



REPÚBLICA DOMINICANA  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PRESIDENCIA

**Magistrado Presidente**

**MILTON RAY Guevara**

**CONFERENCIA:**

**Desafíos del Control Jurisdiccional de la  
Constitucionalidad a propósito de la Declaratoria de  
Estado de Emergencia: Aproximaciones al caso  
dominicano.**

XIII Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional  
celebrada virtualmente  
Colombia, Cartagena de Indias  
25 de septiembre de 2020



REPÚBLICA DOMINICANA  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**  
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

Muy buenos días, señores organizadores, invitados especiales, amigas y amigos todos.

## **1.- Covid-19 y Estados de Excepción.**

El Tribunal Constitucional es concebido como la más genuina garantía jurisdiccional de la Constitución, entendiendo ésta como el fundamento del Estado, fuente legítima de los derechos fundamentales y de los principios supremos que sustentan el Estado social y democrático de derecho. Este órgano, desde su concepción inicial por Hans Kelsen, se ha constituido celoso gendarme de la Constitución frente a los excesos y arbitrariedades del poder político. Paradójicamente, en el centenario de la más relevante de sus creaciones, la justicia constitucional se enfrenta hoy con inescrutables retos, ante los embates de un enemigo invisible y diminuto, pero poderoso: la pandemia del covid-19.

Esta pandemia mundial no sólo impacta la salud colectiva de las personas, sino que además sus efectos colaterales implican una afectación al sistema económico y al funcionamiento de instituciones claves para el eficiente desenvolvimiento del Estado, por lo que indirectamente



REPÚBLICA DOMINICANA  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

atenta contra la Constitución, al constituirse en un obstáculo que dificulta al Estado alcanzar sus fines esenciales.

La pandemia del covid-19 ha sido enfrentada por casi la totalidad de los países del hemisferio activando sus procesos constitucionales de estado de excepción. Como afirma el maestro mexicano del derecho constitucional, Héctor Fix Zamudio (2004)<sup>1</sup>, estos mecanismos extraordinarios se han concebido, desde los tiempos de la antigua república romana, como un medio extraordinario para abordar casos de graves conflictos externos e internos. La evolución de este tipo de régimen ha conllevado a una parte de la doctrina a categorizar sistemáticamente las normas jurídicas que componen el referido régimen, el cual se empieza a denominar como “Derecho de excepción constitucional”, en expresión del jurista dominicano Eduardo Jorge Prats (2012)<sup>2</sup>.

Al abordar la cuestión siempre es bueno recordar que los Estados de excepción han sido muchas veces incubadoras o instrumentos de tiranías y dictaduras y que han ocasionado

---

<sup>1</sup>Fix Zamudio, H. (2004). *Los Estados de Excepción y la Defensa de la Constitución*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Vol. 37, No. 111, Septiembre-Diciembre del 2004; México, D.F.

<sup>2</sup>Jorge Prats, E. (2012). *Derecho Constitucional*, Volumen II, Santo Domingo, Rep. Dom.



REPÚBLICA DOMINICANA  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

graves daños al Estado de Derecho y a los Derechos Humanos.

## **2.- El Derecho de Excepción Constitucional en la República Dominicana.**

Hoy en día, el “Derecho de excepción constitucional” de la República Dominicana, está integrado por un conjunto de normas jurídicas contempladas en la Constitución de la Nación, determinados convenios internacionales y una ley orgánica que rige la materia. En efecto, nuestra Constitución contempla el régimen de los estados de excepción en sus artículos 262 hasta el 266 y los define del siguiente modo: *“Artículo 262.- Definición. Se consideran estados de excepción aquellas situaciones extraordinarias que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de las personas frente a las cuales resultan insuficientes las facultades ordinarias. El Presidente de la República, con la autorización del Congreso Nacional, podrá declarar los estados de excepción en sus tres modalidades: Estado de Defensa, Estado de Conmoción Interior y Estado de Emergencia.”*

Como se observa, en República Dominicana, existen tres (3) estados de excepción: a) *Estado de Defensa*, para proteger a



REPÚBLICA DOMINICANA  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

la Nación de amenazas armadas externas; b) *Estado de Conmoción Interior*, para enfrentar graves perturbaciones del orden público que atenten contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana; y c) *Estado de Emergencia*, cuando se refiere a hechos diferentes a los señalados en los estados anteriores y que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, medioambiental del país, o que constituyan calamidad pública. En el caso del covid-19, se puede considerar como una calamidad pública por tratarse de una pandemia mundial.

El régimen de los estados de excepción dominicano, contempla diversas garantías que procuran asegurar el control frente a cualquier desviación o abuso de poder. Una de estas, es la garantía de doble control –político y jurisdiccional– al cual están sometidos los actos y actuaciones del Presidente de la República. El Congreso Nacional ejerce sobre el Ejecutivo un control de tipo político, mientras que la justicia constitucional controla la constitucionalidad de la declaratoria del estado de emergencia y de todos sus actos de ejecución, conforme establecen los artículos 266.5 de la Constitución y 14 de la Ley No. 21-18, sobre regulación de los Estados de Excepción.



REPÚBLICA DOMINICANA  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**  
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

Entre nosotros existe una especie de cláusula de salvaguarda democrática que asegura la permanencia en el cargo, con plenitud de atribuciones, de todas las autoridades electivas mientras dure el estado de emergencia (Arts. 266.3 de la Constitución y 13, párrafo II de la Ley No. 21-18). Además, están prohibidas las reformas constitucionales durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción (Art. 271 de la Constitución), para evitar la deriva autoritaria y las tentativas de continuismo populista u oportunista.

El régimen de la excepcionalidad constitucional dominicano, establece principios esenciales al señalar la Ley No. 21-18, en su artículo 3 los de legalidad, publicidad, notificación, temporalidad, amenaza excepcional, proporcionalidad, no discriminación, compatibilidad, concordancia y complementariedad con las normas de derecho internacional, finalidad, necesidad y transparencia, como consustanciales al Estado de Excepción.

El artículo 11 de la ley dominicana señala los derechos que pueden ser suspendidos en los estados de conmoción interior y de emergencia, tales como:



REPÚBLICA DOMINICANA  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

- 1) Reducción a prisión, según las disposiciones del artículo 40, numeral 1).
- 2) Privación de libertad sin causa o sin las formalidades legales, según lo dispone el artículo 40, numeral 6).
- 3) Plazos de sometimiento a la autoridad judicial o para la puesta en libertad, establecidos en el artículo 40, numeral 5).
- 4) El traslado desde establecimientos carcelarios u otros lugares, dispuesto en el artículo 40, numeral 12).
- 5) La presentación de detenidos, establecida en el artículo 40, numeral 11).
- 6) Lo relativo al hábeas corpus, regulado en el artículo 71.

### **3.-Desafíos del covid-19 al control jurisdiccional de constitucionalidad.**

#### **3.1.-Desafíos al sistema de justicia.**

Las medidas de protección ante el covid-19, implicaron la suspensión del modelo de justicia presencial y resultó un desafío no solo a la salud pública o la economía, sino también a la propia garantía de la justicia constitucional, por lo



REPÚBLICA DOMINICANA  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

riesgoso de concurrir a un tribunal a presentar una demanda o presentarse a una audiencia pública ante un juez.

- Entre los grandes desafíos al sistema de justicia constitucional podemos señalar el cómputo de los plazos para acudir a los tribunales ante la imposibilidad de salir de los hogares por la cuarentena obligatoria que imponían las circunstancias; en este caso nuestro Tribunal mediante Resolución No. TC/0002/20, suspendió el cómputo de los plazos para la realización de las actuaciones procesales de personas, partes en proceso o con vocación de serlo ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, los procesos de apoderamiento directo al TC, en materia de acciones directas de inconstitucionalidad, control preventivo de tratados internacionales y conflictos de competencia, no fueron suspendidos en razón de que este Tribunal se mantuvo operando aún con servicio mínimo.
- El cierre de los tribunales producto de un modelo de justicia presencial en la cual existían pocos mecanismos de acceso virtuales; en el caso del Tribunal Constitucional Dominicano, continuó con las labores administrativas y jurisdiccionales con un personal





REPÚBLICA DOMINICANA  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

mínimo, tomando todas las medidas protocolares sanitarias, ante todo para preservar la salud de los servidores constitucionales, sus familiares y nuestros usuarios; pero un reto mucho mayor es sin duda el hecho de que el *modelo de justicia presencial* está señalado constitucional o legalmente en muchos países latinoamericanos, por lo que el paso al modelo de una justicia virtual requiere o puede requerir reformas de esa naturaleza.

El Centro de Estudios de la Justicia de las Américas (CEJA), organismo del sistema interamericano, creado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1999, realizó en el mes de abril del presente año, unos estudios sobre la problemática de la justicia en Latinoamérica ante la llegada de la pandemia del covid-19. Sus resultados fueron publicados en un documento denominado “Reporte CEJA<sup>3</sup>”, arrojando datos en la región que, de algún modo ponen sobre el tapete uno de los desafíos que debe encarar la justicia constitucional. Señala el reporte, que el 58.3% de los sistemas de justicia de la región adoptaron una plataforma

---

<sup>3</sup>Centro de Estudios de la Justicia de las Américas (CEJA).(2020). “Reporte CEJA: Estado de la Justicia en América Latina bajo el covid-19”. Recuperado de: <http://s.org/pdfs/2020/CP42372TCEJACOscm.oaVID19.pdf>



REPÚBLICA DOMINICANA  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**  
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

digital para el teletrabajo, pero apenas un 33.3% diseñó una plataforma propia, adaptada a las características del sistema de justicia. Solo el 41.6% de los países latinoamericanos adoptó un protocolo especial para las audiencias virtuales o remotas.

Otro dato revelador del Reporte CEJA, es el hecho de que se suspendieron el 62.5% de las audiencias que estaban fijadas para los meses de suspensión por la pandemia, y apenas se pudieron celebrar mediante la modalidad virtual el 12.5% de ellas.

Del porcentaje de audiencias virtuales, el 29.23% fueron para conocer medidas cautelares; el 10.7% medidas de ejecución de la pena; y el 9.23% para conocer juicios penales de fondo. Nuestro Tribunal Constitucional mantuvo sus audiencias y plenos de manera consistente y con sentido de compromiso.

El CEJA, realizó una reveladora encuesta entre abogados y usuarios del sistema de audiencias virtuales y apenas el 30.19% considera que esta modalidad le dejó satisfecho, frente a un 35.8% que se consideró insatisfecho.



REPÚBLICA DOMINICANA  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**  
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

En cuanto al acceso al sistema de justicia para depositar demandas, recursos, quejas u otras peticiones a los tribunales, el reporte señala que sólo un 26% de los usuarios utilizó la plataforma digital dispuesta a tales fines.

Sin embargo, existen sin dudas ventajas del aprovechamiento de la tecnología digital en el sistema de justicia, como por ejemplo la seguridad sanitaria al garantizarse el distanciamiento social entre los distintos actores que interactúan en el desarrollo de los servicios digitales; igualmente, el costo económico para los usuarios del sistema de justicia resulta, en ocasiones, menor que el que implica el modelo de justicia análogo y presencial.

- Por otra parte, la transparencia de los procesos es una de las grandes ventajas que aporta el modelo de justicia virtual, ya que es posible monitorear o auditar las actuaciones de los distintos actores y detectar eventuales fraudes, además de favorecer las estadísticas judiciales al estar todas las actuaciones en una base de datos.

### 3.2.-Desafíos al principio de separación de poderes.



**REPÚBLICA DOMINICANA  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PRESIDENCIA**

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

- Otro reto relevante que ha planteado la pandemia es que los poderes extraordinarios para tomar medidas de emergencia recaen en el Poder Ejecutivo, pero este poder no puede extralimitarse, no puede imponer un modelo de justicia virtual, ya que supondría invadir las atribuciones del Poder Legislativo o bien, las del Poder Judicial en otros casos, y esto conllevaría a una violación al principio de separación de Poderes.

Otra de las quejas respecto de la separación de poderes y que en su momento deberá delimitar la justicia constitucional, es el argumento de que muchas de las decisiones que asumieron los Poderes Judiciales de la región mediante resoluciones administrativas, transformando temporalmente el modelo de justicia presencial por un modelo virtual o remoto, invadían las atribuciones del Legislativo de ejercer su poder de configuración de los procesos judiciales y hacer los ajustes de lugar mediante ley.

En nuestro sistema la declaratoria del Estado de Excepción por decreto del poder ejecutivo, previa autorización del Congreso Nacional, su finalidad, contenido, publicación, prórroga y levantamiento, están sometida a la ley.



REPÚBLICA DOMINICANA  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

3.3.-Desafíos relacionados con el sistema electoral y la participación política.

Las medidas de seguridad sanitaria que implicó la pandemia del covid-19, produjo en República Dominicana el aplazamiento de las elecciones presidenciales y legislativas programadas para mayo del 2020, las cuales finalmente fueron celebradas exitosamente el cinco (5) de julio de 2020. Este fenómeno de aplazamiento de elecciones también se produjo en otros países en la región y fuera de ella

Este tema de posposición de procesos electorales conllevará a que la justicia constitucional defina a cuál órgano compete disponer el mismo o bien, si resulta razonable la supresión total o parcial del activismo electoral de cara a unas elecciones, entre otros temas.

3.4.-Desafíos relacionados con el impacto colateral de la pandemia sobre algunos derechos fundamentales.

Si bien la pandemia del covid-19, tiene como víctima fundamental la salud colectiva de las personas, las medidas de prevención del mismo implican colateralmente la suspensión de ciertos derechos fundamentales que ni



REPÚBLICA DOMINICANA  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**  
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

siquiera están comprendidos como derechos a suspender en un estado de emergencia.

A manera de ejemplo, tal es el caso del derecho a la educación, al trabajo o a la libertad de empresa. Si observamos el artículo 266.6 de la Constitución dominicana, estos derechos no están señalados entre los derechos que pueden ser suspendidos durante un estado de emergencia, pero la implementación de las medidas preventivas conllevó a una afectación de los mismos.

La educación escolar plantea interrogantes por el riesgo de aglomerar a los escolares en aulas, lo que potencialmente podría degenerar en focos de contagio, como en Israel o Estados Unidos. Se exploran alternativas como la educación a distancia o virtual, pero debemos admitir que, en Latinoamérica, la brecha digital es alarmante. En República Dominicana, por ejemplo, según datos estadísticos<sup>4</sup>, apenas el 24.2% de los hogares dominicanos poseen acceso a internet.

---

<sup>4</sup>Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR-2015). Oficina Nacional de Estadísticas (ONE)



REPÚBLICA DOMINICANA  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

El teletrabajo, es una opción favorable para evitar la suspensión masiva de trabajadores que atenta contra el derecho fundamental al trabajo. El mismo que debe ser regido legislativamente o por la negociación colectiva no deja de tener sus inconvenientes por la impericia de muchos trabajadores en el manejo de los aparatos tecnológicos, la carencia de la empresa de una plataforma digital que asegure la realización ininterrumpida del trabajo, la naturaleza del trabajo a realizar que en muchos casos es presencial como en el sector de la construcción, o servicios comerciales como peluquerías, que requieran de una presencialidad para su realización efectiva.

Es preciso destacar también, el cierre de empresas como una medida que afecta la libertad de empresa, compromete su rentabilidad o existencia e incluso llevándolas a la quiebra. Piénsese en las empresas dedicadas a los espectáculos culturales, artísticos o deportivos, así como a los centros de esparcimiento nocturno. Las medidas preventivas del covid-19 han implicado el cierre total no solo de las empresas, sino de ramas de actividad comercial en su totalidad.

Si bien, estos desafíos ponen en una prueba de fuego, a la justicia constitucional, resultan a su vez, grandes retos que le



**REPÚBLICA DOMINICANA  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PRESIDENCIA**

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

colocan en el centro de la problemática y con la gran oportunidad de encontrar soluciones jurídicas que al amparo de las Constituciones de los países de la región, garanticen la salud colectiva, el desarrollo económico, la gobernabilidad política y el clima democrático que debe caracterizar a la sociedad moderna.

Esta vez la sorpresa colectiva mitiga la responsabilidad de los poderes públicos en el manejo de la crisis. Solo morigera, porque la aplicación y eficacia de la política sanitaria es responsabilidad fundamental de los administradores del Estado y de los poderes públicos, no de los ciudadanos, no de los trabajadores, no de los empleadores; si bien todos debemos coadyuvar a enfrentar los males de la pandemia, respetando el distanciamiento social, reforzando la higiene personal y usando la mascarilla, es decir, las tres “vacunas” existentes en la actualidad.

La nueva normalidad que se construirá en el futuro, debe tener en cuenta además el impacto que sobre la niñez, la vejez, la mujer y la familia ha tenido la pandemia. Las constituciones deberán contemplar normas orientadoras para las políticas públicas en provecho de todos los sectores vulnerables, particularmente relacionados con metas,



