REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02225
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente
SCJ-TS-25-0105

[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. 0030-1642-2023-SSEN-00384 de fecha 12 de mayo de 2023 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02225
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
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. [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 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. [redacted].

3. Mediante dictamen de fecha 2 de abril de 2024 suscrito por la Lcda. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

4. En el mes de enero de 2022 el señor [redacted] ingresó a territorio dominicano. Posteriormente se presentó ante la Oficina Nacional para los Refugiados solicitando al gobierno dominicano que le reconociera la condición de refugiado. Luego, en fecha 31 de mayo de 2022

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02225
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare) emitió la resolución núm. SR-026/2022, declarando la inadmisibilidad de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado del señor [redacted].

5. No conforme con esa decisión, interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1642-2023-SSEN-00384 de fecha 12 de mayo de 2023, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA como bueno y válida, el presente recurso contencioso administrativo incoado en fecha de 22 de julio del 2022, por el señor [redacted], en contra de la COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE). **SEGUNDO:** En cuanto al fondo, ACOGE PARCIALMENTE el presente recurso, por los motivos expuestos en el cuerpo de la sentencia y, en consecuencia, REVOCA la Resolución núm. SR-026/2022, expedida por la COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE), en fecha 31 de mayo de 2022, de conformidad con las motivaciones esbozadas. **TERCERO:** RECHAZA la solicitud formulada por la parte recurrente, señor [redacted] respecto a la adopción de medidas legislativas para la aplicación de estándares en su procedimiento administrativo. **CUARTO:** DECLARA el proceso libre de costas. **QUINTO**: ORDENA, la comunicación de la presente sentencia, vía Secretaría General del Tribunal a las partes envueltas en el proceso; parte recurrente señor [redacted], parte recurrida, COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE) y la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA (PGA). **SEXTO**: ORDENA que la presente

sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

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, falsa integración del bloque de constitucionalidad. **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.

V. Sobre el defecto de la parte recurrida

8. Previo al examen del recurso de casación, esta sala procederá a verificar la posible declaratoria del defecto de la parte recurrida señor [redacted]

[redacted], representada por [redacted], conforme con lo prescrito en el párrafo III del artículo 21 de la Ley núm. 2-23.

9. Conforme con el artículo 19 de la Ley núm. 2-23 … *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 I.- El acto será notificado a la persona misma que se emplaza o en su domicilio real, o en el domicilio de elección que indique el acto de notificación de la sentencia, si fuere el caso. 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. En ese tenor, el artículo 21 de la indicada norma dispone que … *La parte recurrida depositará el original de su memorial de defensa con constitución de abogado en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, que contendrá sus medios de defensa, excepciones o presentará recurso de casación incidental o alternativo, así como los documentos en que sustente sus medios, en un plazo no* [redacted] *(10) días hábiles a contar de la fecha del acto de emplazamiento. Párrafo I.- El memorial de defensa y el inventario de documentos que hubieren sido depositados, será notificado al abogado de la parte recurrente dentro de los tres (3) días hábiles a partir del depósito indicado en este artículo... A falta de depósito en la*

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02225
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

secretaría general de la Suprema Corte de Justicia del original del memorial de defensa con constitución de abogado o del original del acto de notificación en los plazos señalados, se considerará a la parte recurrida en defecto, el cual será pronunciado en el fallo, quedando desechado del expediente el memorial de defensa que se hubiere depositado.

11. De la disposición legal citada resulta que la recurrida en casación hará defecto cuando no deposite su memorial de defensa o el acto de su notificación en el plazo indicado por la ley[1].

12. En la especie se verifica que la parte recurrida [redacted] fue regularmente emplazada por la parte recurrente mediante el acto núm. 686/2023 de fecha 31 de octubre de 2023 instrumentado por [redacted] alguacil ordinario de la Cámara Penal de Corte de Apelación de Santo Domingo, agotando el procedimiento de notificación por domicilio desconocido.

13. Igualmente, el examen de los documentos aportados al expediente revela que la parte recurrida señor [redacted], representada por [redacted] realizó el depósito de su memorial de defensa en fecha 8 de noviembre de 2023; sin embargo, no fue notificado a la parte recurrente, según se verifica de los archivos de esta Suprema Corte de Justicia.

[1] Subrayado nuestro.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02225
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

14. Al respecto, una de las consecuencias del pronunciamiento del defecto es que la corte de casación debe desechar el memorial de defensa irregularmente depositado fuera de los plazos previstos por la ley.

15. Al no existir evidencia de que la parte recurrida señor [redacted], representada por [redacted], haya notificado su memorial de defensa con constitución de abogado en ocasión de este recurso de casación, procede que esta corte de casación pronuncie el defecto en contra de la referida parte recurrida, por no haber satisfecho las formalidades establecidas en la ley para comparecer ante esta jurisdicción, por lo que entiende procedente desechar el memorial depositado por la parte recurrida, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de esta decisión.

16. Para apuntalar su primer medio 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 se puede asignar un caso a una sala si no se han completado las diligencias procesales puestas a su cargo, es decir, recurso, escrito de defensa; réplica-contrarréplica. Que, la presidencia de una sala del tribunal *a quo*, no puede dar curso a una causa sin antes haber verificado que se hayan realizado todas sus obligaciones procesales.

17. Continúa alegando la parte recurrente, que el tribunal *a quo* dejó a la hoy exponente en espera del fiel cumplimiento del debido proceso debido a que le fue notificada la sentencia ahora impugnada saltándose las diligencias esenciales y obligatorias del proceso, tal como es la réplica.

18. 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:

''…El expediente que nos ocupa fue iniciado con motivo del Recurso Contencioso Administrativo depositado en fecha 20 de julio del 2022, incoado por el señor [redacted] en contra de la COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE). Mediante el Auto núm. [redacted], de fecha 18 de agosto del 2022,la Presidencia del Tribunal ordenó comunicar la instancia del expediente depositado en fecha 20 de julio del 2022, a la parte recurrida COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE) y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA (PGA), a los cuales al tenor del párrafo I del artículo 6 de la Ley núm. 13-07 del 05 de febrero de 2007, les fue otorgado un plazo de treinta (30) días a partir de la recepción de la instancia con la finalidad de que hicieran depósito de su escrito de defensa. Dicho auto fue notificado a la parte recurrida, Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) y a la Procuraduría General Administrativa (PGA) mediante el acto núm. 1425/2022, de fecha 02 de septiembre de 2022, por intermedio del ministerial, [redacted], Alguacil de Estado del Tribunal Superior Administrativo. La COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE), ejerció su derecho defensa mediante el escrito de defensa depositado en fecha 21 de septiembre del 2022. En esas atenciones, la Presidencia del Tribunal mediante el Auto núm. 17860-2022, de fecha 28 de noviembre del 2022, ordenó la comunicación del escrito de

defensa y dictamen antes anotado a la parte recurrente para que dentro de un plazo de quince (15) días, a partir de la fecha de recibido, produzca su escrito de réplica a dichos escritos de defensa. Dicho auto que fue notificado a la parte recurrente por la unidad de notificaciones del Tribunal vía correo electrónico a la dirección [redacted] en fecha 15 de diciembre del 2022. Mediante el Auto núm. 02348-2022, de fecha 19 de enero del 2023, la Presidencia del Tribunal ordenó la puesta en mora a la Procuraduría General Administrativa (PGA) para que en un plazo de cinco (05) días a partir de la fecha de recibo, produzca su escrito dictamen sobre el recurso. Dicho Auto fue notificado a la Procuraduría General Administrativa (PGA) mediante el acto núm. 288/2023, de fecha 10 de marzo del 2023, instrumentado por el ministerial [redacted], alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo. Mediante Auto núm. 01774-2023, de fecha 02 de mayo del 2023, emitido por la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, esta Sala por sorteo, para el conocimiento del presente recurso. En fecha 11/05/2023, fue emitido por esta Sala el Auto núm. 2023-S04-00400 mediante al cual se asignó el expediente parafines de fallo'' (sic).

19. 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 amplié su defensa si lo cree pertinente*, enviándola al Presidente del Tribunal dentro de los diez días de la comunicación*.

20. A su vez el artículo 6 de la Ley núm. 13-07, señala que 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 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.

21. 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.

22. 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) produjo su escrito de defensa mientras que la Procuraduría General Administrativa fue puesta en mora, siendo debidamente notificado al entonces recurrente para que depositara su escrito de réplica, como consta en la pág. 2 de la decisión impugnada transcrita.

23. 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.

24. 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.

25. 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.

26. 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 el medio ponderado.

27. 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.

28. 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.

29. 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. 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.

30. Continúa alegando que con su criterio el tribunal *a quo* ha asimilado el derecho humano a buscar refugio con un derecho fundamental de los establecidos y protegidos por la Constitución. Que en 2011 con el Reglamento de la Ley General de Migración se dispuso que todo lo relacionado con solicitantes de refugio o refugiados se rige por el reglamento del Conare. Por tanto, los jueces del fondo revelaron un desconocimiento del derecho internacional y una grave distorsión conceptual sobre el derecho constitucional dominicano.

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

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02225
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

‘‘7.2 Hechos a controvertir A. Determinar si la Resolución núm. SR-026/2022, emitida por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), se ajusta a las disposiciones constitucionales y convencionales que rigen la materia en cuestión… 12. La Constitución de la República en adición a que proclama un Estado Social y Democrático de Derecho3 , 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 264 y 74.35 del Texto Constitucional. Ello 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. 6 8.1 Determinar si la Resolución núm. SR-026/2022, emitida por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), se ajusta a las disposiciones constitucionales y convencionales que rigen la materia en cuestión. 13. El litigio que se analiza tiene su génesis cuando la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) dictaminó la inadmisibilidad de reconocimiento de calidad de refugiado del señor [redacted] por haber estado o proceder de un Estado cuya protección hubiera podido solicitar7 . 14. En ese sentido, el señor [redacted] interpuso el presente recurso contencioso administrativo estableciendo que la interpretación realizada por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) sobre su solicitud, deviene ineficaz en relación a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Argumenta la parte recurrente, que la Administración ha realizado una interpretación desfavorable sobre la Convención bajo la aplicación del concepto primer país seguro, contrario a lo establecido por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) que es de criterio que no es posible conocer los méritos de fondo de una pretensión y luego decidir el caso sobre cuestiones incidentales. Alega la Administración actuante que, la condición de refugiado no se reconoce por cuestiones de compasión, discrecionalidad o arbitrariedad sino por el cumplimiento de los requisitos, por lo que, solicita

el rechazo del recurso contencioso administrativo en cuestión. 15. En ese orden de ideas, el Tribunal resalta que, las obligaciones asumidas por el Estado dominicano, así 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. En el presente caso, no cabe dudas de que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados se erige en un tratado internacional que versa sobre Derechos Humanos de las personas refugiadas, por lo que su calidad no es refutada. 16. En un diálogo con el Tribunal Constitucional (TC) dominicano, se 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.''8 17. No obstante, a lo anterior, el propio Texto Constitucional sujeta la exigibilidad y aplicación de las normas de Derecho Internacional a varias condiciones, entre las que se destaca, que éstas se hayan adoptado siguiendo a milímetro el cauce o procedimiento constitucional previsto y vigente (numerales 1 y 2 del artículo 26 de la Constitución). 9 18. 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 anterior 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 dominicano y otra norma infra constitucional, el Tribunal proferirá la primera. 19. 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. 20. Ahora bien, el Tribunal ha verificado que, el Estado dominicano ha suscrito y ratificado,

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02225
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

- 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 jurídico dominicano. 21. De manera concreta, para fundamentar la inadmisibilidad de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, en la Resolución núm. SR-026/2022 hoy impugnada, se estableció que: i) El solicitante no formuló al gobierno dominicano un temor de persecución a su llegada por primera vez (como se sabe, nunca fue su interés, según admitió), sino a raíz de la frustración del viaje ilegal que junto a otros pretendía realizar para llegar a Puerto Rico, y las diligencias de la Dirección General de Migración para deportarlo por no tener autorización de permanencia, lo cual se asemeja a una solicitud fraudulenta con el objetivo de evadir la deportación. […] ii) De tener algún temor de persecución, su primer país de refugio lo seria Haití, adonde llegó antes de ingresar al territorio dominicano. Haití constituye el tercer país seguro en el cual el solicitante, con toda seguridad, habría solicitado protección internacional en las oficinas del ACNUR, quien pondría en marca el procedimiento de determinación de la condición de refugiado. 45. […] Cuando una persona que sufre alegada persecución real o potencial no solicita protección internacional en el primer país al que llega desde su país de origen, su proceder puede ser encuadrado en la circunstancia de la compra de asilo (asylum shopping) o en un movimiento irregular, porque estaría escogiendo el lugar donde requiere se le brinde protección en caso de genuine necesidad. 47. La normativa dominicana sobre refugiados establece que será declarada inadmisible toda solicitud de refugio cuando el solicitante haya estado o proceda de un Estado cuya protección como refugiado hubiera podido solicitar y no lo ha hecho. Esta circunstancia, como toda inadmisibilidad de la pretensión, impide conocer los méritos de las argumentaciones de un solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado. 10 22. El Tribunal, ejerciendo su rol de contralor de la actividad

administrativa, estima que las motivaciones para el decreto de la inadmisibilidad de la solicitud de reconocimiento de refugiado del señor [redacted], resultan contrarias al bloque de constitucionalidad y, por ende, a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, bajo las siguientes razones que se apuntalan a seguidas cuentas. 23. En primer lugar, puesto que, luego de escudriñar íntegramente la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, no se advierte textualmente la causal de inadmisibilidad de solicitud de refugiado, aplicada en la Resolución cuestionada. Dicho en otros términos, la Convención no consagra dentro de su andamiaje o cuerpo normativo, la causal de inadmisibilidad de reconocimiento de la calidad de refugiado por alegado movimiento sucesivos irregulares o asylum shopping (compra de asilo). En efecto, como planteara la propia parte recurrente Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) en su escrito de defensa, esta invención de admisibilidad emerge del derecho comunitario europeo y a su doctrina jurídica11 . 24. En ese sentido, debe traerse a colación que las causales de inadmisibilidad de reconocimiento de refugiado -en el marco internacional- se encuentran taxonómicamente dispuestas en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados. A modo ejemplificativo y como ha sostenido nuestra jurisprudencia: "[…] es la misma Convención Internacional que prevé ciertos supuestos en los que no se otorga la condición de refugiado a una persona solicitante. Por consiguiente, si la persona "ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos" 12, el Estado podrá negarle la condición de refugiado (artículo 1. F).13" 25. Y es que, al examinar la Resolución núm. SR-026/2022, esta sede judicial evidencia que la parte recurrida Comisión Nacional para los Estatutos (CONARE) ha incurrido en violación al principio de impugnabilidad objetiva de los recursos en sede administrativa en la medida en que, ha añadido un requisito procesal de admisibilidad no contemplado en la normativa internacional. En suma, este

accionar arbitrario colide con el principio de vinculación positiva de la Administración o juridicidad (artículo 138 constitucional) en tanto que se ha extralimitado en un asunto que la normativa vigente -en sentido amplio- no ha previsto. 26. Sobre esto último, adviértase de facto que en este examen jurisdiccional no se ha hecho referencia a la normativa infra constitucional que soporta la atacada Resolución dado que, mutatis mutandis, como hemos señalado anteriormente: "48. Aún fuera de la discusión planteada por las partes, este Tribunal controlando la constitucionalidad del Decreto núm. 2330 y apegándose a los principios que rigen el procedimiento constitucional de oficiosidad y efectividad, deja constancia que la regulación que restringe a quince (15) días la solicitud de reconocimiento de refugiado no se aviene o ajusta al estado de cosas constitucional, en la medida en que, vulnera el numeral 2 del artículo 74 de la Constitución de la República al constituirse en una materia que corresponde ser determinada al legislador ordinario y no vía reglamentaria en cuanto envuelve garantías recursivas administrativas; como derivación del Estado Democrático que el Texto Constitucional promete.14" 27. Esto es, en atención a que ha sido el Decreto núm. 2330 sobre Reglamento de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), la pieza normativa que suma los elementos procesales de admisión para de la solicitud de reconocimiento de refugiados y no una Ley, el Tribunal no puede validar una aplicación inconstitucional de éstos (artículo 6 constitucional). Enfatizamos de esta manera que, bajo el Estado Constitucional de Derecho imperante, la previsión del reconocimiento de la calidad de refugiados como los consecuentes requisitos de admisibilidad o inadmisibilidad, deben ser regulados por el legislador ordinario al constituirse en parte medular de la reserva de ley (TC/0373/14). 28. En frecuencia con las precedentes motivaciones, procede que el Tribunal acoja el presente recurso contencioso administrativo en este aspecto y, en consecuencia, declare la nulidad de la Resolución núm. SR-026/2022, emitida por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), de fecha 31 de mayo del 2022, valiendo decisión'' (sic).

32. 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.

33. En ese sentido, debe precisarse que una decisión jurisdiccional que no contenga una exposición acabada de los motivos y circunstancias de la causa como también de las normas aplicable 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.

34. 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[2].

35. 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].

36. 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 consideraron, luego de estimar que la Convención sobre los Estatutos de los Refugiados del año 1951 y su protocolo del año 1967 tiene rango constitucional en nuestro país por ser un tratado que versa sobre derechos humanos, que la inadmisión de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado formulada por el hoy recurrido en casación ante el

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

CONARE violentó el citado convenio internacional ya que en su contenido no consta dicha posibilidad de inadmisión por las causas que la motivaron.

37. Para lo que aquí importa, resulta prudente señalar 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 1977, no establece como sanción en esa materia (refugio) el hecho de que los solicitantes de la condición de refugiados hayan realizado lo que se conoce como "movimientos sucesivos irregulares".

38. Esta afirmación no explicada configura una insuficiencia en cuanto a la motivación de la sentencia impugnada si se tiene en cuenta lo siguiente: a) un movimiento sucesivo irregular en materia de derecho de los refugiados refiere a una situación en la que los solicitantes de asilo tenían protección internacional previa, o pudieron haberla solicitado y recibido de otro país, que es lo que alega el CONARE sucedió respecto del hoy recurrido en casación; b) estos movimientos deben ser concebidos como un mal uso del derecho de solicitar asilo por los inconvenientes y consecuencias negativas que acarrean de todo tipo y sobre lo cual no es el momento para recordar, tanto para los Estados como para los que pretenden que se les reconozca la condición de refugiados; c) el derecho internacional no confiere a los solicitantes de asilo el derecho de elegir el país que les debe brindar la protección internacional, aunque dichos solicitantes deseen prevalerse de

mejores condiciones materiales de acogida; y d) los solicitantes de asilo tienen el deber de cumplir la norma sobre refugio de los Estados nacionales donde se realice la solicitud, muy especialmente la que se relaciona con la salvaguarda del orden público, así como la costumbre internacional. Deben en esa medida presentar las solicitudes de asilo en forma oportuna y cumplir con las condiciones para la regularización de su estancia en el territorio de acogida.

39. Que al no explicar la forma en que los referidos movimientos sucesivos irregulares en materia de refugio no afectan bienes constitucionales de nuestro país (orden público interno, norma nacional interna, afectación a los derechos de los propios refugiados, caos en el sistema internacional de protección, fomento de desigual distribución entre los posibles países de acogida, etc.), sino que su sanción restringe el derecho fundamental de asilo, procede declarar la falta de la motivación de fallo atacado, tal y como sostiene la parte recurrente.

40. Finalmente, esta Corte de Casación, quiere dejar constancia que en modo alguno este pronunciamiento supone una posición prefijada sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicha disposición reglamentaria, la cual deberá valorarse en su justa dimensión por los jueces de fondo.

41. 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 a otra jurisdicción de la misma categoría que aquella de la cual emana la sentencia casada, o a otra sala u otra composición de jueces de la misma jurisdicción.*

42. En virtud del principio de libre acceso a la justicia previsto en el artículo 69.1 de la Constitución, en las materias contencioso administrativas y contencioso tributarias no habrá condenación es costas.

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 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. 0030-1642-2023-SSEN-00384 de fecha 12 de mayo de 2023 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto a la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02225
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
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.

[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.