REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01293
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-25-0022

[redacted]

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de *tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros asistidos por la secretaría de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **31 de enero de 2025**, años 181° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare) contra la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00023 de fecha 16 de enero de 2023 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01293
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 22 de junio de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Lcdo. [redacted], actuando como abogado constituido de la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare), representada por [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por [redacted] mediante memorial depositado en fecha 18 de julio de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por su abogada constituida Lcda. [redacted].

3. Mediante dictamen de fecha 5 de octubre de 2023 suscrito por la Lcda. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

4. En fecha 24 de febrero de 2022 la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare) emitió la resolución núm. SR-011-2022 mediante la cual declaró caduco el plazo para la interposición de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de [redacted]; quien no

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01293
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

conforme con la decisión interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00023 de fecha 16 de enero de 2023, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo interpuesto en fecha 20 de abril de 2022, por el señor [redacted], contra la Resolución núm. SR-011/2022, de fecha 24 de febrero de 2022, emitida por la COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE), por haber sido incoado conforme con las disposiciones legales que rigen la materia. **SEGUNDO:** ACOGE parcialmente, en cuanto al fondo, el indicado recurso; y, en consecuencia, REVOCA totalmente la Resolución núm. SR-011/2022, de fecha 24 de febrero de 2022, emitida por la COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE); por lo que, ORDENA a la entidad recurrida conocer, valorar y decidir, a la mayor brevedad y prontitud, la pertinencia o no de la solicitud de asilo interpuesta por el señor [redacted], conforme las motivaciones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión. **TERCERO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **CUARTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. **QUINTO:** DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

5. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Violación al principio de autosuficiencia de la sentencia. **Segundo medio:** Flagrantes violaciones al derecho de

defensa. **Tercer medio:** Violación al debido proceso y la tutela judicial efectiva. **Cuarto medio:** Erróneo control difuso de constitucionalidad de oficio. La inconvencionalidad e inconstitucionalidad" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Manuel R. Herrera Carbuccia

6. Esta Tercera Sala es competente para conocer de los presentes recursos de casación de conformidad con lo que establecen los artículos 154 numeral 2) de la Constitución de la República y 6 numeral 3) de la Ley núm. 2-23 del 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación.

V. Incidente

a) Excepción de nulidad

7. En su memorial de defensa la parte recurrida solicita la declaratoria de nulidad del acto de emplazamiento marcado con el núm. 392/2023 de fecha 5 de julio de 2023 instrumentado por el ministerial [redacted], alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo, sustentando su pedimento en que los documentos anexos, específicamente el memorial de casación, son ilegibles e incoherentes, situación que imposibilita a la parte recurrida exponer sus medios de defensa por encontrarse en desconocimiento de los fundamentos

sobre los que se valió la parte recurrente para apoyar sus medios de casación.

8. Como el anterior pedimento tiene por finalidad eludir el examen del fondo del recurso procede examinarlo con prioridad atendiendo a un correcto orden procesal.

9. Respecto de la excepción de nulidad planteada, conviene indicar que el artículo 19 de la Ley núm. 2-23 establece: *Una vez depositado el memorial de casación y el inventario de los documentos en que se apoya en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, la parte recurrente notificará acto de emplazamiento a todas las partes que hayan participado en el proceso resuelto por la sentencia que se impugna, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de la fecha de su depósito… Párrafo II.- El acto de emplazamiento llevará anexo una copia con constancia de recibo del memorial de casación y el inventario de los documentos que hubieren sido depositados conjuntamente, a pena de nulidad si produce indefensión.*

10. Cabe resaltar que los argumentos presentados por la parte recurrida están dirigidos específicamente a que la parte recurrente no cumplió la formalidad de acompañar su acto de emplazamiento del memorial de casación y los documentos que soportan el recurso de forma tal que estos sean legibles y consecuentemente no produjeran indefensión.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01293
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

11. Debe precisarse que el carácter imperativo de las disposiciones relativas a los emplazamientos, pretende que las partes recurridas tengan el debido conocimiento de las acciones interpuestas en su contra y sean colocados en condiciones de defenderse, regla fundamental que procura asegurar la garantía y realización de los principios procesales de contradicción y de igualdad de armas, principios que imponen a los órganos judiciales el deber de asegurar la equidad en el proceso en el que participan las partes e impedir que se les impongan limitaciones que desembocan en el artículo 69 de la Constitución.

12. El artículo citado prescribe que la omisión de dicha formalidad está consagrada a pena de nulidad, sanción que solo operaría en el caso de que se advierta una lesión al derecho de defensa. En ese sentido, del estudio del expediente se advierte que la parte recurrida presentó oportunamente su escrito de defensa en fecha 18 de julio de 2023, en el cual no sólo formuló el incidente analizado, sino también sus medios de defensa contra el recurso de casación, con lo cual no se advierte la irregularidad argüida.

13. La circunstancia expuesta demuestra que el acto núm. 392/2023 de fecha 5 de julio de 2023 instrumentado por el ministerial [redacted], alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo, cumplió con su propósito de emplazarla a comparecer ante esta Suprema Corte de Justicia al serle notificado el recurso

de casación del cual se está apoderado. En consecuencia, en virtud de la máxima *no hay nulidad sin agravio*, consagrada en el artículo 88 de la citada Ley núm. 2-23[1] se rechaza la presente solicitud de nulidad *y se procede al examen de los medios de casación que sustentan el recurso.*

14. Para sustentar el cuarto medio de casación desarrollado la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare) expone violaciones distintas en su configuración y solución, razón por la cual serán examinadas por aspectos, para mantener la coherencia de la sentencia.

15. Para apuntalar algunos aspectos de su cuarto medio de casación propuesto, el cual se examina en primer orden por resultar útil a la decisión que se adoptará, la parte recurrente aduce en síntesis, que el tribunal *a quo* incurrió en un error de interpretación al creer que con ideas actuales se puede entender lo acordado en la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1951. Indica que la ‘‘hermenéutica’’ del tribunal *a quo* lleva a desechar cualquier plazo que se establezca, porque el plazo “viable y efectivo” no debe ser menor que el tiempo que ya llevaba en el país al momento de solicitar refugio el solicitante, entonces sería un sinsentido establecer plazo para solicitar refugio, obviando que existen Estados con un plazo menor que el nuestro como Bélgica y Canadá y otros con un plazo

[1] Art. 88 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación: *Ninguna nulidad podrá ser pronunciada si quien la invoca no prueba el agravio causado por la irregularidad alegada.*

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01293
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

mayor como Colombia y México lo cual fue señalado en el escrito de defensa de la hoy parte recurrente. Señala que la decisión no tuvo como norte la debida sustanciación dogmática y conveniente motivación exigida por el Tribunal Constitucional (TC/0009/13), pues su motivación deficiente hace su sentencia inviable por desnaturalización, por lo que entiende que la decisión adolece del vicio de adecuada motivación o insuficiencia de motivos.

16. Continúa alegando que el criterio del tribunal *a quo* es inexplicablemente distinto de las decisiones tomadas por otros tribunales sobre el tema del plazo para solicitar refugio y las consecuencias de no hacerlo sin causa justificada en el plazo indicado. Por tanto, los jueces del fondo revelaron un desconocimiento del derecho internacional y una distorsión conceptual sobre el derecho constitucional dominicano, razones por las que la sentencia impugnada debe ser casada.

17. Para fundamentar su decisión de acoger parcialmente el recurso contencioso administrativo, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

"27. En virtud de las consideraciones que anteceden, y haciendo un ejercicio del control difuso establecido en el artículo 52 de la ley 137-11 del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, este Colegiado tiene a bien establecer que, la caducidad de una solicitud de asilo

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01293
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

interpuesta, como en la especie, por personas en situación de vulnerabilidad, bajo el argumento de que incumplir con el plazo del artículo 7 del Reglamento 2330, no resulta congruente con el tiempo razonable que deba requerirse en función de la Convención de 1951, para la realización de dicho trámite; por tanto, el referido plazo, previsto por el artículo 7 del aludido reglamento deviene en contradictorio con la Convención de 1951, y los derechos de circulación y residencia consagrados en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos del 1969, disposiciones que, como apuntamos en lo anterior, gozan de jerarquía constitucional por haber sido ratificadas por la República Dominica, razón por la cual este Tribunal procede a declarar de oficio su inaplicabilidad, valiendo decisión y sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente decisión. 28. Finalmente, luego de declarada por el Tribunal la inaplicación del artículo 7 del Reglamento 2330, de fecha 10 de septiembre de 1984, dictado por la Presidencia de la República, en virtud de las consideraciones que anteceden, y siendo que, dicho precepto legal constituye, esencialmente, el fundamento jurídico de la Resolución núm. SR-011/2022, de fecha 24 de febrero de 2022, emitida por la COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE), adscrita a la DIRECCION GENERAL DE MIGRACION, mediante la cual se declara caduca la solicitud de asilo promovida por el señor [redacted], procede anular esta última y ordenar a OFICINA NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS, adscrita a la DIRECCION GENERAL DE MIGRACION, conocer y decidir, a la mayor brevedad, la pertinencia o no de la solicitud de asilo interpuesta por el señor [redacted], portales razones, este Colegiado solo ponderará este aspecto, correspondiendo a la sede administrativa verificar el fondo de la solicitud, en consecuencia, acoge parcialmente el presente recurso…"(sic).

18. Importa destacar que un elemento cardinal y neurálgico de toda decisión jurisdiccional lo constituye su motivación ya que esta es la fuente

de legitimación democrática de toda sentencia judicial. La justificación de los fallos se erige como una obligación ineludible de los jueces relacionada con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los justiciables. Es ordenada por las disposiciones claras y precisas del artículo 141 del Código de Procedimiento Civil, que exige para la redacción de sentencias la observación de menciones consideradas sustanciales, los fundamentos de hecho y de derecho que le sirven de sustento y las circunstancias que originaron el proceso.

19. En ese sentido, debe precisarse que una decisión jurisdiccional que no contenga una correcta exposición de los razonamientos que llevaron al tribunal a decidir como lo hizo resulta igualmente censurable por la vía de la casación en tanto que, dicha sentencia impide a la Suprema Corte de Justicia comprobar si el derecho ha sido bien o mal aplicado.

20. El Tribunal Constitucional ha establecido que *La debida motivación de las decisiones es una de las garantías del derecho fundamental a un debido proceso y de la tutela judicial efectiva, consagrados en las disposiciones de los artículos 68 y 69 de la Constitución, e implica la existencia de una correlación entre el motivo invocado, la fundamentación y la propuesta de solución; es decir, no basta la mera enunciación genérica de los principios sin la exposición concreta y precisa de cómo se produce la valoración de los hechos, las pruebas y las normas previstas que se*

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01293
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

aplicarán. Lo anterior implica que, para que una sentencia carezca de fundamentación, debe carecer de los motivos que justifican el análisis del juez en cuanto a su decisión y las razones jurídicas que la determinan, comprendiendo todas las cuestiones sometidas a decisión, con una argumentación clara, completa, legítima y lógica, así como la aplicación de la normativa vigente y aplicable al caso[2].

21. Por su parte, ha sido criterio constante y reiterado por esta sala que: *La motivación es esencial en toda sentencia, ya que los motivos constituyen la valoración respecto del resultado del razonamiento de los juzgadores y es lo que permite establecer que la actuación de éstos no resulte arbitraria, sino que proviene de una aplicación racional del derecho*[3].

22. En el caso concreto, del estudio de la sentencia impugnada y los motivos expuestos por el tribunal *a quo*, se advierte que los jueces del fondo aplicaron el control difuso de constitucionalidad y consecuentemente establecieron que no resultaba razonable el plazo de los quince (15) días para el reconocimiento de condición de refugiado previsto en el artículo 7 del Reglamento núm. 2330.

23. Para lo que aquí importa, resulta prudente señalar una primera situación, que consiste en que los jueces del fondo sustentan parcialmente su posición sobre la base de que la Convención sobre el Estatuto de los

[2] Sentencia TC/0017/13 de fecha 20 de febrero 2013.
[3] SCJ, Tercera Sala, sentencia núm. 315, 8 de junio 2016. BJ. 1267.

Refugiados, ratificada por el Congreso Nacional en el año 1977 no establece como sanción en esa materia (refugio) el hecho de que cierto transcurso de tiempo tenga como efecto la caducidad de la solicitud o lo que es lo mismo su rechazo, lo que se traduce a un silencio normativo respecto de la admisibilidad de tipo formal o temporal de la solicitud de reconocimiento de refugiado.

24. Debe indicarse que el hecho de que el Convenio no disponga de manera expresa la sanción de caducidad de la solicitud por haberse interpuesto fuera del plazo que la norma interna disponga no debe conducir a la afirmación de que esa norma deba ser declarada inconstitucional o contraria a la convención.

25. En efecto, el artículo 36 de dicha Convención establece que los Estados Nacionales que lo suscriban deberán adoptar las leyes y reglamentos que viabilicen la eficacia de sus disposiciones. A estos fines adquiere relevancia la aplicación de un procedimiento racional para el reclamo de la solicitud del otorgamiento de la condición de refugiado puesto que este es el instrumento o mecanismo más importante para la operatividad de sus contenidos materiales.

26. En las disposiciones sobre procedimiento deben figurar de manera forzosa las referentes a los plazos para iniciar actuaciones para el

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01293
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

reconocimiento de los derechos y beneficios derivados de la convención internacional que nos ocupa, sin las cuales pierden sentido valores e instituciones jurídicas y sociales muy relevantes en nuestro sistema jurídico, como serían: el orden público derivado de la consolidación de hechos y situaciones jurídicas por el tiempo transcurrido, la falta de interés, la correcta organización y eficiencia de la administración pública y los tribunales del orden judicial, etc.

27. Es por lo antes dicho que el razonamiento del tribunal *a quo* es erróneo para justificar la inconstitucionalidad alegada, pues en definitiva la norma declarada inconstitucional trata de organizar el procedimiento para viabilizar el contenido material de un Convenio, sin lo cual eso no fuera posible. En ese sentido se observa que el hecho de que el Convenio no haya especificado parámetros sobre sobre el tiempo para el reclamo de la condición de refugiado no constituye un argumento válido para justificar la inconstitucionalidad que nos ocupa.

28. Esta premisa o argumento erróneo dentro del razonamiento utilizado por el fallo atacado, provoca que la sentencia impugnada deba ser casada sin que esta jurisdicción tenga que acudir al análisis del examen de racionalidad que se encuentra incluido en la decisión de marras, en razón a que, tal y como se lleva dicho, entre las premisas de dicho examen se

encuentra una, la ya analizada anteriormente, contentiva del argumento erróneo que se ha indicado precedentemente, lo cual afecta la corrección de la conclusión o fallo.

29. De conformidad con lo previsto en el artículo 36 párrafo V de la Ley núm. 2-23 cuando la sentencia es casada, el asunto será enviado ante otra jurisdicción de la misma categoría que aquella de la cual emana la sentencia casada, o ante otra sala u otra composición de jueces de la misma jurisdicción.

30. La Ley núm. 1494-47 que instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone en su artículo 60 párrafo III, aún vigente en este aspecto, *en caso de casación con envío, el tribunal estará obligado, al fallar nuevamente el caso, a atenerse a las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia en los puntos de derecho que hubiesen sido objeto de casación*; artículo que además en el párrafo V indica que *en el recurso de casación en materia contenciosa administrativa no hay condenación en costas*, lo que aplica en el caso.

VI. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso, la doctrina

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01293
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

jurisprudencial observada y sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00023 de fecha 16 de enero de 2023 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto a la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico.

[redacted], secretario general de la Suprema Corte de Justicia, certifico y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces y el secretario que figuran en la estampa.

vrp