranjeros ilegales que pueden ser objeto de salvaguarda de deportación son aquellos extranjeros ilegales que ingresaron antes de la promulgación de la Ley y que se acojan voluntariamente al Plan. El Proyecto originalmente preparado por la Dirección General de Migración propuso la figura jurídica del “permiso de tolerancia” como medida administrativa para el extranjero ilegal solicitante, suspensiva de la deportación mientras se procesara y evaluara la documentación sometida. Ninguna medida ni plan puede menoscabar la prerrogativa de la autoridad migratoria de controlar la presencia de extranjeros ilegales ingresados con posterioridad a la promulgación de la Ley.

Segundo: Vigencia de la ley. El artículo 109 de nuestra Constitución establece que las leyes “*serán obligatorias una vez transcurridos los plazos para que se reputen conocidas en todo el territorio nacional.*” El Plan Nacional de Regularización fue ordenado por la ley General de Migración, promulgada el 15 de agosto del año 2004; lo que quiere decir que la ley manda a regular a partir de esa fecha hacia atrás. Sin embargo, el proyecto publicado dispone en su art. 2 la puesta en vigencia del Plan a partir de la promulgación del Reglamento de Migración del año 2011, lo que supone una vulneración de la seguridad jurídica constitucional y, por vía de consecuencia, la invalidación de la Ley General de Migración retroactivamente por siete (7) años. Para un legítimo Plan, sólo califican los extranjeros ilegales que ingresaron antes de la promulgación de la Ley General de Migración.

Tercero: Documentación. Todo extranjero necesita un documento de identidad personal para poder aspirar a su regularización; sin embargo, tanto la parte “c” de la segunda fase de implementación del borrador de Plan publicado (contenida en el Preámbulo) como el literal

e) del artículo 12, no son específicos en cuanto a la documentación de identidad requerida a los extranjeros ilegales. El texto permite, incluso, el uso de “*cualquier documento*”.

Debe exigirse sólo documentos de identidad válidos, oficiales, vigentes y verificables, tales como cédulas, pasaportes y actas de nacimiento expedidas por las autoridades oficiales del país del solicitante, sin menoscabo de los demás documentos que se requiera de forma adicional para demostrar arraigo individual, familiar y social a los fines de complementar la formal solicitud de regularización. De no hacerse bajo esta premisa, se incurre en el grave riesgo de validar documentos complacientes, irregulares y fraudulentos. La ley prohíbe a los dominicanos hacer uso de documentos oficiales vencidos.

El borrador publicado no incluye la presentación de fotografías entre los documentos exigidos a los extranjeros ilegales como se hace con aquellos que ingresan de manera legal. Peor aún, el párrafo del artículo 12 del borrador dispone acoger la regularización de cualquier extranjero sin la presentación de documentación de identidad. **Nadie puede ser regularizado sin identidad.**

Cuarto: Distinción de categorías migratorias y extranjero ilegal. El borrador de Plan propuesto, en su exposición de motivos y en todo su cuerpo, parte de no distinguir entre extranjeros “*No residentes*” y extranjeros “*irregulares*”. Esto adolece de dos graves fallas:

- a) Un “*extranjero no residente*” y un “*extranjero ilegal*” son dos cosas muy distintas, ya que el extranjero no residente se concibe como una categoría migratoria regular reconocida por el artículo 36 de la Ley General de Migración. El extranjero no residente ingresa conforme a las leyes vigentes y por tanto no necesita de regularización alguna, siempre y cuando no haya traspasado los límites de su permanencia.
- b) La utilización del término de “*extranjero irregular*” no está prevista en la Ley. El artículo 151 de la Ley, dice expresamente: “*El Gobierno dominicano, preparará un Plan Nacional de Regularización de los extranjeros ilegales radicados en el país.*”. Por lo tanto, cuando el Proyecto se refiere a extranjeros “*irregulares*”, contradice la terminología utilizada en la normativa migratoria, la cual habla de extranjeros “*ilegales*”, al igual que lo hace la propia Constitución de la República en su artículo 18.3.

Quinto: Prohibición de regularización masiva. En la exposición de motivos del Proyecto publicado se establecen **alcances demográficos y estadísticos** que remiten a unos parámetros de censos que resultan ajenos a la ley, toda vez que el mandato de la normativa en su artículo 151, dispone que la regularización de extranjeros no está supeditada a cifras sino a calificaciones individuales y familiares, **prohibiendo expresamente la utilización de criterios sobre regularización de forma masiva**. Esas referencias resultan en una violación a la ley.

Sexto: Tiempo de radicación. El proyecto no dice cuál es el tiempo y las condiciones para que los extranjeros ilegales califiquen en las categorías migratorias de “residentes” o “no residentes”, ya que el artículo 15 del borrador sólo dispone que *“Toda persona extranjera en condición irregular podrá optar por las categorías migratorias establecidas en los artículos 33, 34, 35 y 36 de la Ley General de Migración”*. Esto significa que puede calificar como residente tanto un extranjero ilegal con un (1) año de ingreso como otro con treinta (30) años en la misma categoría.

La atribución de categorías migratorias debe asignarse de acuerdo al tiempo y arraigo que se pueda probar. Para ello, se debe establecer dos grupos de acuerdo a la fecha de ingreso: 1) los que prueben haber ingresado antes del año 1989; y 2) aquellos que prueben haber ingresado entre el año 1990 y 2004 (fecha de promulgación de la Ley General de Migración). El primer grupo debe ser beneficiario de la condición de “residente”, y el segundo grupo, de la condición de una de las subcategorías migratorias de “no residentes”, según la documentación aportada.

Séptimo: Política migratoria y derecho interno. El párrafo del artículo 4 del borrador de Plan publicado, desconoce que **el control migratorio es atribución exclusiva de la soberanía estatal**. La aplicación de la política migratoria por parte del Estado dominicano debe regirse por las normas nacionales e instrumentos internacionales debidamente reconocidos y aplicables sobre la materia. Por lo cual, se sugiere redactar en la siguiente forma: *“Todo procedimiento de deportación se ajustará a lo previsto por la Ley General de Migración No. 285-04, su Reglamento de Aplicación No. 631-11 y los Convenios suscritos y ratificados por el Estado dominicano.”*

Octavo: Competencias administrativas. La Ley General de Migración establece claramente las atribuciones que le corresponden en materia migratoria al Ministerio de Interior y Policía y a la Dirección General de Migración. El Plan no puede modificar **competencias atribuidas por el legislador a un órgano del Estado encargado de la ejecución de la ley**. En ese sentido, los artículos 6, 33, 34, 35 y 38 del Proyecto publicado invaden disposiciones de la Ley y su Reglamento en cuanto a la asignación de funciones a la Dirección General de Migración.

Noveno: Sobre la naturalización. El párrafo del artículo 8 del borrador de Plan publicado **debe omitirse**, en razón de que la naturalización es un proceso instituido por una ley especial ordenada por mandato constitucional (artículos 18.7 y 19 de la Constitución) y por lo tanto, competencia exclusiva del Congreso Nacional.

Décimo: Prueba de la radicación del extranjero ilegal. El Proyecto originalmente preparado por la Dirección General de Migración, cuidadosamente propuso nueve ejes para probar la radicación en relación con el tiempo, asignándole una valoración a cada uno de estos elementos: a) trabajo regular; b) hijos nacidos y declarados en R.D.; c) domicilio conocido y estable; d) documentación proveniente de cualquier autoridad pública; e) constancia de escolaridad o estudios superiores; f) convivencia pública y notoria con dominicanos; g)

referencias comerciales; h) propiedad de bienes muebles; i) propiedad de bienes inmuebles; con la indicación de alternativas documentales de posibles pruebas para cada uno de esos ejes y la sanción de que la presentación de documentación falsa comprometería todo el proceso del aspirante a la regularización. Sin embargo, el borrador de Plan presentado (párrafo del artículo 16), simplifica la prueba de la radicación del extranjero ilegal, reduciéndola a la presentación de solo dos (2) documentos, sin referencia al tiempo y que la misma parte puede producir, convirtiendo la prueba de la radicación en una farsa. Cuidando la transparencia del proceso, se considera razonable la exigencia de al menos seis (6) de los documentos enunciados en dicho párrafo.

Décimo Primero: Inicio y duración del Plan. En la exposición de motivos del borrador se plantea una ejecución del Plan en dos fases. En relación con la primera fase, la **fecha propuesta para el inicio** de su ejecución (1ro de diciembre de 2013), resulta tan precipitada, que no da oportunidad a que sea discutido ni ventilado de forma abierta en vistas públicas (preferiblemente televisadas) ni mucho menos con suficiente conocimiento de la población nacional, lo que necesariamente requiere una modificación a los plazos establecidos en la segunda fase del proyecto. La segunda fase, aunque tiene un plazo limitado, su literal “f” (ver artículo 3 del Proyecto), permite el manejo **discrecional e indefinido** del proceso. El Plan debe tener un término claro y definitivo para su conclusión, sin discrecionalidad.

Décimo segundo: Regularización migratoria y seguridad social. El borrador menciona, entre los objetivos específicos del Plan, la seguridad social. Este es un tema reservado de manera especial a la legislación de la materia (ley No. 87-01).

Fdo.

Juan Miguel Castillo Pantaleón, José Miguel Vásquez García, Juan Manuel Rosario, Cristina Aguiar, Juan Miguel Castillo Roldán, César Alcántara, Grissel Lerebours, Leila Roldán, Hilario Ochoa, Trajano Vidal Potentini, Domingo Suzaña, Bunel Ramírez, Felipe Tapia Merán, José Oscar de la Rosa Luna, Jazhieel Antonio Pimentel Martínez, Tammy Rodríguez, Maribel Reyes, Juan José Martínez, Rafael A. Brito Benzo, Rafael Miguel Peña Casado, José Antonio Logroño, José Ramón Logroño, Enerolisa Contreras, Luz Restituyo, Santa Arias, Anais Alcántara Morales, Khalil Omar Alcántara, María Antonia Alcántara Morales, Sènder Figueroa Alcántara, Máximo Alcántara Morales, ,

Fundación para el Desarrollo Institucional Dominicano (Fudeindo), Frente Nacional de Abogados Independientes (Frenabi, Inc.)