REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

SCJ-TS-25-1719

[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 **30 de junio 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 la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare) contra la sentencia núm. 0030-02-2024-SSEN-00090 de fecha 30 de enero de 2024 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
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 15 de mayo de 2024 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 10 de junio de 2024 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. [redacted] y [redacted].

3. Mediante dictamen de fecha 20 de noviembre 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 fecha 12 de febrero de 2022 el señor [redacted] ingresó a territorio dominicano y en fecha 23 de febrero de 2022 presentó en 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, la

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

Comisión Nacional para los Refugiados (Conare) emitió la resolución núm. SR-028/2022, declarando la inadmisibilidad de la solicitud por movimiento sucesivo irregular o *asylum shopping* (compra de asilo).

5. No conforme con esa decisión, el señor [redacted] interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-02-2024-SSEN-00090 de fecha 30 de enero de 2024, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** En cuanto a la forma, DECLARA regular y válido el presente recurso, incoado por el señor [redacted], en contra de la Resolución núm. SR-028/2022, emitida en fecha 31 de mayo de 2022, por la COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE), por haber sido incoado conforme con las disposiciones que rigen la materia. **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-028/2022, de fecha 31 de mayo de 2022, expedida por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), por tanto, ORDENA a la entidad recurrida conocer y decidir la pertinencia o no de la solicitud de asilo interpuesta por el señor [redacted], en un plazo que no excederá de treinta (30) días, a partir de la notificación de la presente sentencia, conforme las motivaciones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión. de conformidad con las motivaciones esbozadas. **TERCERO:** DECLARA el proceso libre de costas. **CUARTO:** ORDENA, que la presente sentencia sea comunicada al

recurrente, por el señor [redacted], a la recurrida, COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE), así como a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, a los fines procedentes. **QUINTO:** DISPONE 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. **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.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

V. Sobre el interés casacional

8. *La naturaleza y esencia del interés casacional en su examen de validación normativo de legitimización 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].

9. 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*

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

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

la Corte de Casación, y esta última justifique la trascendencia de iniciar a crear tal doctrina.

10. 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.

11. 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

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

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.

12. 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.

13. 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.

14. Así las cosas, al tratarse en la especie de la determinación de las condiciones y circunstancias que configuran el interés casacional

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

fundamentado en el artículo 10 numeral 3) literal c) de la Ley núm. 2-23, 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.

15. 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 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 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.

16. 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 de la instancia de Recurso depositado en fecha 22 de julio de 2023, por el señor [redacted], contra la núm. SR-028/2022, de fecha 31 de mayo de 2023, emitida por la COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE). Mediante Auto núm. [redacted], de fecha 18 de agosto de 2023, la Presidencia del Tribunal ordenó comunicar la instancia del expediente a la parte recurrida y al Procurador General Administrativo, 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 sobre los incidentes que pudieran plantear y sobre el fondo del caso. Siendo notificado el recurrente de dicho auto, vía correo electrónico en fecha 25 de agosto de 2023. La parte recurrida como la Procuraduría General Administrativa fueron notificadas mediante el acto núm. 1428/2022 de fecha 08 de agosto de 2023, por el ministerial [redacted], de estrado

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

del Tribunal Superior Administrativo. En fecha 21 de septiembre de 2022, la COMISION NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE), depositó su escrito de defensa al recurso. Por lo que mediante Auto Núm. 21636-2022, de fecha 21 de noviembre de 2022, se ordenó que dicho escrito sea comunicado al recurrente para que un plazo de 15 días, a partir de la fecha de recibido, produzca su escrito de réplica. Siendo comunicada dicha actuación mediante correo electrónico en fecha 05 de diciembre de 2022. Posteriormente, en fecha 05 de diciembre de 2022, la Presidencia del Tribunal dictó el Auto núm. 21637-2022, mediante el cual puso en mora a la Procuraduría General Administrativa y ordenó producir sus conclusiones en cuanto al fondo del recurso, en un plazo de 5 días, a partir de la fecha de recibido. Siendo notificada, mediante el acto núm. 596/2023, de fecha 24 de febrero de 2023, por el ministerial [redacted], ordinario del Tribunal Superior Administrativo. Luego el día 13 de abril de 2023, la Procuraduría General Administrativa, depositó su dictamen núm. 535-2023, al recurso; por lo que fue dictado el Auto Núm. 20200-2023, de fecha 03 de noviembre de 2023, ordenando que dicho dictamen sea comunicado al recurrente para que, en un plazo de 15 días, a partir de la fecha de recibido, produzca su escrito de réplica a dicho escrito; siendo notificado mediante correo electrónico en fecha 09 de noviembre de 2023. Mediante Auto de Asignación 00238-2024, emitido en fecha 16 de enero de 2024, fue apoderada por sorteo aleatorio la Primera Sala del Tribunal, para el conocimiento del presente recurso; y designado a Juez para motivación de fallo mediante Auto de Designación núm. 2024-S01-00091, de fecha 30/01/2024, de la Presidencia de esta Sala…" (sic).

17. 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.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
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*.

18. 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.

19. 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 las páginas 2 y 3 de la decisión impugnada transcrita.

20. 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.

21. 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

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

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.

22. 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.

23. **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

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

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.

24. 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.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

25. 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.

26. 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. Que el tribunal *a quo* sostiene: (a) que en la convención sobre refugiados no se advierte textualmente la causal de inadmisibilidad de solicitud de refugiado, aplicada en la Resolución cuestionada o, en otras palabras, que la convención no consagra dentro de su andamiaje o cuerpo legal la causal de inadmisibilidad por alegado movimiento sucesivos irregulares o *asylum shopping* (compra de asilo), sino que este emerge del derecho comunitario europeo y de su doctrina jurídica (párr. 69, pág. 16). También, sostiene que las causales de inadmisibilidad están "taxonómicamente dispuestas" en la convención (párr. 64, pág. 16); y (b) que con las normas locales sobre "el (i) principio de primer país de refugio, (ii) el principio de tercer país seguro y (iii) los "movimientos sucesivos irregulares" y (iv) el *asylum shopping* (compra de asilo)", se han violado el principio de impugnabilidad objetiva de los recursos

en sede administrativa y el principio de vinculación positiva de la Administración o juridicidad. 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. Que el tribunal *a quo* obvió que las opiniones consultivas de la Corte IDH no son vinculantes, por lo que al citar esas jurisprudencias confirmó la falta de motivos.

27. 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.

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

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

"Hecho a controvertir. a) Determinar si procede: a) Revocar, anular y declarar sin efecto jurídico alguno la Resolución Núm. SR-028-2022, emitida por la COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE) de fecha 31 de mayo de 2022, en virtud de que no existen garantías de que su vida o integridad no corre peligro en caso de que éste retorne a su país de origen; b) Ordenar a CONARE que, tras una nueva valoración de fondo, le sea reconocida la condición de refugiado, y le sea otorgada su residencia temporal en virtud del Decreto 2330 y, en consecuencia, anule la orden de "retorno voluntario" dictada en su contra en la indicada Resolución Núm. SR-028-2022 emitida por la COMISION NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE) el día 31 de mayo del año 2022; c) Ordenar a la COMISION NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE) adoptar medidas legislativas y administrativas, y de cualquier otro carácter, que establezcan los estándares para la debida aplicación del análisis de la determinación de la condición de refugiado en virtud de la definición contenida en la Convención para el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo, conforme estándares internacionales y directrices del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). d) Ordenar a la COMISION NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE) adoptar medidas legislativas y reformas en su procedimiento administrativo conforme los estándares internacionales, la Constitución Dominicana, la ley de Procedimiento Administrativo No. 107-13, los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humano y las directrices del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que aseguren el debido proceso administrativo... 9. 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. 10. En un diálogo con el Tribunal Constitucional

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

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". 11. A decir por la magistratura constitucional: 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. 12. 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 infraconstitucional, el Tribunal proferirá la primera. 13. 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. 14. 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 legislación vigente. Art. 47: El ingreso y permanencia de los extranjeros admitidos en 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. 15. En efecto, el Estado dominicano ha suscrito y ratificado, de acuerdo con el procedimiento constitucional

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

vigente la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, mediante Resolución aprobada por el Congreso Nacional, núm. 694, de fecha 08 de noviembre de 1977, lo que significa que, esta Convención forma parte del sistema jurídico dominicano. 16. 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 país. 17. Haciendo un análisis de la Convención, se observa que la misma no contiene reglas explícitas 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. 18. En ese sentido, en base a la necesidad de la creación de un mecanismo institucional, que permita a los interesados solicitar la protección prevista en los mencionados acuerdos internacionales, el Poder Ejecutivo de la República emitió el Decreto núm. 1569 el 15 de noviembre de 1983, mediante el cual se estableció y conformó la COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE), con la finalidad de que tenga a su cargo el estudio de solicitudes para el reconocimiento de la condición de refugio, para lo cual deberá elaborar reglamento que determine sus atribuciones y competencia. 19. En ese orden, en fecha 10 de septiembre de 1984, fue promulgado el Decreto núm. 2330, que estableció el reglamento para el funcionamiento de la COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE), como la entidad en la

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

República con competencia exclusiva para tomar decisiones sobre las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, aplicando las disposiciones contenidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1931, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, así como las regulaciones establecidas en los decretos de creación y reglamento de la CONARE. Esto implica que la entidad CONARE es responsable de evaluar las solicitudes de refugio y determinar si los solicitantes cumplen con los criterios para ser reconocidos como refugiados bajo el marco legal y normativo mencionado. 20. Para una persona demostrar que cumple con dichos requisitos, se ha establecido un procedimiento contemplado en los artículos 7, 8, 9 y 10 del citado Decreto núm. 2330, en específico, el citado artículo 7 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. 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. La anterior disposición se basa en el artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que establece que las personas que ingresen a un país para solicitar asilo deberán hacerlo sin demora ante las autoridades pertinentes. 21. De manera concreta, para fundamentar la inadmisibilidad de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, en la Resolución núm. SR-

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

028/2022 de fecha 31 de mayo de 2022 hoy impugnada, se estableció que: 36. Al Pleno le llama la atención el contraste que se observa entre la afirmación del solicitante de que como médico estuvo contratado en Haití desde junio de 2021 hasta el momento que decidió trasladarse a territorio dominicano, según alega, en fecha 12 de febrero de 2022. Lo anterior porque el pasaporte que exhibe el solicitante fue emitido en 2014 convencimiento en 2020. Así las cosas, resulta cuesta arriba entender que si en realidad el solicitante estuvo en misión médica en Haití en junio de 2021 no portase un pasaporte vigente; no es comprensible que los gobiernos cubano y haitiano, dejasen viajar/ingresar a una persona con pasaporte vencido, porque por demás un hecho así sería una violación a las normas adoptadas por los Estados en el marco de la OACI. 42. Es evidente que el solicitante, sin explicación convincente alguna, decidió, por motivos personales, no solicitar refugio en Haití y sí en la República Dominicana, lo que encuadra su proceder dentro del asylum shopping o compra de asilo". 43. 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. 30. Eso se extiende, naturalmente, a la situación de aquellos que no solicitaron refugio habiendo podido hacerlo y a aquellos que solicitaron refugio pero decidieron abandonar el Estado ante el cual habían planteado tener necesidad de protección internacional antes o después de ser reconocidos como refugiados. Esta circunstancia, como toda inadmisibilidad de la pretensión, impide conocer los méritos de las argumentaciones del solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado". 44. En vista de lo expresado, la CONARE se ve en la necesidad de reiterar que el refugio como vía de protección internacional, no es un medio para facilitar aspiraciones personales ajenas a los motivos establecidos para proveer protección internacional. Los Estados, «crear el sistema de refugio, dan respuesta a necesidades genuinas de protección, pero al mismo tiempo procuran proteger

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

dicho sistema contra el uso arbitrario del mismo, atentando contra su esencia, naturaleza y finalidad. 22. El Tribunal, ejerciendo su rol de controlar la actividad administrativa, estima que las motivaciones para la declaratoria de inadmisibilidad de la solicitud de reconocimiento de refugiado del señor Inaudis Valdes Garcés, bajo el argumento de asylum shopping (compra de asilo) resultan contrarias al bloque de constitucionalidad y, por ende, a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. 23. En virtud de las consideraciones legales y jurisprudenciales que anteceden, este colegiado tiene a bien establecer, que la inadmisibilidad de una solicitud de asilo interpuesta como en la especie, por personas en situación de vulnerabilidad, bajo el argumento de compra de asilo, no resulta adecuado y deviene en contradictorio a la Convención de 1951, y los derechos de circulación y residencia consagrados en la Constitución de la Republica y 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 Dominicana, razón por la cual este Tribunal procede acoger el presente recurso, declarar la nulidad del acto impugnado, SR-028/2022, emitida en fecha 31 de mayo de 2022, y ordenar a COMISIÓN NACIONAL DE REFUGIADOS (CONARE), conocer y decidir la pertinencia o no de la solicitud de asilo interpuesta por el señor [redacted], en un plazo que no excederá de treinta (30) días, a partir de la notificación de la presente sentencia, al tenor de lo dispuesto en lo consignado en el artículo 10 del referido Reglamento: "La Comisión Nacional para los Refugiados debidamente apoderada estudiará cada expediente y dentro de los treinta (30)días se pronunciará dictando una Resolución que determinará el Estatuto del Solicitante; tal como se hará constar en la parte dispositiva". 24. 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 la solicitud de

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

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). 25. Así las cosas, en virtud de 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-028/2022, emitida por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), de fecha 31 de mayo de 2022, valiendo decisión. En cuanto a que el Tribunal ordene a la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE) el reconocimiento de la condición de refugiado y le sea otorgada la residencia temporal para que consecuentemente se anule la orden de retorno voluntario. 26. En cuanto al pedimento accesorio tendente a que el Tribunal le reconozca a la parte recurrente [redacted], la condición de refugiado al tiempo de que se le otorgue la residencia temporal, este plenario judicial tiene a bien a rechazar dicha solicitud en virtud de que la autoridad prevista para el reconocimiento de refugiados y el otorgamiento de los derechos que se deriven de ese reconocimiento, es la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), siguiendo la normativa vigente y verificando el cumplimiento de los requisitos normativos distintos a los discutidos en esta instancia, sin necesidad de hacer lo constar en el dispositivo de esta sentencia; por lo que se rechaza la solicitud de anulación de "retorno voluntario" dictad en la Resolución núm. SR-028/2022, en razón de que ya fue anulada la citada Resolución que contiene la aludida orden, para lo cual nos remitimos a lo precedentemente apuntado. Lo anterior, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la sentencia" (sic).

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

29. 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.

30. 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 la normativa 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.

31. 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*

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

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].

32. 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].

33. 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 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

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

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

de refugiado formulada por el hoy recurrido en casación en el CONARE violentó el citado convenio internacional, ya que en su contenido no consta dicha posibilidad de inadmisión por las causas que la motivaron.

34. 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".

35. 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 que sucedió respecto del actual 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 relacione 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.

36. 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, normativa 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.

37. 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.

38. 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.

39. 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.

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:

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2024-R0228999
Recurrente: Comisión Nacional para los Refugiados (Conare)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa parcialmente

FALLA

PRIMERO: CASA parcialmente la sentencia núm. 0030-02-2024-SSEN-00090 de fecha 30 de enero de 2024 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo en lo relativo a la Revocación de la Resolución núm. SR-028/2022, de fecha 31 de mayo de 2022, emitida por la COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE) y envía el asunto, así delimitado, a la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo.

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 secretario que figuran en la estampa.