



Innovaciones en la legislación electoral dominicana: nueva ley núm. 20-23

Nuevos parámetros de la ley electoral que afectará el proceso electoral de 2024 incluye principios de calendarización, integridad electoral y certeza electoral, pro-participación e inclusión, interés nacional y territorialización, pluralismo.



Karina N. Espinal Ovalle

Licenciada en derecho mención derechos humanos y justicia social. Su área de práctica es el derecho constitucional y derecho electoral. Es abogada en el Tribunal Superior Electoral de República Dominicana. Ha sido observadora internacional de elecciones en México, Colombia y Brasil. Su línea de investigación se inscribe en el financiamiento político y la justicia electoral.

La legislación electoral dominicana ha sufrido en los últimos años variaciones estructurales que condicionan y definen el sistema electoral en República Dominicana. Haciendo un breve repaso histórico, en el año 1997 fue dictada la Ley Electoral núm. 275-97, la cual fue implementada hasta las elecciones celebradas en el año 2016. Posteriormente a la Constitución promulgada en el año 2010 se inició un proceso de reformas legales que incidió en el sistema electoral dominicano. En especial, en los años 2018 y 2019 fueron promulgadas la Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos (ley núm. 33-18) y Ley Orgánica de Régimen Electoral (Ley núm. 15-19). Esta última ha sido derogada por la nueva ley núm. 20-23, promulgada en el mes de febrero de 2023. Es decir, apenas cuatro años después, la ley de régimen electoral fue nuevamente modificada, a causa de las inconsistencias e inconstitucionalidades que arrastraba la derogada ley núm. 15-19.

El primer aspecto relevante de la nueva legislación es la definición y ampliación de los principios rectores que deberán regir el

proceso electoral. El art. 7 de la ley suprimida, apenas enunciaba que “la organización de los procesos electorales se regirá por los principios de legalidad, transparencia, libertad y equidad”, mientras que la actual legislación en el art. 4 añade los principios de calendarización, certeza electoral, integridad electoral, pro-participación, inclusión, interés nacional, territorialización, pluralismo, participación y representación, pero no solo los enuncia, sino que los define.

El sistema electoral fue reformado conforme a la jurisprudencia constitucional¹, así que en lo sucesivo los 178 diputados por demarcación territorial se mantienen con la representación proporcional con listas cerradas y desbloqueadas; los 5 diputados nacionales por acumulación de votos continúan con las listas cerradas y bloqueadas; mientras que, fue variado el tipo de listas para escoger los 7 diputados representantes de la comunidad dominicana en el exterior, pasando de ser listas cerradas y bloqueadas, a listas cerradas y desbloqueadas. Los representantes ante parlamentos internacionales serán electos en listas cerradas y bloqueadas, de conformidad con el total de los votos válidos obtenidos individualmente por las organizaciones políticas en el nivel de senadores. La regla para asignar estos escaños es el método d’Hondt. El voto de arrastre o doble voto simultáneo entre senadores y diputados queda eliminado.

¹ Tribunal Constitucional de República Dominicana, sentencia TC/0482/20, del 29 de diciembre de 2020 y otras.

“El primer aspecto relevante de la nueva legislación es la definición y ampliación de los principios rectores que deberán regir el proceso electoral. El art. 7 de la ley suprimida, apenas enunciaba que “la organización de los procesos electorales se regirá por los principios de legalidad, transparencia, libertad y equidad”, mientras que la actual legislación en el art. 4 añade los principios de calendarización, certeza electoral, integridad electoral, pro-participación, inclusión, interés nacional, territorialización, pluralismo, participación y representación, pero no solo los enuncia, sino que los define.”

Durante el debate sobre la reforma electoral fue propuesto por la Junta Central Electoral elegir las figuras a representantes del nivel de regidurías por listas cerradas y bloqueadas, conjugado con lista cebra o cremallera, que alterna hombres y mujeres y paridad horizontal. Sin embargo, esta propuesta no fue insertada en la nueva legislación y el nivel de elección mencionado, así como el de vocalías -ambos del gobierno local- continúan escogiéndose mediante las listas cerradas y desbloqueadas con voto preferencial. Los niveles uninominales de senadores, alcaldes y directores distritales son electos por mayoría simple de votos.

La nueva legislación impacta directamente los órganos del sistema electoral dominicano. Agrega a las Oficinas de Coordinación Logística Electoral en el Exterior (OCLEES) como un órgano de la administración electoral que existe en cada una de las demarcaciones de votación en el exterior. Dicho organismo ya estaba incluido en la legislación electoral, sin embargo, no figuraba dentro de la categoría de órgano de la administración electoral, junto a la Junta Central Electoral (órgano administrativo rector de las elecciones), y Juntas Electorales (órgano intermedio con dualidad de funciones, tanto administrativas, como contenciosas electorales) y el Tribunal Superior Electoral (encargado de los asuntos contenciosos electorales).

En cuanto al órgano de justicia electoral, la legislación en el art 334 asigna nuevas competencias al Tribunal Superior Electoral de República Dominicana, para conocer las impugnaciones contra las resoluciones emitidas por la Junta Central Electoral con motivo de: a) el reconocimiento o disolución de partidos, agrupaciones y movimientos políticos; b) el orden en la boleta electoral; c) la distribución del financiamiento público; d) la utilización de los recursos y medios de difusión masiva; e) las medidas cautelares; f) las sanciones administrativas electorales; y g) cualquier otro acto electoral o acto administrativo de contenido electoral, siempre que afecten derechos políticos electorales previstos en la Constitución de la República, las leyes, reglamentos de la Junta Central Electoral, estatutos y demás disposiciones reglamentarias de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos. Estas asignaciones competenciales zanjaron una discusión jurisprudencial que había generado el Tribunal Constitucional, al disponer que las decisiones emitidas por la Junta Central Electoral sobre asuntos tales como el reconocimiento o disolución de partidos, agrupaciones y movimientos políticos, así como el orden en la boleta electoral, debían ser dilucidados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, no así en el Tribunal Superior Electoral². Así que, esta concesión competencial claramente determinada por la legislación ha sido un logro positivo para la jurisdicción electoral en República Dominicana que es el órgano especializado en la materia.

Aparte de estas atribuciones la norma confiere competencias al Tribunal Superior Electoral para conocer de la disconformidad con el proceso de aprobación de fusiones, alianzas o coaliciones concertadas por los partidos, agrupaciones y movimiento políticos³; así como de la impugnación contra la decisión sobre el recurso de revisión dictada por la Junta Central Electoral sobre la solicitud de aprobación de pactos de fusiones, alianzas o de coaliciones⁴. Las acciones penales electorales pasaron a formar parte de los tribunales penales ordinarios del Poder Judicial de

la República, a partir de la acción directa de inconstitucionalidad decidida mediante la sentencia TC/0508/21 del Tribunal Constitucional dominicano, y asimismo quedó plasmado en la reforma a la ley orgánica de régimen electoral. Es decir, que las atribuciones del Tribunal Superior Electoral como tribunal penal fueron desechadas.

La regulación a las campañas electorales también sufrió variaciones. La derogada ley electoral no contemplaba un plazo de duración de la campaña electoral, debilitando los principios electorales de igualdad y equidad en la contienda y provocando menos control del tope de gastos de campaña. Ahora, el artículo 96 propone que la proclama que da inicio a la campaña para las elecciones será publicada a más tardar 70 días antes de la fecha en que debe celebrarse y dispone otro plazo para elecciones extraordinarias y ballotage. Los topes de gastos de campaña se mantienen igual, pese a la propuesta de disminución de estos. Aunque, a partir de la ley núm. 20-23 será sancionado con una multa equivalente al triple del monto sobrepasado, aquel candidato o candidata que exceda el 5% del tope de gastos de campaña. La fiscalización está a cargo de la Junta Central Electoral.

Con la nueva legislación, la propaganda electoral y las actividades de campaña deberán garantizar el acceso e inclusión a las personas con discapacidad⁵, de esta manera es observado el principio de inclusión que dispone la norma. De igual forma, fue regulada la promoción de debates por parte de la Junta Central Electoral en los cuales se exige la utilización de lenguajes de signos e inclusión de electores con discapacidad. Estas modificaciones tienden a eliminar las barreras que entorpecen el ejercicio pleno de los derechos políticos-electorales de la ciudadanía dominicana que pueda encontrarse en desventaja.

Pasando a la jornada electoral, se produjeron variaciones en el orden de preferencia en la votación, incluyéndose en este listado a las personas con discapacidad, adultos mayores y embarazadas. Además, fue dispuesto que la Junta Central Electoral velará por el secreto del voto de los electores con discapacidad visual, asegurando la disponibilidad de materiales necesarios para cumplir con esta disposición. Esta regulación demuestra el compromiso que ha asumido todo el aparato estatal dominicano en propiciar condiciones de igualdad e inclusión de toda la ciudadanía, siguiendo las recomendaciones de observación electoral de distintas organizaciones.

Los actos posteriores a la elección, entre ellos el escrutinio de los colegios electorales y la transmisión de los resultados fue modificado. Por un lado, se inserta la imposibilidad de concluir el escrutinio en un lugar distinto al recinto correspondiente a la votación, salvo en casos excepcionales de fuerza mayor. Por otro lado, en el pasado la ley disponía una determinación cuantitativa de las boletas anuladas, indicando que cuando el total de los votos nulos no variará el resultado de la elección, la junta electoral prescindiría del conocimiento de estas y procedería a la confirmación de su carácter de nulidad, tal como fue aplicado a los procesos electorales de 2020. No obstante, este párrafo, contenido en el art. 250 de la derogada ley de régimen electoral, fue eliminado del actual art. 277.

La tecnología nuevamente se introduce como un elemento innovador de la ley electoral, pese a la declaración de inconstitucionalidad de la disposición que contemplaba el voto automatizado en la pasada ley núm. 15-19. Para contextualizar esta parte, la legislación electoral del 2019 proponía la automatización progresiva del proceso de votación. La implementación de tecnología al momento de la votación fue aplicada en la selección interna de los candidatos en las primarias celebradas en octubre de 2019 y en las elecciones municipales de febrero del año siguiente. Esta última experiencia fue traumática para la sociedad dominicana, pues la jornada electoral fue suspendida con motivo de que los monitores no mostraban la totalidad de la oferta electoral; el con-

2 Tribunal Constitucional de República Dominicana, sentencias TC/282/17 del 28 de mayo de 2017; y TC/611/19 del 26 de diciembre de 2019.

3 Art. 131 de la Ley núm. 20-23, Orgánica de Régimen Electoral.

4 Art. 132 de la Ley núm. 20-23, Orgánica de Régimen Electoral.

5 Art. 182 de la Ley núm. 20-23, Orgánica de Régimen Electoral.

“El primer aspecto relevante de la nueva legislación es la definición y ampliación de los principios rectores que deberán regir el proceso electoral. El art. 7 de la ley suprimida, apenas enunciaba que “la organización de los procesos electorales se regirá por los principios de legalidad, transparencia, libertad y equidad”, mientras que la actual legislación en el art. 4 añade los principios de calendarización, certeza electoral, integridad electoral, pro-participación, inclusión, interés nacional, territorialización, pluralismo, participación y representación, pero no solo los enuncia, sino que los define.”

gelamiento de pantalla; y, problemas en la impresión del voto. Podríamos decir que a partir de ese momento una gran parte de la sociedad dominicana desconfía de la aplicación de tecnología en las elecciones.

Posteriormente, el Tribunal Constitucional, en una decisión cuestionable, declaró la inconstitucionalidad del art. 99 sobre la automatización del voto, por entender que la norma carecía de un desarrollo mínimo que guiara a la Junta Central Electoral para la reglamentación y aplicación del voto automatizado. A decir de los jueces constitucionales esta situación vulneraba el derecho fundamental al sufragio⁶. Pero ojo, el alto tribunal constitucional no argumentó que la figura del voto automatizado es incompatible con el bloque de constitucionalidad dominicano, sino la configuración legal que existía hasta ese momento.

Tomando en cuenta los parámetros fijados por el texto Constitucional, el legislador dominicano incluyó una nueva disposición que implica la utilización de métodos tecnológicos en las elecciones, ahora no en la fase de votación, sino en la etapa de escrutinio para agilizar y eficientizar la digitalización, escaneo y transmisión automática de resultados en los escrutinios y tramitación de datos, desde los puestos de votación hacia los puestos de recepción de datos, centros de procesamiento de información, de consolidación de los resultados y de divulgación de estos. En esta ocasión, el Congreso Nacional tuvo cautela al momento de regular este asunto y fijó unos parámetros para el escrutinio automatizado, como la trazabilidad de los procesos y el debido tratamiento de la información en condiciones de integridad, seguridad, disponibilidad, que sea confiable, accesible, verificable, auditable y transparente. La transmisión automatizada de los resultados electorales también es regulada por el texto legal.

La ley núm. 20-23 contempla la posibilidad de la Junta Central Electoral de suspender la celebración de elecciones y convocar a elecciones extraordinarias por causa de fuerza mayor, casos fortuitos u otras circunstancias justificadas. La disposición tiene su génesis en lo ocurrido en las elecciones suspendidas en febrero de 2020 y las presidenciales, senatoriales y de diputaciones que debían celebrarse en el mes de mayo y que fueron postergadas por la pandemia COVID-19 en ese mismo año.

Uno de los aspectos más relevantes de la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral es la inclusión de la sanción a la violencia política hacia la mujer. El informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en la República Dominicana para las elecciones celebradas en julio de 2020 recomendó discutir la adopción de una ley contra la violencia política hacia las mujeres, así como designar autoridades con capacidad persecutoria y sancionatoria en la materia. Así que a pesar de que todavía no hay una ley que solo regule la violencia política hacia mujeres, se ha dado un salto cualitativo con la tipificación en la nueva ley.

La ley núm. 20-23 en su art. 316, numeral 21 consagró como una infracción electoral la violencia política contra la mujer, tipificando las siguientes conductas: a) Ejercer cualquier tipo de violencia, contra una mujer, que afecte el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, o el desempeño de un cargo público; b) Amenace o intimide a una mujer, directa o indirectamente, con el objeto de inducirla u obligarla a presentar su renuncia a una

precandidatura o candidatura de elección popular; c) Amenace o intimide a una mujer, directa o indirectamente, con el objeto de inducirla u obligarla a presentar su renuncia al cargo para el que haya sido electa o designada; d) Limite o niegue a una mujer el otorgamiento, ejercicio de recursos o prerrogativas, en términos de ley, para el desempeño de sus funciones, empleo, cargo, comisión, o con la finalidad de limitar el ejercicio de sus derechos políticos y electorales; y e) Realice o distribuya propaganda política electoral que degrade o denigre a una mujer, basándose en estereotipos de género, con el objetivo de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos políticos y electorales.

Las personas que incurran en la infracción electoral de violencia política contra la mujer serán sancionadas con la pena de uno (1) a tres (3) años de reclusión, según dispone el mismo artículo. Los tribunales penales ordinarios del Poder Judicial son competentes para conocer los delitos y crímenes electorales previstos en la ley, inclusive la violencia política hacia la mujer, no así el Tribunal Superior Electoral.

Las infracciones penales electorales son investigadas y perseguidas por la Procuraduría Especializada para la Investigación y Persecución de los Crímenes y Delitos Electorales (art.321), organismo que ya se encontraba en la derogada ley electoral. Sin embargo, se innova con la inclusión de la figura del Fiscal Electoral Provincial y del Distrito Nacional, que serán designados dos por cada provincia del país. Estos fiscales, durante los años no electorales, ejercerán concomitantemente las funciones de fiscales electorales y las propias de su ministerio; sin embargo, a partir de la apertura de la precampaña hasta la proclamación de las autoridades electas, los mismos se dedicarán exclusivamente a las funciones designadas por la ley. Este nuevo escenario supone, que exista una verdadera formación y capacitación en la materia electoral de todos los actores que tendrán que intervenir en la persecución de los delitos y crímenes electorales, a cargo de la Escuela Nacional del Ministerio Público en colaboración con la Junta Central Electoral.

En las sanciones administrativas electorales y los delitos electorales se realizaron modificaciones. Entre ellos, se agregó como sanción administrativa las violaciones a los artículos referentes a la realización de sondeos o encuestas por parte de las empresas realizadoras. Además, fue añadido como delito electoral la violación a la integridad electoral.

Otras modificaciones se enfocaron en disponer el porcentaje que se le asignará a los partidos, agrupaciones y movimientos políticos en la partida presupuestaria del Presupuesto General de la Nación, equivalente al medio por ciento (1/2%) de los ingresos nacionales en los años de elecciones generales y un cuarto por ciento (1/4%) en los años que no haya elecciones generales; además, los niveles de elección fueron divididos para que en lo adelante se clasificarán en: 1) presidencial; 2) senatorial; 3) diputaciones; 4) alcaldías; 5) regidurías; 6) directores distritales; y, 7) nivel de vocalías, lo que equivale a que no existe voto de arrastre o doble voto simultáneo entre un nivel u otro de elección⁷.

República Dominicana se enfrentará en menos de un año a los próximos comicios y está a unos 3 meses de iniciar la precampaña, así que los sujetos del proceso electoral tienen una norma previsible para conocer las reglas del juego democrático. Tocaré observar cómo se implementa en la práctica esta legislación y cómo la asumen los actores del proceso, así será determinado si ha sido o no una buena apuesta la reforma electoral.

⁷ La sentencia del Tribunal Constitucional TC/0375/19, dictada en fecha diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), declaró la inconstitucionalidad del párrafo del artículo 2 de la Ley núm. 157-13, eliminando el denominado “voto de arrastre” entre Diputados y Senadores. Por su parte, la sentencia TC/0462/20 de fecha veintinueve (29) de diciembre de dos mil veinte (2020), elimina el voto de arrastre que a nivel de candidaturas locales beneficiaban a los alcaldes y directores municipales.

⁶ Tribunal Constitucional de República Dominicana, sentencias TC/0484/22 del 21 de diciembre de 2022.