REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02222
Solicitud núm.: 3999137
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

SCJ-TS-24-2423

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 secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **29 de noviembre de 2024**, 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. 0030-04-2023-SSEN-00486 de fecha 7 de julio de 2023 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02222
Solicitud núm.: 3999137
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 24 de octubre de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por el Lcdo. Boni Abraham Guerrero Canto, actuando como abogado constituido de la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare), representada por PER2

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por PER1 mediante memorial depositado en fecha 8 de noviembre 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. Rasiel Salcedo Alcántara.

3. Mediante dictamen de fecha 1 de abril de 2024 suscrito por la Lcda. María Ramos Agramonte, la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

4. En fecha 6 de abril de 2021 el señor PER1 ingresó a territorio dominicano. Posteriormente, en fecha 7 de julio de 2021 se presentó en la Oficina Nacional para los Refugiados solicitando al gobierno dominicano que le reconociera la condición de refugiado. Luego, en fecha 31

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02222
Solicitud núm.: 3999137
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

de mayo de 2022 la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare), emitió la resolución núm. SR-35/2022, declarando la caducidad de la solicitud.

5. No conforme con esa decisión, interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-04-2023-SSEN-00486 de fecha 7 de julio de 2023, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo interpuesto en fecha 26 de julio de 2022, por el señor PER3 en contra de la Resolución núm. SR-035-2022, de fecha 31 de mayo 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 la Resolución núm. SR-035-2022, de fecha 31 de mayo de 2022, emitida por la COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE); por lo que, ORDENA a la entidad estatal conocer, valorar y decidir, a la mayor brevedad y prontitud, la pertinencia o no de la solicitud de asilo interpuesta por el señor PER4 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).

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02222
Solicitud núm.: 3999137
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

III. Medios de casación

6. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Evidentes violaciones al derecho de defensa y tutela judicial efectiva. **Segundo medio:** Errónea interpretación del nivel jerárquico de los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos. Irrespeto a la Constitución por comparación irreflexiva. **Tercer Medio**: Falsa interpretación del derecho sobre refugiados, desnaturalización de la convención sobre refugiados y del Decreto núm. 2330 (Reglamento de la CONARE)" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

7. Esta sala es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo establecido en los artículos 154 numeral 2) de la Constitución de la República y 6 numeral 3) de la Ley núm. 2-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación.

8. Para apuntalar su primer medios de casación propuesto, la parte recurrente aduce en síntesis, que el tribunal *a quo* incurrió en una violación al derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva ya que no contiene una relación completa de los hechos, actuaciones y diligencias procesales que están a cargo del tribunal, lo que no permite conocer y valorar si se condujo adecuadamente

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02222
Solicitud núm.: 3999137
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

durante la sustanciación de la causa o al estructurar su sentencia; que tampoco establece si el entonces recurrente depositó o no su escrito de réplica al escrito de defensa de la actual recurrente, lo que ha dejado a la actual recurrente (al momento de serle notificada la sentencia) en el desconocimiento de qué pasó, puesto que en caso que sí hubiere sido depositado el escrito de réplica; entonces, correspondía al tribunal notificarlo a la actual recurrente para fines de producción y depósito de su escrito de contrarréplica, dejando evidencia que no se realizó correctamente el plano fáctico de la sentencia; que al incurrir en el vicio de no notificar a la actual recurrente el escrito de réplica de la otra recurrente y tampoco permitirle la elaboración del escrito de contrarréplica, el tribunal *a quo* violentó la ley y transgredió el sagrado proceso administrativo; falló un expediente incompleto y a todas luces mal instrumentado, pero sobre todo deficiente; transgrediendo el derecho a un debido proceso y a una tutela judicial efectiva.

9. Para fundamentar su decisión sobre estos aspectos en la parte de "Cronología del proceso", el tribunal *a quo* indicó los motivos que se transcriben a continuación:

"… En fecha 26 de julio de 2022, el señor PER3 interpuso recurso contencioso administrativo, contra la Resolución núm. SR-035-2022, de fecha 31 de mayo de 2022, emitida por la COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE). Mediante Auto núm.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02222
Solicitud núm.: 3999137
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

15264-2022, de fecha 22 de agosto de 2022, la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, ordenó a la recurrente comunicar la instancia contentiva del recurso contencioso administrativo, a la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), como a la Procuraduría General Administrativa, para que en el plazo de 30 días a partir de la fecha de recibo produzcan sus escritos de defensa sobre el fondo y en cuanto a los incidentes que consideraren pertinentes; actuación notificada vía correo electrónico de fecha 05 de septiembre de 2022, emitido por la unidad de notificaciones del Tribunal Superior Administrativo, a la dirección: rasielsalcedo@hotmail.com. En fecha 17 de febrero de 2023, la parte recurrente depositó por ante el centro de servicios presenciales del edificio de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional, copia del acto núm. 1714/2022, de fecha 05 de noviembre de 2022, mediante el cual notifica el presente recurso contencioso administrativo. En fecha 15 de noviembre de 2022, la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), depositó por ante el centro de servicios presenciales del edificio de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional, escrito de defensa con relación al presente recurso contencioso administrativo. Mediante Auto núm. 03687-2023, de fecha 21 de febrero de 2023, la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, ordenó comunicar a la recurrente el escrito de defensa de fecha 15 de noviembre de 2022, presentado por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), para que dentro de un plazo de 15 días a partir de la fecha de recibo produzca escrito réplica; actuación notificada vía correo electrónico de fecha 08 de marzo de 2023, emitido por la unidad de notificaciones del Tribunal Superior Administrativo. Mediante Auto núm. 03688-2023, de fecha 21 de febrero de 2023, la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, ordenó la puesta en mora de la Procuraduría General Administrativa, para que dentro de un plazo de 05 días a partir de la fecha de recibo, produzca conclusiones sobre el fondo y en cuanto a los incidentes que considerare pertinentes; actuación notificada mediante acto de alguacil núm. 933-2023, de fecha 05 de mayo de 2023,

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02222
Solicitud núm.: 3999137
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

instrumentado por el ministerial PER5 alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo. El Expediente fue asignado a esta Tercera Sala, vía Auto de Asignación número 02744-2023, de fecha 23 de junio de 2023, dictado por la Presidencia de este Tribunal Superior Administrativo. En fecha 07 de julio de 2023, mediante Auto de Designación núm. 2023-S03-00493, de la Presidencia de la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, fue asignado a Juez el expediente para fines de motivación de fallo…" (sic).

10. El artículo 25 de la Ley núm. 1494-47 de 1947 sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa expresa que, *dentro de los quince días subsiguientes a la comunicación de la instancia, la parte demandada deberá notificar su defensa al Presidente del Tribunal y éste, por auto, la hará comunicar al recurrente*. De igual forma, el artículo 26 dice que *dentro de los quince días de la comunicación de la defensa el Procurador General Administrativo o el recurrente la devolverán al Presidente del Tribunal*. Y, el artículo 27 indica que, ***si el Procurador General Administrativo o la parte contraria la acompañaren de nuevos alegatos, el Presidente del Tribunal por auto hará comunicar dichos alegatos a la otra parte, para que ampliase su defensa si lo cree pertinente****, enviándola al Presidente del Tribunal dentro de los diez días de la comunicación*.

11. A su vez el artículo 6 de la Ley núm. 13-07, señala en su párrafo I, sobre la comunicación de la instancia de apoderamiento, que: *Cuando el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, o el Juzgado de Primera Instancia reciban*

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02222
Solicitud núm.: 3999137
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

un recurso contencioso administrativo en el ámbito de sus respectivas competencias el Presidente del Tribunal dictará un auto ordenando que la instancia sea notificada al Síndico Municipal, al representante legal o máximo ejecutivo de la entidad u órgano administrativo, y al Procurador General Tributario y Administrativo, según sea el caso, a los fines de que produzca su defensa, tanto sobre los aspectos de forma como de fondo, en un plazo que no excederá de treinta (30) días a partir de la comunicación de la instancia. El tribunal Contencioso Tributario y Administrativo a solicitud de la parte demandada podrá autorizar prórrogas de dicho plazo, atendiendo a la complejidad del caso, pero sin que dichas prórrogas sobrepasen en total los sesenta (60) días. Y, en su párrafo II, que: *Si el responsable de producir la defensa no lo hace en los plazos previstos en el párrafo I precedente, ni solicita al Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo ninguna medida preparatoria del proceso, el Presidente del Tribunal lo pondrá en mora de presentar dicha defensa en un plazo que le otorgará a tales fines y que no excederá de cinco (5) días. Una vez vencidos los plazos para presentar la defensa, sin que la misma haya sido presentada o que habiéndose presentado, las partes hayan puntualizado sus conclusiones y expuestos sus medios de defensa, el asunto controvertido quedará en estado de fallo y bajo la jurisdicción del Tribunal*.

12. Debe entenderse que en lo que respecta al momento en que el expediente contencioso administrativo queda en estado de ser decidido por los jueces

apoderados, así como en lo relativo a la instrucción de dichos casos, la Ley núm. 13-07 modifica la Ley núm. 1494-47.

13. Del estudio del expediente, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia advierte que los jueces del fondo procedieron a poner en conocimiento del recurso contencioso administrativo a la entonces recurrida Comisión Nacional para los Refugiados (Conare) y a la Procuraduría General Administrativa como se observa en la parte relativa a la cronología del proceso previamente transcrito, con la finalidad de que produjeran sus escritos de defensa. En virtud de esto, la entonces recurrida Comisión Nacional para los Refugiados (Conare) y la Procuraduría General Administrativa produjeron y depositaron sus escritos de defensa, siendo estos debidamente notificados al entonces recurrente para que depositara su escrito de réplica, como consta en la pág. 2 de la decisión impugnada transcrita.

14. Que, luego de depositados los escritos de defensa el proceso quedó en estado de fallo según el texto del artículo 6 de la Ley núm. 13-07, lo cual obliga a los jueces a decidirlo en el plazo legal.

15. Dicho proceso quedó en estado de ser decidido porque: a) como se lleva dicho, la Ley núm. 13-07 modificó la Ley núm. 1494-47 en lo que respecta a la instrucción y momento de fallo (procedimiento) del recurso contencioso administrativo en la República Dominicana; y b) dicha Ley núm. 13-07

establece en su artículo 6 que el expediente quedará en estado de fallo con el depósito del escrito de defensa, el cual deberá ser comunicado a la parte recurrente (demandante inicial) cuando contenga incidentes o documentos (pruebas), no cuando solo se solicite el rechazo del recurso contencioso administrativo (defensa al fondo), todo sobre la base de la prohibición de indefensión prevista en el artículo 69 de la Constitución.

16. En la especie, los jueces del fondo evidenciaron que no hubo nuevos alegatos o pedimentos los escritos de defensa en cuestión, por lo que no se registró afectación al derecho de defensa ni violación a las normas alegales sobre el debido proceso en la materia.

17. **Que de las apreciaciones fácticas realizadas en el presente caso a cargo de los referidos magistrados, esta corte de casación advierte que han sido realizadas de manera correcta al tenor de las pruebas depositadas dentro del plazo de ley y debidamente analizadas, sin que se aprecie violación al derecho o al debido proceso y a la tutela judicial efectiva,** puesto que, contrario a lo manifestado por la actual recurrente, el tribunal *a quo* fundamentó su decisión sobre la base de los pruebas aportadas y haciendo un razonamiento acertado de estas con el derecho; todo esto, en vista de que las partes se encontraban en igualdad de condiciones en la jurisdicción contencioso administrativa, ejerciendo su derecho a recurrir, teniendo la

oportunidad de presentar sus alegatos y las pruebas que consideraran pertinentes, las que fueron sometidas al escrutinio de los jueces del fondo, todo esto amparados válidamente en las disposiciones del artículo 1315 del Código Civil, supletorio en la materia, como principio general de la prueba y sin observarse violación alguna a las reglas de orden público. Además de que la actual recurrente tampoco depositó prueba alguna de la existencia de un escrito de réplica sin notificar o de los nuevos alegatos de los cuales no pudo defenderse, por lo que no se puede comprobar la veracidad de lo indicado en estos medios reunidos y ponderados.

18. Por tanto, esta Tercera Sala evidencia que el tribunal *a quo* no incurrió en violación alguna ya que en su decisión se respetó su derecho de defensa, el debido proceso y la tutela judicial efectiva, debido a que las partes se encontraban en igualdad de condiciones en la jurisdicción contencioso administrativa, teniendo la oportunidad de presentar sus alegatos de defensa y respetándose los plazos de ley; en consecuencia, procede rechazar este primer medio de casación examinado.

19. Para sustentar el segundo y tercer medios de casación, la parte recurrente Comisión Nacional para los Refugiados (Conare) expone violaciones distintas en su configuración y solución, razón por la cual son examinadas por aspectos, para mantener la coherencia de la sentencia.

20. Para apuntalar algunos aspectos de sus medios de casación reunidos, 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’’ de la jurisdicción *a quo* lleva a desechar cualquier plazo que se establezca, porque el plazo “congruente, viable, razonable 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. 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.

21. Continúa alegando que el criterio del tribunal 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 grave distorsión conceptual sobre el derecho constitucional dominicano.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02222
Solicitud núm.: 3999137
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

22. Para fundamentar su decisión, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

"Hecho a controvertir. 17. Determinar si la recurrida, COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE), al momento de emitir la Resolución núm. SR-035-2022, de fecha 31 de mayo de 2022, en perjuicio del recurrente, señor PER3 ha actuado con apego a las disposiciones constitucionales, los tratados internacionales y las leyes que regulan el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, estableciendo si procede o no disponer de la revocación o anulación de dicha resolución. APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS… 22. En ese sentido, la Constitución, aparte de que proclama un Estado Social y Democrático de Derecho, perfila e instaura las bases para la consideración de un Estado cooperativo con la comunidad internacional, en una interpretación sistemática y combinada de los artículos 26 y 74.3 del texto constitucional, lo que implica que, el legislador constituyente optó por el reconocimiento pleno e irrestricto de las normas de derecho internacional y, en consecuencia, estas disposiciones tienen aplicabilidad directa para los procesos ventilados en cualquier orden y esfera pública? 23. El Tribunal resalta que las obligaciones asumidas por el Estado, sea mediante pactos, convenios o tratados internacionales, que versen sobre Derechos Humanos, adquieren rango constitucional, en clave con el artículo 74.3 de la norma suprema. 24. El Tribunal Constitucional, ha sostenido que: "El mecanismo diseñado por el constituyente para el ingreso del derecho internacional constituye una de las fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, al reconocer y aplicar las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado," es decir, que "De ahí que, una vez que estos hayan superado el procedimiento de firma, suscripción y aprobación constitucionalmente establecido, se erigen como ley entre los Estados Parte, no quedando sujeta a la invocación de normas del

derecho interno para incumplir con las obligaciones estipuladas en el mismo". Sentencia del Tribunal Constitucional núm. TC/0404/18, de fecha de 9 de noviembre de 2018. Fundamento 5.4, pág. 21. 25. Asimismo, es de rigor indicar que, única y exclusivamente los pactos, convenios o tratados internacionales sobre Derechos Humanos se encuentran en paridad y nivel jerárquico con el Texto Supremo (artículo 74.3 Constitucional) y, por tanto, son fuente directa y aplicativa para la solución de procesos administrativos y judiciales. Lo que quiere decir que, en caso de confrontación entre una norma de índole de derechos humanos concebida en el plano de derecho internacional, suscrito y ratificado por el Estado y otra norma infra constitucional, el Tribunal preferirá la primera. 26. Las precedentes consideraciones expuestas resultan de gran relevancia e importancia neurálgica para la solución del caso, toda vez que, buscan clarificar nociones dispersas y abstractas contenidas en el Texto Constitucional. 27. Cabe destacar que, como norma de reconocimiento, los artículos 35.6 y 47 de la 285-04 sobre Migración, establecen lo siguiente: "Art. 35: Son admitidos como Residentes Temporales los extranjeros que califiquen dentro de las siguientes subcategorías: 6. Refugiados conforme la legislación vigente." "Art. 47: El ingreso y permanencia de los extranjeros admitidos en la categoría de residente temporal, en las subcategorías de asilados políticos o de refugiados, se regirá por lo dispuesto en los acuerdos y tratados suscritos y válidos para la República dominicana." 28. Ahora bien, el Tribunal ha verificado que, el Estado ha suscrito y ratificado, de acuerdo con el procedimiento constitucional vigente, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, mediante Resolución aprobada por el Congreso Nacional, núm. 694, de fecha ocho (08) de noviembre de mil novecientos setenta y siete (1977), lo que significa que, esta Convención forma parte del sistema 29. En jurídico dominicano. ese contexto, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, define que el refugiado es la persona que "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a

determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país." 30. Este tribunal, haciendo un análisis de la Convención, se observa que la misma no contiene reglas explicitas sobre los procedimientos a seguir para la determinación de la condición de refugiado y las garantías procesales. En ese sentido, es dable indicar que, las normas de Derecho Internacional tienen un margen de abstracción abundante, en la medida en que, se le permite al Estado, a través de los poderes públicos, la correcta implementación y configuración de los derechos contemplados en los Convenios de esta materia, mediante del procedimiento legislativo de lugar, sin desmedro de desconocer el estándar mínimo convencionalmente estipulado. 31. Así, el Poder Ejecutivo mediante el Decreto núm. 1569, de fecha 15 de noviembre de 1983, creó e integró la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), adscrita a la Dirección General de Migración (DGM), conforme el artículo 5 del Decreto núm. 2330, de fecha 10 de septiembre de 1984. 32. Igualmente, el Decreto núm. 2330, de fecha 10 de septiembre de 1984, prescribe en sus artículos 7, 8, 9 y 10, el procedimiento a seguir para la determinación del estatuto del refugiado. 33. En el artículo 6 del Reglamento núm. 2330, 10 de septiembre de 1984, se instaura la condición de refugiado en los siguientes términos: "Se considerará refugiado, para los fines de la aplicación de este reglamento, a toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o, que careciendo de nacionalidad y hallándose a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviere residencia habitual no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él." 34. Por su parte, el artículo 7 del referido Reglamento, dispone: "Toda persona que, pretendiendo encontrarse en una de las situaciones previstas en el artículo 6 del presente reglamento, desee ser

reconocida como refugiado deberá presentar su solicitud a las autoridades de la Dirección General de Migración, ya sea en las fronteras, puertos, aeropuertos o en Santo Domingo, capital de la República Dominicana. En caso de que dicha solicitud se presente en las fronteras, puertos y aeropuertos, ésta será tramitada inmediatamente por las autoridades de la Dirección General de Migración para su envío a la Oficina Nacional para los Refugiados. Todo extranjero que ingrese ilegalmente al país con el fin de solicitar refugio deberá presentarse en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles ante las autoridades competentes. La entrada ilegal no será motivo para el rechazo de la condición de refugiado en tanto el solicitante llene las condiciones establecidas en la definición contenida en el artículo 6." 35. La hermenéutica constitucional aplicada a la anterior norma convencional nos permite concluir en que la finalidad de dicha disposición no es otra que evitar prolongar, sin justificación, la situación de incertidumbre y padecimiento sufrido por quién pide refugio, y, en gran medida desterrar las formalidades no esenciales que puedan incidentar u obstaculizar los requerimientos de refugio de que sean objeto las entidades competentes; de ahí que, cualquier reglamentación que procure determinar la noción convencional de sin demoras prevista por la referida Convención, estableciendo un plazo dentro del cual deban tramitarse los pedidos de asilo, deberá, necesariamente ser articulado en forma razonable y sobre todo congruente con el artículo 31 de la referida Convención, cuya esencia ha sido formidablemente interpretada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados al establecer que: "Si bien puede establecerse que quienes busquen asilo estén obligados a presentar su solicitud dentro de un cierto plazo, el hecho de no hacerlo, o de no cumplir con los requisitos formales, no deberá excluir la consideración de una petición de asilo". 36. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, recoge en su artículo 33, como uno de sus principios orgánicos, el de no-devolución, a fin de resguardar los derechos de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad solicitando asilo en otras naciones,

bajo cuya rúbrica expresa: "Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas8". 37. En ese mismo tenor, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de fecha 22 de noviembre de 1969, ratificada por la República Dominicana en fecha 21 de enero de 1978, establece en su artículo 22, numeral 8 que: "En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas9". 38. En virtud de las consideraciones que anteceden, y haciendo un ejercicio del control difuso establecido en el artículo 5210de 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 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, parala 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. 39. Que en la especie se coteja, el señor PER3 ingresó al país en fecha 06 de abril de 2021, procediendo a presentar su solicitud de reconocimiento de refugiado ante la Oficina Nacional para los Refugiados en fecha 07 de julio

de 2021, es decir, a tres meses de su llegada, considerado por este Tribunal, como plazo razonable a tales fines. 40. Así las cosas, como consecuencia de lo anterior y una vez declarada por este Tribunal la inaplicación del artículo 7 del Reglamento 2330, de fecha 10 de septiembre de 1984, dictado por la Presidencia de la República, y siendo que, dicho precepto legal constituye, esencialmente, el fundamento jurídico de la Resolución núm.SR-035-2022, de fecha 31 de mayo 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 PER6 procede anular esta última y ordenar a OFICINA NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE), conocer, valorar y decidir, a la mayor brevedad, la pertinencia o no de la solicitud de asilo interpuesta por el señor PER3 lo que implica que este Colegiado solo ponderará este aspecto, sin necesidad de referirse a cualquier otro pedimento accesorio, correspondiendo a la sede administrativa verificar el fondo de la solicitud, en consecuencia, acoge parcialmente el presente recurso, tal como se hará constar en la parte dispositiva de la presente decisión. 41. Finalmente, este Tribunal advierte que la parte recurrente en sus conclusiones peticiona que se ordene a la COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE), adoptar medidas legislativas y reformas en su procedimiento administrativo, conforme a estándares internacionales, la Constitución de la República, la Ley 107-13, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las directrices del Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que aseguren el debido proceso. 42. En esas atenciones, este Colegiado tiene a bien establecer, que si bien es cierto, que por disposición constitucional, los tribunales están conminados a controlar la legalidad de las actuaciones administrativas; no menos cierto es que, no están habilitados para emitir decisiones tendentes a modificar los lineamientos internos sobre los cuales deben versar las reglamentaciones

de la administración y mucho menos promover mediante sentencias reformas legislativas, facultad reservada en algunos casos para el Tribunal Constitucional, en virtud de lo establecido por el artículo 47 de la Ley 137-11, que prevé que el mismo podrá adoptar, cuando lo considere necesario, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada; por lo que, una vez comprobada incompetencia de este Tribunal para realizar acciones de este tipo, se rechaza el referido pedimento, por no tener base legal, valiendo decisión sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente decisión..." (sic).

23. 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.

24. 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 (SCJ) comprobar si el Derecho ha sido bien o mal aplicado.

25. En palabras del Tribunal Constitucional (TC) dominicano: *La debida motivación de las decisiones es una delas 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 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*[1].

26. 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*

[1] Sentencia TC/0017/13, de fecha 20 de febrero 2013.

que la actuación de éstos no resulte arbitraria, sino que proviene de una aplicación racional del derecho[2].

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

28. 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 Refugiados, ratificada por el Congreso Nacional en el año 1997 no establece como sanción en la 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. Sostienen dichos magistrados que la condición de refugiado no se pierde sino por las causas que el propio Convenio dispone, entre las cuales no se encuentran situaciones temporales referentes a la solicitud.

29. 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

[2] SCJ, Tercera Sala, sentencia núm. 315, 8 de junio 2016. BJ.1267.

del plazo que la normativa interna disponga, dicha situación no debe conducir a la afirmación de que esa normativa debe ser declarada inconstitucional o contraria a la convención.

30. 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 ya que este es el instrumento o mecanismo más importante para la operatividad de sus contenidos materiales.

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

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02222
Solicitud núm.: 3999137
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

32. 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 ello no fuera posible. En ese sentido se observa que el hecho de que el Convenio no haya dicho nada sobre el tiempo para el reclamo de la condición de refugiado, dicha situación, por sí sola, no es argumento válido para justificar la inconstitucionalidad que nos ocupa.

33. 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 de que tal y como se lleva dicho, dentro de 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.

34. 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.

35. La Ley núm. 1494-47 de 1947 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.

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

FALLA

PRIMERO: CASA parcialmente la sentencia núm. 0030-04-2023-SSEN-00486 de fecha 7 de julio de 2023 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto, así delimitado, a la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02222
Solicitud núm.: 3999137
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

SEGUNDO: RECHAZA los demás aspectos del presente recurso de casación.

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

César José García Lucas, 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.

[redacted]

PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Rafael Vasquez Goico
Anselmo A. Bello Ferreras
Manuel A. Read Ortiz
Manuel R. Herrera Carbuccia
Moises A. Ferrer Landron
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/994I-BPAV-S15W-VOA8