REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02633 y [redacted]-RECA-02763
Sol. núms.: 4060268 y 4060268
Recurrente principal y recurrido incidental: [redacted]
Recurrido principal y recurrente incidental: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza/Inadmisible

SCJ-TS-25-0459

[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 **28 de marzo de 2025**, años 182° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por [redacted] y de manera incidental por la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare), ambos contra la sentencia núm. 030-04-2023-SSEN-00743 de fecha 29 de septiembre de 2023 dictada por la Tercera Sala del

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02633 y [redacted]-RECA-02763
Sol. núms.: 4060268 y 4060268
Recurrente principal y recurrido incidental: [redacted]
Recurrido principal y recurrente incidental: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza/Inadmisible

Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 5 de diciembre de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por la Lcda. Rasiel [redacted], actuando como abogada constituida de [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare), representada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 27 de diciembre de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. [redacted], Ezer Vidal y Steffany [redacted].

3. Mediante dictamen de fecha 23 de mayo de 2024 suscrito por la Lcda. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02633 y [redacted]-RECA-02763
Sol. núms.: 4060268 y 4060268
Recurrente principal y recurrido incidental: [redacted]
Recurrido principal y recurrente incidental: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza/Inadmisible

En cuanto al recurso de casación incidental interpuesto por la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)

4. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 27 de diciembre de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por Lcdos. [redacted], Ezer Vidal y Steffany [redacted], actuando como abogados constituidos de la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare), representada por [redacted].

5. La defensa al recurso de casación fue presentada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 12 de enero de 2024 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por su abogada constituida Lcda. Lcda. [redacted].

6. Mediante dictamen de fecha 6 de mayo de 2024 suscrito por la Lcda. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

III. Antecedentes

7. En fecha 1 de septiembre de 2019 [redacted] ingresó al territorio dominicano, solicitando en fecha 29 de septiembre de 2021 al Gobierno Dominicano el reconocimiento de la condición de refugiado.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02633 y [redacted]-RECA-02763
Sol. núms.: 4060268 y 4060268
Recurrente principal y recurrido incidental: [redacted]
Recurrido principal y recurrente incidental: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza/Inadmisible

8. En fecha 31 de mayo de 2022 la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare), emitió la resolución núm. SR-033/2022 mediante la cual declara caduco el plazo para la interposición de la solicitud de reconocimiento de condición de refugiado de [redacted];

9. No conforme con la decisión de la Administración Pública el señor [redacted], interpuso recurso contencioso administrativo, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 030-04-2023-SSEN-00743 de fecha 29 de septiembre 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 26 de julio de 2022, por el señor [redacted], contra la Resolución núm. SR-033-2022, de fecha 31 de mayo de 2022, emitida por la COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE), por haber sido incoado conforme con las disposiciones que rigen la materia. **SEGUNDO:** RECHAZA en cuanto al fondo, el indicado recurso, interpuesto y en consecuencia CONFIRMA la Resolución núm. SR-033-2022, de fecha 31 de mayo de 2022, emitida por la COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE), 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.: [redacted]-RECA-02633 y [redacted]-RECA-02763
Sol. núms.: 4060268 y 4060268
Recurrente principal y recurrido incidental: [redacted]
Recurrido principal y recurrente incidental: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza/Inadmisible

IV. Medios de casación

a) En cuanto al recurso de casación principal

10. La parte recurrente principal [redacted], invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Contradicción jurisprudencial, violación al principio de seguridad jurídica. **Segundo medio:** Contradicción de motivos en la sentencia del Honorable Tribunal Superior administrativo. **Tercer medio:** Vulneración de las disposiciones constitucionales y convencionales en materia de asilo; errónea interpretación de la norma" (sic).

b) En cuanto al recurso de casación incidental

11. La parte recurrente incidental Comisión Nacional para los Refugiados (Conare), 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:** Violación al principio de supremacía constitucional. El avieso sacrilegio a la *normarum*. **Quinto medio:** Falsa vinculación a tribunales internacionales sobre derechos humanos. **Sexto medio:** Errónea Categoría dada a la convención sobre refugiados. **Séptimo medio:** Erróneo control

difuso de constitucionalidad. El plazo adecuado para solicitar refugio: punto en discordia. **Octavo medio:** Error conceptual del tribunal a-quo. La inconvencionalidad e inconstitucionalidad. **Noveno medio:** La evidente ignorancia del tribunal a-quo. Lo que se debe saber sobre la convención sobre refugiados. El [redacted] (ACNUR) y el Comité Ejecutivo del ACNUR. **Décimo medio**: La norma nacional respecto a la Convención Americana de Derechos Humanos. Falsa interpretación de esta última" (sic).

V. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

12. 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.

VI. *En cuanto a la fusión de los expedientes de ambos recursos de casación*

13. En su memorial de defensa al recurso de casación incidental, la parte recurrida incidental [redacted] solicitó la fusión de ambos expedientes.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02633 y [redacted]-RECA-02763
Sol. núms.: 4060268 y 4060268
Recurrente principal y recurrido incidental: [redacted]
Recurrido principal y recurrente incidental: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza/Inadmisible

14. Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia sostiene el criterio de que *la fusión de expedientes o recursos es una facultad de los jueces, que se justifica cuando lo aconseja una buena administración de justicia, siempre que la reunión de varios expedientes, demandas o recursos interpuestos ante un mismo tribunal y entre las mismas partes, puedan ser decididos, aunque por disposiciones distintas, por una misma sentencia*; que en el presente caso, aunque los recurrentes han interpuesto por separado sus recursos de casación, descritos más arriba, procede para una buena administración de justicia, en razón de que van dirigidos contra la misma sentencia y entre las mismas partes, fusionarlos y decidirlos por una sola sentencia.

15. Es preciso aclarar que la fusión de los expedientes no implica que los recursos de casación que se decidirán mediante una misma sentencia pierdan su identidad, por lo que los méritos de cada uno serán debidamente analizados por esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia.

VII. Sobre el interés casacional

16. El artículo 10 de la Ley núm. 2-23 prevé los presupuestos de admisibilidad del recurso de casación indicando que: *El recurso de casación procede contra: ... 3) En adición a lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo, las sentencias interlocutorias e incidentales que pongan fin al proceso o han ordenado su suspensión*

o sobreseimiento, así como aquellas sentencias de fondo, dictadas en única o en última instancia, que en la solución del recurso de casación presenten interés casacional, el cual se determina cuando: a) En la sentencia se haya resuelto en oposición a la doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación. b) En la sentencia se resuelva acerca de puntos y cuestiones sobre las cuales exista jurisprudencia contradictoria entre los tribunales de segundo grado o entre salas de la Corte de Casación. c) Las sentencias que apliquen normas jurídicas sobre las cuales no exista doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación, y esta última justifique la trascendencia de iniciar a crear tal doctrina.

17. El interés casacional como institución procesal reviste 3 vertientes: en primer lugar, el denominado objetivo que se encuentra tasado en el ámbito del artículo 10.3 literales a), b) y c) de la ley que regula la materia. Igualmente existe el interés casacional presunto aplicable a un conjunto de materias en las que no se requiere que se acredite presupuesto alguno de admisibilidad previa señaladas en el numeral 2 del artículo 10, las cuales son las siguientes: estado y capacidad de las personas; niños, niñas y adolescentes; derecho de los consumidores; referimiento; nulidad de laudos arbitrales; execuátur de sentencias extranjeras, competencia de los tribunales. En ese mismo sentido se encuentra lo relativo al embargo inmobiliario, así como la situación que

concierna a una cuestión de constitucionalidad juzgada por la jurisdicción de alzada de lo que provenga la sentencia impugnada. Igualmente, ha lugar a retener interés casacional presunto cuando se haya incurrido en una infracción sustantiva o procesal, según resulta del artículo 12 de la citada ley.

18. De conformidad con la Ley núm. 2-23 del 17 de enero de 2023 el recurso de casación es una vía de derecho que plantea un ámbito regulatorio con eje de optimización en el que prevalece una visión institucional, se trata de una vía restrictiva que procede contra las sentencias que enuncia el artículo 10 en sus respectivos numerales. En ese sentido, el numeral 3 de dicho texto legal habilita el recurso contra las sentencias interlocutorias e incidentales que pongan fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento, así como aquellas sentencias de fondo, dictadas en única o en última instancia, que en la solución del recurso de casación presenten interés casacional.

19. La naturaleza y esencia del interés casacional en su examen de validación legal son distintos y están consecuentemente por encima del interés individual de las partes por tratarse de un mecanismo de afianzamiento de las estructuras judiciales como fortaleza institucional del proceso y del Estado de derecho, lo cual ha sido reconocido de manera sistemática en el derecho

comparado, tanto por las jurisdicciones constitucionales como las que conciernen al control de convencionalidad[1].

20. El primer acuerdo pleno no jurisdiccional suscrito por los integrantes de esta Tercera Sala tendrá efectividad respecto de los recursos de casación interpuestos a partir del 5 de noviembre del año 2023. Sin embargo, precisa que, si bien respecto de los recursos interpuestos antes de esa se predica cierta flexibilidad en cuanto de las decisiones sobre el interés casacional, ello no significa la imposibilidad que esta Tercera Sala declare inadmisible los medios cuando efectivamente se advierta la inexistencia de dicho interés casacional.

21. En ese sentido se debe entender que cuando el recurrente ha omitido toda referencia al interés casacional, es decir, en el caso de no haber señalado siquiera en cuál de las tres (3) causales previstas respecto de ese instituto apoya sus medios de casación, deben ser declarados inadmisibles en vista de la imposibilidad de esta Tercera Sala de determinar la existencia o no de dicho nuevo filtro introducido en el procedimiento de casación dominicano.

22. Así las cosas, al tratarse en la especie de la determinación de las condiciones y circunstancias que configuran el interés casacional fundamentado en el artículo 10 numeral 3) literal c) de la Ley núm. 2-23,

[1] SCJ, Primera Sala, sent. SCJ-PS-23-01912, de 31 de agosto 2023, BJ. 1353

procede declarar la trascendencia de iniciar una doctrina jurisprudencial relacionada con diversas aristas sobre el plazo para acudir en reclamo para la condición de refugiado en la República Dominicana. En ese sentido, al verificarse interés casacional del presente recurso a tenor del texto enunciado, se procede al examen de los medios que sustentan el presente recurso de casación.

a) En cuanto al recurso de casación principal interpuesto por [redacted]

23. Para apuntalar sus medios de casación propuestos, los cuales se reúnen por convenir a la solución del caso, la parte recurrente alega en esencia, que existe una contradicción jurisprudencial que violenta el principio de seguridad jurídica sobre la apreciación del plazo o de no presentar solicitud de asilo en el plazo dispuesto por la Administración ya que en otras decisiones el Tribunal Superior Administrativo había advertido la inconstitucionalidad de la disposición que exige presentar la solicitud de refugio dentro del plazo de 15 días (artículo 7 del Decreto 2330 Reglamente de la CONARE) procediendo a inaplicar de manera continuada la referida disposición; que es materialmente imposible que TODAS las personas con necesidad de protección internacional, conozcan en menos de 15 días las disposiciones convencionales en materia de refugio y sepan identificar las estructuras

nacionales dispuestas para la protección de las personas refugiadas; que las contradicciones no justificadas entre las decisiones emitidas por el Tribunal Superior Administrativo en torno a la irrazonabilidad del plazo para las solicitudes de asilo, destruyen la previsibilidad de la que deben estar revestidos los actos de los poderes públicos como garantía normativa de seguridad jurídica; pero además, imposibilita el acceso efectivo al derecho de asilo.

24. Continúa alegando la parte recurrente que existe una contradicción de motivos en la decisión impugnada que conduce a una errónea aplicación de la norma para el caso concreto, en vista de que los jueces del fondo inician sus motivaciones reiterando su criterio en torno a la no conformidad del artículo 7 del Reglamento 2330 con varias disposiciones convencionales incluyendo el plazo razonable de la Convención Americana, como la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, estableciendo en relación con el plazo que si bien puede establecerse que quienes buscan 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, sin embargo, concluyen determinando que el señor [redacted] acudió en espacio de tiempo exagerado, lo

que constituye una argumentación incongruente con los motivos expuestos en la decisión, ya que el plazo no podía ser la única causal de rechazo de la solicitud de asilo, no sin ponderar posibles circunstancias que imposibilitaran materialmente al solicitante de acercarse al sistema de protección nacional, como en efecto ha ocurrido en la resolución de Conare, reiterada por el Tribunal Superior Administrativo, que no se valoró para el rechazo de la solicitud de refugio del señor [redacted] ningún otro aspecto más allá de la caducidad; que cuando el tribunal *a quo* motiva la inconvencionalidad de la exigencia de un plazo como única causal de rechazo de la solicitud de asilo que no considere las necesidades de protección del solicitante o las razones que imposibilitaron realizar previamente su solicitud, para después en la misma decisión pasar a confirmar una resolución que ha hecho precisamente esto, aparece una verdadera y real incompatibilidad entre las motivaciones, así como entre estas y el dispositivo de la sentencia atacada.

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

"… APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS8.Al tenor del artículo 139 de nuestra Carta Fundamental, los Tribunales son los encargados de controlar la legalidad en los actos de la Administración Pública, por lo cual es nuestrodeber velar por la protección de los derechos de las personas que acudan al Sistema de Justicia en busca de una solución a sus conflictos,

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02633 y [redacted]-RECA-02763
Sol. núms.: 4060268 y 4060268
Recurrente principal y recurrido incidental: [redacted]
Recurrido principal y recurrente incidental: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza/Inadmisible

situación que se colige del espíritu plasmado por el legislador en las disposiciones del artículo 8 de nuestra indicada Constitución Política.9.Laparte recurrente, señor [redacted], solicita que sea revocada la Resolución núm. SR-033-2022, de fecha 31 de mayo de 2022, emitida por la COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE), alegando que la CONARE no debió emitir dicha resolución sin determinar si existe necesidad de protección, basándose únicamente en que fue presentada luego de los 2añosde entrada al país, es decir en septiembre 2019, máxime cuando se trata de la única alternativa con la que cuenta el solicitante para resguardar su integridad personal y poder vivir de forma digna en este país de acogida. En ese sentido, alega que la CONARE debió tomar en cuenta los presupuestos que fundamentan la calidad de refugiado del solicitante, tales como la falta de protección por el Estado de Cuba, el temor fundado y la persecución que este sufre en su país de origen. Continúa la recurrente, alegando que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo deben ser interpretados y aplicados con la perspectiva de Derechos Humanos y en el sentido más favorable al solicitante de asilo o refugio, recordando que el reconocimiento de un solicitante de asilo como refugiado tiene un carácter declarativo de derecho y no constitutivo de derecho, debido a que, desde que se reúnen las condiciones de facto, la persona es refugiada, aun sin esta saberlo. Que la Convención de Ginebra de 1951 y el protocolo del 1967 sobre estatuto de los refugiados no impone a quienes desean ver reconocida la condición de refugiado, la obligación de presentar la solicitud dentro de un plazo ni que lo hagan inmediatamente a su salida del país de origen, haciendo dicha Convención en su artículo 31 una mera referencia de "ponerse sin demora en contacto con las autoridades."Que tiene jerarquía constitucional y fuerza de ley, el principio de no devolución al país del cual es nacional un solicitante de refugio, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02633 y [redacted]-RECA-02763
Sol. núms.: 4060268 y 4060268
Recurrente principal y recurrido incidental: [redacted]
Recurrido principal y recurrente incidental: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza/Inadmisible

de Derechos Humanos; que por estas razones debe ser revocada la resolución atacada.10.Por su lado, la parte recurrida, COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE), arguye que el señor [redacted], nacional cubano, ingresó al territorio dominicano en fecha primero 01 de septiembre de 2019 y se presentó a la Oficina Nacional para los Refugiados en fecha 29 de septiembre de 2021, solicitando al Gobierno dominicano que le reconociera la condición de refugiado, en ese sentido el Pleno de la CONARE, mediante la Resolución No. SR-033/2022, del 31.05.2022, declaró la CADUCIDAD de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado presentada por el recurrente, porque habían transcurrido más de 15 días hábiles desde su ingreso hasta el momento en que solicito protección internacional. La sentencia del Tribunal Constitucional núm. TC/0256/14, del 04 de noviembre de 2014, declaró no conforme con la Constitución el Instrumento de Aceptación de la Competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por el que se reconocía la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que hace ineficaz y sin efecto jurídico cualquier sentencia dictada por esta contra la República Dominicana. Agregan, que tanto las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como las opiniones hechas por el [redacted], carecen de carácter vinculatorio en la aplicación del derecho dominicano. Continúa la recurrida, aduciendo que la CONARE no está en la obligación de evaluar en cualquier caso y circunstancias los méritos de toda solicitud de refugio, todo lo cual es una mala interpretación que la recurrente hace del artículo 1 del Reglamento de la CONARE núm. 2330-84, el cual dispone la competencia que tiene la COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS, en cuanto al estudio de las solicitudes para el reconocimiento de la condición de refugiado, así mismo, sostiene que tanto la Convención para el Estatuto de los Refugiados de 1951 ysu Protocolo,

dejan a cada Estado desarrollar el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado conforme a su derecho interno, cumpliendo con el principio de Soberanía; que no se es refugiado solo por el hecho de alegarlo y de reclamar la protección ante un Gobierno, sino que esta condición debe ser identificada; que la CONARE constató que el recurrente solicitó refugio de forma tardía sin justificación aceptable, por lo que declaró caduca su solicitud como es debido, razones todas estas por la que debe ser rechazado el presente recurso.11.Y la PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA mediante dictamen núm.543-2023, solicito rechazar, por improcedente, mal fundado y carente de base legal, el Recurso Contencioso Administrativo interpuesto en fecha 26 de julio de 2022, por el señor [redacted], contra la resolución núm. SR-033-2022 de fecha 31 de mayo del 2022, emitida por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE). 12. La parte recurrente, señor [redacted], a través de su escrito de réplica contra el escrito de defensa de CONARE, argumenta, que CONARE, mediante su escrito de defensa no presenta fundamentos jurídicamente sustentados para acreditar un mayor valor argumentativo a la decisión recurrida, máxime cuando esta ha incurrido en serios vicios de forma y de fondo en violación con las garantías del derecho al debido proceso administrativo y la tutela administrativa efectiva, razones estas más que suficientes para rechazar el escrito de defensa en cuestión y ratifica sus conclusiones vertidas en el recurso contencioso administrativo.13.La Constitución proclama un Estado Social y Democrático de Derecho, en el entendido de que 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 262 y 74.33 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

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02633 y [redacted]-RECA-02763
Sol. núms.: 4060268 y 4060268
Recurrente principal y recurrido incidental: [redacted]
Recurrido principal y recurrente incidental: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza/Inadmisible

procesos ventilados en cualquier orden y esfera pública. 14. El Tribunal resalta que, las obligaciones asumidas por el Estado sean 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.15.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 adoptado5."16.Establece el intérprete supremo de la Constitución, 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 dominicano, marcada bajo el núm. TC/0404/18, dictada en fecha de 9 de noviembre de 2018. Fundamento núm. 5.4. Pág. 21.17.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. 18.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

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02633 y [redacted]-RECA-02763
Sol. núms.: 4060268 y 4060268
Recurrente principal y recurrido incidental: [redacted]
Recurrido principal y recurrente incidental: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza/Inadmisible

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".19.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 jurídico dominicano.20.En 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 país6."21.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 el procedimiento legislativo de lugar, sin desmedro de desconocer el estándar mínimo convencionalmente estipulado.22.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 1984.23.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.24.El artículo 7del Reglamento núm. 2330, 10 de septiembre de 1984, dispone que: "Toda persona que, pretendiendo encontrarse en una de las situaciones previstas en el artículo 4 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 4to". La anterior disposición se basa en el artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951,que establece: "las personas que ingresen a un país para solicitar asilo deberán hacerlo sin demora ante las autoridades pertinentes".25.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

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02633 y [redacted]-RECA-02763
Sol. núms.: 4060268 y 4060268
Recurrente principal y recurrido incidental: [redacted]
Recurrido principal y recurrente incidental: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza/Inadmisible

formidablemente interpretada por el [redacted] 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 asilo7".26.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".27.Siguiendo ese orden de ideas, la Convención Americana sobre Derechos Humanos del 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".28.En virtud de las consideraciones que anteceden, y haciendo un ejercicio del control difuso establecido en el artículo 5110de 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, 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.29.Esta Tercera Sala es de criterio que, si bien es cierto que quince (15) días resulta un plazo poco razonable para que una persona que entiende vulnerados sus derechos y que siente un temor fundado sobre su vida y su seguridad, pueda presentar una solicitud ante la autoridad correspondiente, no menos cierto es, que dos(2) años resulta un período exagerado para presentarla, máxime cuando no se han aportado elementos probatorios que demuestren los acontecimientos que impidieron durante todo ese largo tiempo ejercer las vías administrativas correspondientes. La parte recurrente, señor [redacted], ingresó al país en fecha 01de septiembre de 2019 y se presentó a la Oficina Nacional para los Refugiados en fecha 29de septiembre de 2021, según consta la resolución objeto del presente recurso. 30. En ese sentido, este Colegiado procede rechazar el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por el señor [redacted], en contra de la Resolución núm. SR-033-2022, de fecha 31 de mayo de 2022, emitida por la COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE), por no haber demostrado los fundamentos de la alegada situación de vulnerabilidad del recurrente, luego de dos años de residencia en territorio dominicano, tal como se hará constar en la parte dispositiva…" (sic).

26. Esta Tercera Sala ha sostenido, como criterio constante que *para que el vicio de contradicción de motivos quede caracterizado es necesario que exista una verdadera*

y real incompatibilidad entre las motivaciones alegadamente contradictorias, fueran estas de hecho o de derecho, o entre estas y el dispositivo u otras disposiciones de la sentencia; y, además, que la contradicción sea de tal naturaleza que no permita a la Suprema Corte de Justicia suplir esa motivación con otros argumentos, tomando como base las comprobaciones de hecho que figuran en la sentencia impugnada, de forma tal que se aniquilen entre sí y se produzca una carencia de motivos[2]*;* de manera que la contradicción de motivos *puede existir tanto entre los razonamientos justificativos de la decisión como entre estos y el dispositivo de dicho acto jurisdiccional*[3].

27. En el caso que nos ocupa, el alegado vicio de contradicción y errónea aplicación de la ley se sustenta en que el tribunal *a quo* ejerciendo el control difuso establecido en el artículo 51, declaró inconstitucional el artículo 7 del Reglamento 2330, *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,*

[2] SCJ, Salas Reunidas, 28 de noviembre 2012, núm. 7, BJ. 1224; sent. 3, 24 de octubre 2012, BJ. 1223; sent.5, 19 de agosto 2009, BJ. 1185.
[3] SCJ, Primera Sala, sentencia núm. 36, 13 de junio de 2012, BJ. 1219.

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, posteriormente concluyen sosteniendo que, *si bien es cierto que quince (15) días resulta un plazo poco razonable para que una persona que entiende vulnerados sus derechos y que siente un temor fundado sobre su vida y su seguridad, pueda presentar una solicitud ante la autoridad correspondiente, no menos cierto es, que dos (2) años resulta un período exagerado para presentarla, máxime cuando no se han aportado elementos probatorios que demuestren los acontecimientos que impidieron durante todo ese largo tiempo ejercer las vías administrativas correspondientes.*

28. Sin embargo, esta Tercera Sala, de la lectura de la decisión impugnada pudo comprobar, que, aunque ciertamente los jueces del fondo incurrieron en cierta contradicción en sus motivos, estos no se aniquilan entre sí y además la decisión adoptada es correcta materialmente, por lo que esta corte de casación advierte primeramente que el tribunal *a quo* lleva razón en su sentencia cuando rechaza el recurso contencioso administrativo del señor [redacted]. Sin embargo, esta jurisdicción es de criterio que dicha situación no está suficientemente motivada, razón por la que debe acudirse a la técnica casacional conocida como suplencia de motivos.

29. La suplencia de motivos faculta a esta corte de casación a sustituir o completar la fundamentación dispensada por los jueces del fondo cuando esta no sea adecuada o sea insuficiente, siempre y cuando la parte dispositiva de ella sea correcta. Ha sido jurisprudencia constante que la suplencia de motivos es utilizada por la corte de casación *cuando ha determinado la no pertinencia de la fundamentación formulada por los jueces de fondo en los casos en donde su decisión es jurídicamente conforme al ordenamiento jurídico*[4].

30. El artículo 7 del Decreto núm. 2330, dispone que: "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…".

[4] SCJ, Tercera Sala, sent. núm. 328, 31 de junio 2019. BJ. Inédito

31. 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 normativa interna disponga, dicha situación no debe conducir a la afirmación de que esa normativa debe ser declarada inconstitucional o contraria a la convención, como erróneamente indicó el tribunal *a quo* en su sentencia.

32. 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.

33. 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.

34. 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 Convenido 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.

35. A pesar de lo anterior, el tribunal *a quo* consideró procedente rechazar las pretensiones del señor [redacted], ya que este acudió en un plazo que excede al establecido en la norma al respecto, otorgándole así validez.

36. Sobre la alegada violación a la jurisprudencia …*si bien la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia contribuye eficazmente a la unificación de los criterios jurídicos sobre la correcta aplicación de la ley y sirve de orientación plausible a las corrientes de interpretación judicial de las leyes, la violación a una jurisprudencia no*

es, en el estado actual de nuestro derecho[5]*, motivo de casación, la cual aún constante*[6]*, puede ser variada*[7].

37. La razón de la imposibilidad de invocar la violación a la jurisprudencia como medio de casación[8] es precisamente que puede ser variada debido al carácter dinámico del derecho, lo cual implica la prohibición del planteamiento de interpretaciones pétreas o, razones por las cuales se desestiman los medios analizados.

38. Por todo lo anterior, el estudio general de la sentencia impugnada pone de relieve que el tribunal *a quo* hizo una correcta apreciación de los hechos y documentos de la causa, exponiendo motivos suficientes, pertinentes y congruentes que justifican la decisión adoptada, lo que ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, verificar que, en la especie, se ha hecho una correcta aplicación de la ley, sin incurrir el fallo impugnado en los vicios denunciados; en consecuencia, procede rechazar el presente recurso de casación.

[5] Situación diferente ocurre respecto de los precedentes del Tribunal Constitucional, los cuales son vinculantes frente a los poderes públicos.
[6] En la especie no alega una violación a una jurisprudencia constante, sino a una decisión aislada.
[7] Cas. Civ. Núm. 9 del 17 oct. 2001, [redacted].1091, pp. 187-194.
[8] SCJ, Tercera Sala, sent. núm. 328, 31 de junio 2019. BJ. Inédito.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02633 y [redacted]-RECA-02763
Sol. núms.: 4060268 y 4060268
Recurrente principal y recurrido incidental: [redacted]
Recurrido principal y recurrente incidental: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza/Inadmisible

b) En cuanto al recurso de casación principal interpuesto por la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)

39. Previo al análisis de los medios de casación presentados en el desarrollo del presente recurso, procede que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia determine si, en la especie, se encuentran reunidos los presupuestos cuyo control oficioso prevé la ley.

40. Esta Tercera Sala entiende necesario referirse a las incidencias suscitadas en el proceso: a) que el señor [redacted] incoó un recurso contencioso administrativo dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-02-2023-SSEN-00743 de fecha 29 de septiembre de 2023, que rechazó en cuanto al fondo el recurso y confirmó la resolución núm. SR-033-2022 de fecha 31 de mayo de 2022, emitida por la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare), cuya nulidad era el objeto de dicho recurso contencioso administrativo; b) que en fecha 27 de diciembre de 2023, la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare) interpuso el presente recurso de casación contra la indicada sentencia núm. 0030-02-2023-SSEN-00743 de fecha 29 de septiembre de 2023.

41. Como presupuesto de lo que más abajo se dirá, resulta válido indicar que el presente recurso de casación de fecha 27 de diciembre de 2023 interpuesto

por la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare) está dirigido fundamentalmente a que sea casada la sentencia núm. 0030-02-2023-SSEN-00743 de fecha 29 de septiembre de 2023, que rechazó en cuanto al fondo el recurso contencioso administrativo y confirmó la resolución núm. SR-022-2023 de fecha 31 de Mayo de 2023, emitida por la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare), por lo que a través de sus medios de casación la actual recurrente realiza señalamientos sobre los motivos esbozados por los jueces del fondo en la sentencia impugnada en relación con el plazo razonable para las solicitudes de refugio y su vinculación a la norma dominicana.

42. Sin embargo, esta Tercera Sala debe precisar que el recurso de casación como cualquier otra acción en justicia está subordinado a la condición de que quien lo ejerza tenga interés en hacerlo. Esto se desprende del numeral 1º del artículo15 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación.

43. La presencia del interés legítimo se opone a que la parte no perjudicada por una sentencia pueda intentar acción o recurso alguno en su contra. Así, en aplicación del principio de que el interés es la medida de la acción, se puede afirmar que para recurrir en casación no basta que quien interpone el recurso sea parte en el proceso, sino que, además, se requiere que en su calidad de

parte haya sufrido un perjuicio proveniente de la sentencia que ataca[9]. A su vez la jurisprudencia francesa ha decidido que una parte no tiene interés de interponer un recurso de casación contra una decisión que no le hace agravio (no hay nulidad sin agravio), por lo que poco importa su motivación[10].

44. Esto provoca una inadmisión de esta vía extraordinaria de la casación por dos razones: a) la primera es que carece de objeto examinar un recurso contra una sentencia que no le ha causado agravio alguno al actual recurrente; y, b) carece de interés para el recurrente la revocación de una sentencia que perjudica a la contraparte, pero que no se aprecia afectación de sus intereses en su parte dispositiva. En vista de que se rechazó en su totalidad el recurso contencioso administrativa cuyo objeto era la nulidad de un acto administrativo dictado por la Administración ahora recurrente.

45. Que al tratarse el presente caso de la ausencia de una de las condiciones indispensables para que una acción pueda ser encaminada y dirigida en justicia procede declarar inadmisible por falta de interés el recurso de casación incidental interpuesto por la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare), sin necesidad de examinar los medios de casación.

[9] [redacted], Napoleón. La casación civil dominicana, pp. 222-223.
[10] Ídem, pp. 231

46. De acuerdo con lo que establece el artículo 60 párrafo V de la Ley núm. 1494-47 de 1947, aún vigente en ese aspecto, *en el recurso de casación en materia contenciosa administrativa no hay condenación en costas*, lo que aplica en la especie.

VII. 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: RECHAZA el recurso de casación principal interpuesto por [redacted] contra la sentencia núm. 0030-02-2023-SSEN-00743 de fecha 29 de septiembre de 2023 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

SEGUNDO: Declara INADMISIBLE el recurso de casación incidental interpuesto por la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare) contra la sentencia núm. 0030-02-2023-SSEN-00743 de fecha 29 de septiembre de 2023

dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

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 secretario que figuran en la estampa.