



10 de julio de 2020

Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en la República Dominicana

La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA), bajo la Jefatura del expresidente de la República de Chile Eduardo Frei Ruiz-Tagle, saludó el compromiso cívico del pueblo dominicano que asistió a las urnas a pesar de las circunstancias excepcionales que atraviesa el país, en el contexto de la pandemia ocasionada por la Covid-19. La Misión reconoció el esfuerzo extraordinario de las autoridades electorales en la organización exitosa de los comicios, que además constituyen el tercer proceso electoral del año en curso.

Así como la organización de estas elecciones representó un desafío para las autoridades dominicanas, también lo fue para la OEA, que ha venido apoyando el ciclo de elecciones en el país desde hace más de 10 meses. En el 2020, la Organización ha desplegado en República Dominicana tres misiones de observación electoral y ha realizado una auditoría, que permitió identificar las causas que impidieron la correcta implementación del voto automatizado en las elecciones municipales suspendidas en febrero.

En esta ocasión, la Misión se instaló en el país el 29 de junio y adoptó un carácter presencial y virtual, debido a las restricciones de viajes y cierres de fronteras. A pesar de estas limitaciones, la MOE/OEA estuvo integrada por 73 expertos y observadores internacionales de 18 nacionalidades, de los cuales 57 estuvieron en territorio dominicano, 6 observaron las elecciones en Miami, Madrid y Nueva York, mientras el resto trabajó de manera remota desde distintos países.

Atendiendo los protocolos sanitarios establecidos por el gobierno, todos los miembros de la Misión que viajaron a la República Dominicana desde el exterior se realizaron pruebas de Covid-19 y verificaron estar libres del virus previo a su llegada al país. Asimismo, antes del arranque de la Misión se implementaron medidas sanitarias, incluyendo la entrega de materiales de protección personal, el establecimiento de espacios de trabajo con distanciamiento físico, el acondicionamiento de vehículos para el desplazamiento, entre otras.

Para el análisis sustantivo de aspectos clave del proceso electoral, la Misión contó con especialistas en materia de organización electoral, tecnología electoral, participación política de las mujeres, justicia electoral y financiamiento político. La Misión sostuvo encuentros y recabó información de múltiples actores institucionales, políticos, sociales, de la academia y del sector privado, recogiendo distintas perspectivas del proceso electoral.

La Misión culminó sus actividades en el país el 7 de julio y seguirá atenta al desarrollo de las siguientes etapas de este proceso.



ETAPA PREELECTORAL

El 19 de marzo, cuatro días después de las elecciones municipales extraordinarias, el gobierno declaró estado de emergencia en todo el territorio dominicano¹, de forma casi simultánea al inicio formal de la campaña presidencial y congresual². Dicho estado de emergencia fue prorrogado varias veces, culminando el 30 de junio del año 2020³. Es decir, el estado de emergencia abarcó casi la totalidad de la campaña electoral⁴.

La pandemia impactó el proceso electoral de distintas maneras. La principal fue la postergación de las elecciones generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones previstas para el 17 de mayo y su reprogramación para el domingo 5 de julio⁵. La Misión saluda que esta decisión se haya adoptado en consulta con los partidos y felicita la vocación conciliatoria de los actores políticos e institucionales. A pesar de lo anterior, la Misión también toma nota de que la postergación de las elecciones no fue acompañada de una suspensión temporal del periodo de campaña. Esta situación prolongó la duración de la campaña de dos a casi cuatro meses, con implicaciones para el costo de la contienda.

Las medidas de distanciamiento social y toque de queda impactaron las actividades de campaña⁶. La MOE/OEA recibió reclamos de parte de distintos actores políticos sobre una aplicación desigual del toque

¹ Decreto No. 134-20 del 19 de marzo de 2020 <https://presidencia.gob.do/sites/default/files/2020-03/Decreto%20134-20.pdf>, tras la autorización del Congreso Nacional mediante Resolución No. 62-20 del 19 de marzo de 2020 <http://www.consultoria.gov.do/Documents/GetDocument?reference=7fd96a6a-2fac-49a5-818a-1d5dc114a867>

² Proclama Electoral – Elecciones Ordinarias Generales Presidenciales, Senatoriales y de Diputaciones del 17 de mayo de 2020, con fecha del 17 de marzo de 2020 https://jce.gob.do/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?EntryId=16908&Command=Core_Download&language=es-ES&PortalId=1&TabId=190

³ Decreto No. 237-20 del 1 de julio de 2020 <http://www.consultoria.gov.do/Documents/GetDocument?reference=8f3881c8-eb6f-4ded-926f-b082a92ff2e7>

⁴ A partir del 1 de julio, por vía resolutive se declaró epidémico el territorio nacional y se impusieron una serie de nuevas medidas para la reducción del contagio. Resolución No. 00018 del 30 de junio de 2020 https://hoy.com.do/wp-content/uploads/2020/06/RESOLUCIA%CC%83_N-000018-COMPLETA-1.pdf

⁵ Resolución No. 42-20 del 13 de abril de 2020 https://jce.gob.do/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?EntryId=17643&Command=Core_Download&language=es-ES&PortalId=1&TabId=190

⁶ El toque de queda de 08:00pm a 06:00am fue implementado mediante Decreto No. 135-20 del 20 de marzo de 2020 <http://www.consultoria.gov.do/Documents/GetDocument?reference=ba5ab5f2-eaf1-4f0d-ac53-d4e0a6698415>. Posteriormente fue extendido con ligeras modificaciones de horario, hasta el 27 de junio de 2020, según Decreto No.



de queda, alegando un trato preferencial al oficialismo para realizar actividades fuera del horario permitido. Este tema fue denunciado por las fuerzas políticas ante la Junta Central Electoral (JCE).

A lo anterior, se sumó la protesta generalizada por parte de la oposición en torno a las asistencias sociales distribuidas por el gobierno en el marco de la pandemia, que en opinión de muchos actores políticos y sociales fueron instrumentalizadas con fines electorales, al ser promocionadas por el binomio oficialista. La Misión observó múltiples ejemplos de propaganda y comunicación política alusiva a los programas sociales de emergencia, por parte de la campaña del partido de gobierno.

La MOE/OEA reconoce la importancia de que las autoridades públicas atiendan las necesidades de la población y es sensible ante las devastadoras consecuencias económicas que la pandemia está teniendo no solo en República Dominicana, sino en la inmensa mayoría de países del mundo. No obstante, advierte que la institucionalidad democrática demanda una rigurosa separación entre el Estado y las organizaciones políticas, de forma que la ciudadanía pueda tener certeza de que su acceso a servicios públicos y a una red de bienestar no estará condicionado a lealtades partidarias.

Las ayudas, sin embargo, no se limitaron al oficialismo. La Misión recibió también abundante evidencia de entrega de dádivas en forma de alimentos, servicios y productos médicos por parte de fuerzas de la oposición. La calificación jurídica de estas asistencias será abordada en la sección de financiamiento político, pero es menester subrayar el alto riesgo clientelar que encierra la entrega de asistencias en un contexto como el actual. Resulta imposible determinar la extensión del efecto que el asistencialismo tiene en inducir la preferencia del elector, por lo que la mayoría de países de la región ha avanzado hacia una regulación estricta, tendiente a eliminar estas prácticas, bajo el entendimiento de que la politización de ayudas y programas sociales no abona a la salud democrática.

Junto con la entrega de dádivas y ayudas varias, la Misión pudo comprobar el activismo político de funcionarios públicos, desde la figura presidencial hasta los cargos de rango municipal. Normas varias de la legislación dominicana prohíben el activismo de funcionarios públicos, salvo exhaustivas excepciones⁷. El titular de la JCE pidió prudencia al presidente de la República en torno al tema. La dispersión de las normas en torno a la materia puede generar confusión en la ciudadanía y en los propios actores políticos, por lo que conviene armonizar la legislación y estipular las prohibiciones de forma clara y consistente.

En adición a lo anterior, la MOE/OEA observó con preocupación ejemplos de propaganda electoral y actos de campaña en que se amenazaban o prometían empleos públicos según el resultado electoral. Además de constituir un ilícito penal⁸, este tipo de promesas atentan contra la dignidad de las personas y contra la confianza de la ciudadanía en el aparato estatal.

214-20 del 12 de junio de 2020 <http://www.consultoria.gov.do/Documents/GetDocument?reference=b4cb1ebd-7a5f-4424-9b89-9d5ba41fa2b5>

⁷ Artículo 80 inciso 13 de la Ley No. 41-08 de Función Pública. Artículo 139 Párrafo I y II; Artículo 196 Párrafo I, II y III; Artículo 280 inciso 3; y Artículo 284 inciso 15 de la Ley 15-19 Orgánica de Régimen Electoral.

⁸ Artículo 284 inciso 19 de la Ley 15-19 Orgánica de Régimen Electoral.



Por otra parte, la pandemia también afectó la organización electoral. En primera instancia, obligó a la JCE a desarrollar un protocolo sanitario y adoptar una serie de medidas orientadas a reducir el riesgo de contagio en la preparación de los comicios y el día de la votación. La Misión reconoce los esfuerzos de la JCE en ajustar sus procesos a una situación inédita, nutriéndose de los aprendizajes de las escasas experiencias acumuladas por otros países que han celebrado elecciones en el marco de la pandemia. Sin duda, la experiencia de República Dominicana contribuye a ese aprendizaje internacional.

Uno de los ámbitos más impactados por la emergencia fue la organización de los comicios en el exterior. La MOE/OEA reconoce que las medidas sanitarias adoptadas por otros países para controlar sus propios brotes de Covid-19 afectaron la capacidad de la JCE de organizar el voto en el exterior y generaron un estado de incertidumbre cuya resolución en gran medida estaba fuera del dominio de las autoridades dominicanas. La Misión saluda las gestiones diplomáticas llevadas a cabo para lograr el voto de la diáspora, consagrado en la Constitución de la República Dominicana. Asimismo, reconoce los esfuerzos de los países y de las ciudades que integran las circunscripciones de ultramar, por autorizar el proceso electoral dominicano en medio de sus propias situaciones de emergencia. No obstante, la Misión también lamenta que, ante las circunstancias, muchos dominicanos constitucional y legalmente habilitados para votar, no pudieron hacerlo⁹.

Más allá de los efectos de la emergencia sanitaria, el periodo pre-electoral estuvo marcado por un grado de incertidumbre jurídica en aspectos como el orden en las boletas de los partidos políticos, la presencia de delegados en los colegios electorales, el horario de votación, traslados de domicilio electoral a votantes, entre otros.

Sin perjuicio de las recomendaciones específicas contenidas en la sección de organización electoral y justicia electoral, la Misión subraya la vital importancia de otorgar estabilidad y previsibilidad al proceso, realizando un ejercicio de planificación rigurosa que contemple márgenes suficientes para emprender las campañas políticas bajo reglas definidas y claras. Preocupó especialmente que elementos fundamentales como el número de delegados acreditables ante cada colegio electoral y las condiciones para la votación de las personas que se encontraban en fila al cierre de la jornada, fueran objeto de controversia días antes de la elección. En cuestiones de democracia e institucionalidad electoral, los cambios de último momento no son buenos.

JORNADA ELECTORAL

⁹ Incluidos los registrados en Argentina, Canadá, Chile, Guyana Francesa y Panamá. La Misión toma nota de que los votantes registrados en Canadá fueron agregados al padrón de Albany, New York pero su voto se tornó materialmente imposible ante las restricciones para el cruce de fronteras entre Estados Unidos y Canadá. De la misma manera, los votantes del Reino Unido fueron agregados al padrón de Francia, lo que también significó una barrera logística y financiera considerable para emitir el sufragio. Finalmente, el sábado 4 de julio en horas de la noche, la Junta Central Electoral comunicó que no sería posible realizar la votación en Argentina, debido a restricciones sanitarias.



El día de la elección, los observadores de la OEA recorrieron 230 centros de votación, visitando 672 colegios electorales en 29 provincias del país y el Distrito Nacional, desde su instalación hasta la transmisión de resultados. Sumado a lo anterior, 6 observadores y observadoras estuvieron presentes en centros de votación en Madrid, Miami y Nueva York. Aunque se registraron algunos retrasos, la Misión destaca el hecho de que abriera el 100% de las mesas en el territorio nacional (no así en el exterior) y que todas contaran con los materiales electorales indispensables.

Los colegios electorales estuvieron integrados, en su mayoría, con miembros titulares. Nuevamente se observó un alto porcentaje de mujeres como funcionarias de mesa. Se constató, además, una alta presencia de delegados de los partidos políticos durante la jornada electoral, particularmente del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), del Partido Revolucionario Moderno (PRM) y del Partido Fuerza del Pueblo (FP). En algunos casos, se notó la presencia simultánea de delegados titulares y suplentes, lo que ocasionó que hubiera una gran cantidad de personas en las mesas de votación.

Es importante resaltar el esfuerzo que se hizo para cumplir con las medidas sanitarias para evitar la propagación de Covid-19. Prácticamente la totalidad de los centros observados contó con productos desinfectantes, mascarillas, guantes y toallas húmedas, además de indicaciones para guardar la distancia entre los votantes al interior. Sin embargo, en el exterior de los recintos se observaron aglomeraciones de personas que no cumplieron con el distanciamiento físico.

En general, la votación se condujo de forma ordenada y tranquila, con incidentes aislados de violencia y reclamos por retrasos en la apertura de las mesas. La Misión lamenta que en uno de esos enfrentamientos haya muerto un delegado del PRM y otras dos personas resultaran heridas. La Policía Militar Electoral estuvo presente en prácticamente la totalidad de los recintos observados.

Se observaron largas filas en algunos centros de votación y el tiempo que tardó cada elector en emitir su voto fue menor a los cuatro minutos. En la gran mayoría de colegios observados se dio preferencia a mujeres embarazadas y/o con niños.

Las mesas de votación comenzaron a cerrar a las 05:00 pm. En apego a la disposición anunciada por la JCE en la víspera, en las mesas observadas se permitió votar a todos los electores que a esa hora aún se encontraban en la fila. El conteo de votos en las mesas donde tuvo presencia la Misión transcurrió con normalidad y a las 08:30 pm la JCE dio inicio a la transmisión de resultados, entregando a la ciudadanía información de manera fluida a través de distintas plataformas.

Los observadores de la OEA constataron compra de voto en las inmediaciones de los recintos electorales por parte de diversas fuerzas políticas. La Misión reitera de manera enfática que esta ha sido una práctica constante en los procesos electorales dominicanos, que no ha sido suficientemente combatida. La compra de votos y cédulas no solo constituye un delito electoral bajo la legislación dominicana¹⁰, sino que socava

¹⁰ Artículo 282 inciso 6, Artículo 283 inciso 10 y Artículo 285 inciso 4 de la Ley 15-19 Orgánica de Régimen Electoral.



el libre ejercicio del sufragio y mina la confianza de los votantes en todo el sistema electoral. La MOE/OEA insiste en la importancia de que se adopten medidas contundentes para erradicar esta práctica, cuya eliminación es una responsabilidad compartida de las autoridades administrativas, policiales y judiciales, así como de los propios actores políticos y partidarios, y de la ciudadanía en general.

También fue recurrente la presencia de propaganda en las inmediaciones de los centros de votación y la actividad proselitista tanto fuera como dentro de los recintos electorales, por parte de los llamados “facilitadores de partido”, portando gafetes de gran tamaño con los emblemas del partido y fotografías del candidato o candidata. Esta es también una práctica sobre la que la OEA se ha pronunciado en anteriores ocasiones y que persiste por parte de distintas fuerzas políticas. Nuevamente la Misión insta a las autoridades a hacer cumplir la legislación vigente.

Durante la jornada, la Misión recibió denuncias a través de sus formularios oficiales. Problemas para encontrarse en la lista de votantes fue el incidente más denunciado, tanto en el país como en el exterior, con un número de votantes que al momento de acercarse al centro de votación tuvieron conocimiento de que no figuraban en el padrón. Todas las denuncias recibidas serán trasladadas a las autoridades correspondientes y también anexadas al informe final que se presente ante el Consejo Permanente de la OEA.

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

La MOE/OEA nuevamente saluda la aprobación de la Ley 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos y la Ley 15-19 Orgánica de Régimen Electoral, que constituyen una muestra de la vocación de mejora continua del sistema electoral. A pesar de lo anterior, y como ya lo indicó la OEA en el marco de las elecciones municipales, los recientes procesos electorales han puesto en evidencia la necesidad de realizar ajustes a la legislación, para suplir vacíos legales y clarificar algunas disposiciones, como se detalla en este informe. La Misión insta a las autoridades, actores políticos y sociedad dominicana a no abandonar las tareas de reforma, a fin de continuar perfeccionando el sistema electoral y erradicar prácticas perniciosas que han persistido durante muchos años en el país.

A partir de un análisis detallado de la legislación vigente, de los datos recopilados por especialistas y observadores de la MOE/OEA, así como de la información recibida por parte de distintos actores institucionales, políticos y sociales, la Misión presenta a continuación sus hallazgos y recomendaciones preliminares.

I. Organización electoral

Este es el cuarto proceso electoral que organiza la JCE desde octubre de 2019, lo que se traduce en una valiosa experiencia acumulada por parte de los funcionarios de la JCE y de las Juntas Electorales Municipales (JEM). A pesar de ello, la Misión nuevamente observó la falta de estandarización y



seguimiento de los procesos en los niveles municipales, los cuales cumplen labores fundamentales, incluyendo la selección y preparación de los miembros de los colegios electorales, el montaje de la infraestructura electoral en los recintos, y la distribución y repliegue del material electoral. La MOE/OEA observó positivamente la labor de los facilitadores electorales y de los auxiliares, que orientaron a los miembros de los colegios electorales tanto sobre aspectos del proceso electoral como sobre las medidas sanitarias.

Cinco días antes de las elecciones, la Misión constató que la JCE había finalizado la elaboración de los kits electorales y había completado el 100% de la distribución a las JEM. El equipo de la OEA pudo observar la apertura con que la Dirección de Elecciones de la JCE informó a los representantes de los partidos políticos, a la comisión de seguimiento y a los observadores internacionales acerca de todas sus acciones. La Misión reconoce la labor de los funcionarios de la Dirección Electoral en las operaciones logísticas. No obstante, también pudo constatar que la infraestructura prevista para la preparación de los materiales no garantizaba las recomendaciones sanitarias preventivas.

El 29 de junio se reportó el robo de dinero destinado a la logística de las elecciones en la junta electoral de la Provincia de Santiago. A pesar de los cuestionamientos relacionados con este episodio, la JCE actuó de forma oportuna para reponer el dinero, y cumplir con los compromisos financieros, lo cual permitió celebrar las elecciones con normalidad. Cabe también anotar que el dinero fue encontrado la noche anterior a la votación y varias personas han sido detenidas en relación con el suceso.

En materia de capacitaciones, la Misión comprende que acontecimientos no previstos como la realización de elecciones extraordinarias municipales y el advenimiento de la pandemia dificultaron las tareas contempladas en el plan de educación electoral. A pesar de los esfuerzos realizados por la JCE para capacitar a los miembros de los colegios electorales, la Misión constató que el día de la elección muchos de ellos tuvieron dificultades para ejercer sus funciones, especialmente en el momento del cierre de mesas. En particular se observó confusión en el conteo de alianzas, el cómputo del voto preferencial y la elaboración de relaciones de votación (actas).

También se observó un muy bajo nivel de capacitación en los delegados de los partidos políticos. La Misión fue informada de que las circunstancias impuestas por la emergencia sanitaria dificultaron la tarea de formación a organizaciones políticas. Esto pone en evidencia el valor de que la JCE disponga de mejor diseño y producción de contenidos que puedan ser útiles para la educación electoral a distancia. Las herramientas de apoyo a la capacitación deberían incluir diferentes modalidades, tales como material audiovisual y una plataforma virtual que permita ampliar las estrategias de formación, así como incluir a dependencias en el extranjero.

En lo que respecta al voto en el exterior, la Misión recibió quejas de parte de varios partidos políticos y personas residentes en el extranjero respecto a la conformación del padrón. La mayoría de los planteos correspondían a ciudadanos que habían ejercido el voto en anteriores elecciones y no estaban habilitados en esta ocasión. Cabe recordar que en las elecciones del año 2016, la JCE autorizó el ejercicio del sufragio a los electores que se presentaran ante los colegios electorales en el exterior, incluso si no figuraban en

la lista de electores de ese colegio¹¹. Esa posibilidad fue eliminada por el actual pleno de la JCE, en cumplimiento de la nueva Ley 15-19, que estipula la inscripción voluntaria en el registro de electores residentes en el exterior como condición para ejercer el sufragio en el extranjero¹².

Visto lo anterior, la Misión recomienda:

- Mejorar la infraestructura para generar líneas de producción de kits electorales en espacios más amplios y con mejores medidas de seguridad sanitaria, como la demarcación de espacios de circulación.
- Estandarizar los procedimientos implementados en las distintas fases del proceso electoral. Esto incluye la armonización de procedimientos en el nivel nacional y municipal.
- Fomentar un sistema de evaluación interna para detectar oportunidades de mejora en distintos aspectos del proceso electoral, como por ejemplo: a) la interrelación entre dependencias de la propia JCE para dar seguimiento al proceso electoral, b) el diseño de boletas electorales con distintos colores para diferenciar el nivel de elección, c) la organización del proceso de escrutinio para facilitar la tarea de los miembros de los colegios electorales, entre otros.
- Reglamentar la figura de los facilitadores electorales y los auxiliares y fortalecer su formación, a fin de optimizar las respuestas de la autoridad electoral en el recinto de votación. Es crucial asegurar su selección conforme a la idoneidad y no la afiliación partidaria.
- Mejorar la capacitación de los miembros de las mesas, especialmente en la manera de registrar el voto preferencial.
- Trabajar en un modelo integrado de capacitación que incluya a los partidos políticos a fin de disminuir los desacuerdos el día de la votación.
- Diversificar las modalidades de apoyo a la capacitación que incluyan materiales audiovisuales, plataformas virtuales y otras estrategias de formación.
- Mejorar las estrategias de formación para implementar el voto en el extranjero, así como las figuras de facilitadores electorales en el exterior.

II. Tecnología electoral

¹¹ Resolución 72-2016 del 8 de mayo de 2016.

https://jce.gob.do/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?EntryId=5200&Command=Core_Download&language=es-ES&PortalId=1&TabId=190

¹² Artículo 108 y Artículo 109 inciso 3 de la Ley 15-19 Orgánica de Régimen Electoral.



La Misión viene apoyando desde hace muchos meses a la JCE en el uso de tecnología para las elecciones. En esta oportunidad, la MOE/OEA pudo constatar una insuficiente implementación de las recomendaciones realizadas en materia de tecnología electoral luego de las elecciones municipales. Esto pudo obedecer en parte a la reorganización interna del personal de informática de la JCE y a la modalidad de trabajo a distancia adoptada por causa de la pandemia.

El sistema de transmisión de resultados electorales incluyó el envío de imágenes de las actas desde más de 5.300 escáneres, así como el cómputo y publicación de resultados electorales. En general, y como ha venido indicando la OEA desde febrero, las pruebas de funcionalidad del sistema de transmisión de resultados, cómputo y divulgación apenas consideran un número reducido de los componentes informáticos que comprende las soluciones tecnológicas implementadas. Por ello, no constituyen pruebas de estrés que permitan recrear las condiciones del sistema de forma integral, reproduciendo al máximo las condiciones que se pueden esperar el día de la elección.

La MOE/OEA reitera que, al tratarse de un proceso informático, la concepción, diseño, elaboración, producción e implementación del sistema deben acompañarse de rigurosos controles que garanticen, entre otros aspectos, la integridad, confidencialidad y disponibilidad de todos los recursos informáticos utilizados.

La Misión comprobó, una vez más, que la JCE no cuenta con un proceso formal de desarrollo de software. Si bien el personal que desarrolla las herramientas es calificado, no existe un procedimiento o documentación formal que aborde el desarrollo, control de testing y liberación del software. Asimismo, se reitera la falta de manuales técnicos.

Una vez más, se observó la ausencia de un plan formal para la puesta en cero de la base de datos, lo que presenta el riesgo de que se produzca una conducta inesperada en las operaciones del sistema.

En lo que atañe a la publicación de resultados, la Misión reconoce los esfuerzos de la JCE en la implementación de un nuevo esquema de diseño y presentación de los resultados electorales, que permitiera al público visualizar el flujo de datos en las demarcaciones nacionales y en el exterior.

El día de la elección, alrededor de las 08:30 pm el [sitio web](#) dispuesto para la divulgación a la ciudadanía comenzó a mostrar los primeros resultados electorales. En torno a las 09:30 pm el sitio presentó inconvenientes para mostrar los datos, al punto de emitir un mensaje de error. LA MOE/OEA acudió a los técnicos de informática de la JCE para advertir dicha situación, quienes indicaron que la página estaba siendo afectada por una serie de ataques, comúnmente conocidos como de denegación de servicios (DDos), cuyo fin es impedir el acceso a la consulta de datos.

La infraestructura tecnológica de la JCE dispone de un conjunto de medidas para la mitigación de ataques cibernéticos. Dichas medidas y acciones directas por parte de los técnicos permitieron normalizar la situación al cabo de 2 horas y 30 minutos, cuando se restableció el funcionamiento estable de la página.



La Misión pudo observar que el envío y transmisión de relaciones de votación (actas) desde los centros de votación, así como también el proceso de digitación dispuesto en las JME y en la JCE, no se vieron afectados por el incidente de seguridad sufrido por el sitio web de divulgación al público, y que en todo momento se mantuvo la divulgación de resultados a los partidos políticos y a la prensa, a través de la infraestructura de red interna de la JCE. También se mantuvo la difusión de resultados en la modalidad de *streaming* en redes sociales y en la página de la JCE, sin que dicha transmisión se viera afectada por el incidente de seguridad. Sin embargo, durante el incidente de seguridad se pudo advertir la ausencia de un mecanismo formal de gestión de incidentes.

Por lo anterior, la MOE/OEA recomienda:

- Disponer de un cronograma de trabajo del área informática de la JCE que incluya la totalidad de las actividades técnicas y tecnológicas (tales como pruebas, simulacros y cierre de cada uno de los módulos de software), y se acople al de la Dirección de Elecciones.
- Implementar un sistema de gestión de incidentes, que permita de manera eficiente atender ataques y toda clase de incidentes que pudieran poner en riesgo el proceso.
- Formalizar la estructura de desarrolladores y estandarizar la modalidad de desarrollo, a fin de garantizar la continuidad del proyecto ante eventualidades.
- Implementar un mecanismo formal de versionado de software.
- Implementar un mecanismo formal de documentación de adecuaciones, modificaciones y correcciones (*change management*) que se integre al mecanismo de versionado de software.
- Implementar un mecanismo formal de pruebas de código fuente (testing de caja blanca) y de funcionalidad de software.
- Implementar un mecanismo de congelamiento de software, previo a su puesta en producción, clonado y/o inseminación.
- Implementar un mecanismo de control de calidad y funcionamiento sobre el 100% de los componentes que integran la maleta tecnológica.
- Implementar un sistema de inventario de los componentes que conforman la maleta tecnológica, cuya identificación por diversos factores permita conocer en cuál maleta se encuentran y de ese modo identificar los componentes que tuvieran falla.
- Llevar a cabo al menos un simulacro del 100% de las funcionalidades dispuestas para las próximas elecciones, con todas las JEM y al menos el 80% de los recintos, con una carga de trabajo del 100% de los colegios electorales. Esta acción debe ser realizada al menos 15 días previos a las elecciones, con la finalidad de poder llevar a cabo las adecuaciones que correspondan.



- La página prevista por la JCE para divulgación de resultados, al igual que el ecosistema tecnológico que se emplee, deben formar parte de los simulacros, a fin de poner a prueba las barreras de seguridad y mitigación ante ataques.
- En el caso de disponer de paneles de consultas para la divulgación de resultados, también deben formar parte de los simulacros.
- Formalizar el procedimiento de puesta en cero de las bases de datos y backup de las mismas, antes y al finalizar el proceso electoral.

III. Participación política de las mujeres

La MOE/OEA nuevamente reconoce como un avance la adopción del rango de equidad de un piso de 40% y un techo de 60% de candidaturas del mismo género en la reciente reforma electoral. No obstante, es necesario insistir en que la adopción de legislación no es suficiente para alcanzar la equidad efectiva en la participación política de hombres y mujeres. La falta de avances efectivos obedece a distintos factores, entre ellos la Misión ha identificado una falta de compromiso tanto en las organizaciones políticas como en las autoridades institucionales de hacer cumplir no solo el texto, sino también el espíritu de las normas que buscan la participación equitativa de las mujeres en la contienda electoral.

En estas elecciones presidenciales y congresuales, ninguna mujer fue candidata a la presidencia. Ocuparon la mitad de las candidaturas vicepresidenciales y apenas el 12,5% de las candidaturas al Senado. En las propuestas plurinominales, la MOE/OEA pudo verificar que en algunos casos la JCE admitió listas de candidaturas que no cumplían con el rango de equidad para la demarcación respectiva, en contravención a lo dispuesto por Sentencia 0030-04-2019-SS-EN-00506 del Tribunal Superior Administrativo. No fue sino hasta el 30 de mayo que la JCE se pronunció sobre la obligatoriedad de adecuar las listas de candidatura a la cuota legal de género, más de dos meses después de que se abriera el plazo para la inscripción de candidaturas¹³. Lo anterior colocó a las candidatas en un estado de incertidumbre que lesionó su capacidad de hacer campaña, procurar financiamiento para sus candidaturas y en general planificar su participación en el proceso.

La mayoría de las personas con que se entrevistó la Misión, sistemáticamente entendía la legislación como un mandato para que las candidaturas de las mujeres alcanzaran el 40% y no como un rango de participación en que las mujeres pueden integrar hasta el 60% de las listas plurinominales, como en efecto indica la norma. Esa interpretación minimalista se repite en la lectura de otras disposiciones, como fue el caso de la contención en torno a si la cuota debía aplicarse en cada demarcación electoral o en la

¹³ Acta No. 040-20 del 30 de mayo de 2020.

https://jce.gob.do/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?EntryId=18296&Command=Core_Download&language=es-ES&PortalId=1&TabId=190



propuesta nacional, un proceso en que fueron los propios partidos políticos los que litigaron para conseguir la interpretación menos garantista de la participación equitativa de las mujeres¹⁴.

La MOE/OEA también fue informada sobre situaciones de amenaza y presión directa a candidatas, a fin de que abandonaran sus postulaciones o se ajustaran a la voluntad de las dirigencias partidarias. Asimismo, documentó la prevalencia en los medios de comunicación de tipificaciones y cosificaciones a candidatas, así como giros discursivos machistas que en definitiva menoscaban la participación política de las mujeres por su sola condición de ser mujeres. El desplazamiento o impugnación de las candidatas en las listas partidarias, el denostar a las figuras políticas femeninas con comentarios superfluos vinculados a características físicas o de sus vestimentas, evidencian distintas maneras de ejercer violencia política hacia las mujeres.

Al margen de los desafíos, la Misión reitera su reconocimiento a iniciativas impulsadas por organismos internacionales y entidades públicas y privadas tendientes a visibilizar la participación de la mujer en la política, como #ConoceatuCandidata. También desea destacar la labor de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a defender y capacitar en cuestiones jurídicas a las candidatas.

En aras de avanzar hacia la equidad en la participación política de las mujeres en República Dominicana, la Misión recomienda:

- Impulsar el control estricto del cumplimiento de toda la legislación que busca la participación equitativa de las mujeres en la política. Las listas que no cumplen con la cuota de género deben ser rechazadas en tanto no se subsane su incumplimiento.
- Que la JCE y demás autoridades del proceso electoral publiquen la información relativa a candidaturas y diferentes roles electorales en forma claramente desagregada por género, tal y como anteriormente ha recomendado la OEA.
- Que las autoridades administrativas y judiciales publiquen en una sección especial toda la información vinculada a normativa y jurisprudencia con relación a cuestiones electorales de género.
- Considerar adoptar medidas adicionales como el encabezamiento de candidaturas de mujeres en cargos uninominales y la incorporación obligatoria de género en los binomios presidenciales.

¹⁴ Como indicó la MOE/OEA en el mes de marzo, el avance alcanzado con la elevación de la cuota se vio minado por un largo proceso de judicialización e incertidumbre derivado de la interpretación de la legislación, con pronunciamientos por parte de la Junta Central Electoral, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Superior Electoral y el Tribunal Superior Administrativo. Esta situación perjudicó desproporcionadamente a las candidatas mujeres, que no obtuvieron certeza sobre su estatus sino hasta avanzada la contienda.



- Considerar una ley que disponga la asignación específica de los recursos financieros de los partidos políticos para ser destinados exclusivamente a la promoción de liderazgos y candidaturas de mujeres.
- En virtud de renovar el compromiso de la República Dominicana con la Convención de Belém do Pará, discutir la adopción de una Ley contra la violencia política hacia las mujeres. Asimismo, designar autoridades con capacidad persecutoria y sancionatoria en la materia.
- Fortalecer y promover los programas de capacitación con perspectiva de género tanto para los actores institucionales como para las organizaciones políticas. En particular se debe mejorar la capacitación de líderes partidarios y miembros de las juntas electorales locales, dado que allí se presenta la mayor resistencia para que las mujeres candidatas puedan ejercer sus derechos políticos en forma plena.

IV. Financiamiento político

Así como lo expresó tras las elecciones municipales, la OEA celebra que el nuevo marco normativo contenga numerosas disposiciones que fortalecen el sistema de financiamiento político-electoral del país. Aunque existen oportunidades de mejora en la legislación, el principal desafío en materia de financiamiento político radica en la efectiva implementación y cumplimiento de las normas. Una vez más, la Misión observó que no existe verdadero control ni fiscalización a las finanzas de las organizaciones políticas ni de las candidaturas, a pesar de lo que ordena la ley y frente a una campaña electoral en que se invirtieron grandes sumas de dinero. La campaña, además, dio inicio mucho antes de la proclama oficial, como ya había indicado la MOE/OEA en el mes de marzo.

Uno de los rasgos más notorios de este proceso electoral fue la masiva distribución de dádivas y asistencias a la población por parte de distintas agrupaciones y actores políticos. La JCE indicó que los montos destinados a “ayuda humanitaria” debían ser considerados dentro de los topes de gasto de campaña¹⁵, de forma que los candidatos principales lo incluyeron en su informe de ingresos y egresos. A la luz de la legislación vigente, la entrega de alimentos, medicinas, combustible y materiales de construcción, la provisión de facilidades de atención médica y hasta la realización de vuelos de repatriación no se encuentran enumerados en los gastos permitidos¹⁶ y más bien podrían catalogarse dentro de los comportamientos expresamente prohibidos¹⁷. La falta de acción de las autoridades en esta materia, al igual que frente a múltiples denuncias de uso de recursos públicos con fines electorales,

¹⁵ Resolución No. 42-20 del 13 de abril de 2020.

https://jce.gob.do/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?EntryId=17643&Command=Core_Download&language=es-ES&PortalId=1&TabId=190

¹⁶ Artículo 202 de la Ley 15-19 Orgánica de Régimen Electoral y Artículo 74 de Ley 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos.

¹⁷ Artículo 25 inciso 4 de la Ley 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos.



refuerzan la necesidad de otorgar a la persecución penal electoral mayores herramientas para hacer valer el catálogo de prohibiciones que contempla la legislación.

La MOE/OEA destaca la iniciativa de la JCE de crear una plataforma informática para facilitar la recepción de los informes financieros de las agrupaciones y actores políticos. Sin embargo, pudo comprobar que, a la fecha de publicación de este informe, solo 24 de las 35 organizaciones políticas con personalidad jurídica entregaron sus presupuestos generales para el año 2020.

Por su parte, solo cinco de los seis candidatos presidenciales presentaron sus informes de ingresos y egresos. Vale mencionar que estos no cumplen con los formatos establecidos y se encuentran incompletos, faltando en la gran mayoría de casos el listado de contribuyentes. Sumado a lo anterior, no se publicó información financiera de las candidaturas congresuales, con excepción de una a senador. Todo lo anterior dificulta el ejercicio de un voto informado por parte de la ciudadanía y hace imposible el control institucional y social del financiamiento.

En lo que atañe a la contribución estatal a las organizaciones políticas, la Misión notó que la actual ley de régimen electoral no precisa el procedimiento mediante el cual se computa la partida presupuestaria asignada a los partidos, a diferencia de lo establecido en la normativa anterior¹⁸. Esto genera imprevisibilidad y podría dar cabida a una eventual discrecionalidad al momento de asignar recursos. La Misión también reitera que el mecanismo de distribución de financiamiento público directo beneficia de manera desproporcionada a los partidos mayoritarios y acentúa la inequidad en la contienda, otorgando en esta ocasión el 80% del aporte estatal a cuatro de 26 organizaciones políticas que calificaron para recibir fondos públicos.

La ausencia de reglas para la distribución de los recursos estatales a lo interno de las organizaciones políticas (entre las distintas candidaturas y niveles de elección), se traduce en la práctica en una inyección prioritaria de recursos a la campaña presidencial, con lo que muchas candidaturas congresuales deben financiarse en gran medida o en su totalidad con contribuciones privadas. Esto genera una ventaja electoral para aquellos candidatos con mayor acceso a financiamiento privado y aumenta el riesgo de corrupción, tráfico de influencias y penetración de fondos provenientes de actividades ilícitas. Contrario a una tendencia regional reciente, la Misión también subraya que no existe financiamiento dirigido a promover candidaturas de mujeres.

En este proceso electoral, continuó el litigio en torno al criterio para determinar la colocación de los partidos en la boleta, que ya había conocido la MOE/OEA en febrero (ver sección de Justicia Electoral). Una sucesión de decisiones administrativas y judiciales ocasionó que algunos partidos cambiaran su lugar en la boleta varias veces entre diciembre de 2019 y mayo de 2020. Además de la situación de incertidumbre jurídica que esto manifiesta, los múltiples pronunciamientos tuvieron efectos en el financiamiento al que accedieron las fuerzas políticas y lesionaron sus intereses en campaña, al invertir recursos en publicitar un número en la boleta que posteriormente fue modificado en el curso de la

¹⁸ Artículo 49 de la derogada Ley Electoral 275-97.



campana, como ya había ocurrido en las elecciones municipales. La emisión de la sentencia 0030-03-2020-SSEN-00090 por parte del Tribunal Superior Administrativo (TSA) ocasionó que el aporte estatal de emergencia de RD\$1.000 millones adicionales entregado a finales de junio a los partidos políticos, fuese distribuido de manera distinta a la contribución anual aprobada en enero.

Por último, la MOE/OEA saluda la adopción de normativa orientada a asegurar una mayor equidad en el acceso a los medios de comunicación, que sin embargo aún no se aplica a plenitud. La JCE promulgó el reglamento que normó el acceso a medios estatales el 19 de junio, cuando restaban menos de dos semanas para el fin de la campaña¹⁹. Asimismo, comprobó que no se realiza un monitoreo de medios públicos y privados que permita cotejar los gastos reportados con la pauta observada.

La Misión recomienda:

- Fortalecer la capacidad de la Unidad Especializada de Control Financiero de la JCE, dotarla de recursos económicos, capital humano y respaldo institucional suficientes para cumplir el rol que la ley le manda.
- Institucionalizar una relación de cooperación con la Cámara de Cuentas, con el propósito de obtener la capacitación necesaria para recibir y revisar de manera efectiva los informes de ingresos y egresos de las organizaciones políticas, elevando las destrezas para detectar y sancionar el incumplimiento a las normas.
- Construir, sobre la recién inaugurada plataforma informática, un software que le facilite a las organizaciones políticas y candidatos la elaboración de sus presupuestos e informes de ingresos y gastos de campañas electorales, en base a formatos preestablecidos. Sumado a esto, evaluar abrir esta herramienta informática a la ciudadanía, con el propósito de fortalecer el acceso a la información y facilitar la fiscalización ciudadana.
- Garantizar el cumplimiento de las normas de financiamiento político-electoral, tales como la adhesión a plazos, la obligación de publicar listado de contribuyentes y de entregar respaldos contables de las operaciones financieras.
- Emitir los reglamentos establecidos en la ley, en tiempo y forma, tales como el reglamento de propaganda política y publicidad, el reglamento de contribuyentes, y el reglamento sobre los medios de comunicación.
- Establecer en la ley el procedimiento mediante el cual se computa la partida presupuestaria anual asignada a los partidos políticos.

¹⁹ Resolución No. 64-20 del 19 de junio de 2020.

https://jce.gob.do/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?EntryId=18310&Command=Core_Download&language=es-ES&PortalId=1&TabId=190



- Garantizar una distribución más equitativa de la contribución económica estatal entre las organizaciones políticas, tanto entre partidos mayoritarios y minoritarios, como entre candidaturas presidenciales, congresuales y municipales, y entre hombres y mujeres.
- Hacer cumplir el inicio y término de la campaña electoral, utilizando el régimen de consecuencias establecido en la legislación vigente.
- Considerar la entrega de “ayuda humanitaria” por parte de los candidatos como una situación excepcional dada la emergencia sanitaria, y evitar que se transforme en un precedente para procesos electorarios futuros.
- Implementar un sistema de monitoreo de cuñas publicitarias en medios públicos y privados, con capacidad de documentar las tarifas aplicadas para hacer cumplir las disposiciones legales en la materia.

V. Justicia electoral

El más reciente desarrollo en materia de justicia electoral fue el nombramiento de la nueva procuradora especializada para la investigación y persecución de los crímenes y delitos electorales, designada de forma interina a las puertas de las elecciones municipales extraordinarias. La Misión celebró dicho nombramiento y recomendó que se fortalecieran sus labores, en su informe preliminar de las elecciones municipales.

Todos los actores entrevistados, incluida la propia fiscal electoral, señalaron que la nueva procuraduría carece de los medios materiales, logísticos y de independencia organizacional para llevar adelante sus funciones. Únicamente dos casos de compra de votos en las elecciones municipales extraordinarias culminaron recientemente en sanción penal.

La Misión nuevamente recibió de parte de todas las fuerzas políticas un reclamo en torno al silencio de la JCE ante denuncias y peticorias planteadas durante el proceso. Independientemente del sentido en que se pronuncie un órgano administrativo electoral, es fundamental que responda a las inquietudes que se le plantean.

Esta MOE/OEA reitera que existe en el sistema electoral dominicano una fragmentación de competencias jurisdiccionales que genera incertidumbre jurídica, afecta la especialización y la unificación de criterios en la jurisprudencia electoral, genera confusión en los actores políticos y dificulta garantizar una justicia oportuna.

La Constitución le otorga al Tribunal Superior Electoral (TSE) el carácter de máxima autoridad en materia contenciosa electoral. No obstante, en épocas recientes esa autoridad se ha visto disminuida por interpretaciones restrictivas del Tribunal Constitucional, que en repetidas ocasiones ha apoderado al TSA



para revisar los actos de la JCE, alegando que revisten naturaleza administrativa. La Misión considera que los actos de la JCE inciden de forma directa en el proceso electoral, lo que debería consignarlos a la justicia especializada, que es propia tanto en contenido como en plazos y formas.

Los problemas generados por esta fragmentación fueron evidentes en el litigio en torno a la ubicación de los partidos políticos en la boleta. En cuestión de unos meses, el criterio para determinar la ubicación varió en distintas ocasiones y llevó a la atípica situación de que algunos partidos figuraran en distintas posiciones en las elecciones municipales y generales.

La MOE/OEA recomienda:

- Reformar el diseño normativo y organizacional de la procuraduría especializada. Su designación, permanencia en el cargo y ejercicio de funciones deben revestir independencia frente al poder político, así como autonomía y suficiencia presupuestaria.
- Dotar de mayores recursos financieros y humanos y establecer la competencia única del TSE para conocer los conflictos que atañen al proceso electoral, como ha venido señalando la OEA en sus informes. A la justicia especializada electoral deben competir cuestiones como las demandas interpuestas contra las fusiones, alianzas o coaliciones pactadas por los partidos políticos²⁰; las demandas en nulidad contra las resoluciones dictadas por la JCE referidas a la organización y administración del proceso electoral, así como contra medidas cautelares o sanciones administrativas dictadas por la JCE; los conflictos surgidos a raíz de las vacantes que se produzcan en cargos públicos electos con el voto popular, entre otros. Más allá del reconocimiento de estas atribuciones, es fundamental que la legislación detalle con precisión las potestades y competencias específicas de cada uno de los órganos que intervienen en la justicia electoral, así como los procedimientos, plazos e instrumentos previstos.
- Integrar la normativa de forma que se establezca de manera clara el catálogo de conductas prohibidas, distinguiendo entre faltas administrativas y delitos electorales, sanciones para cada conducta, instancias competentes para aplicarlas y la especificación de cuáles se deberán investigar de oficio y cuáles a petición de parte afectada.
- Proveer al sistema de persecución y sanción de los crímenes electorales de todas las garantías propias de la justicia penal, incluyendo el derecho a la doble instancia. Asimismo, revisar el marco penal electoral para asegurar una adecuada proporcionalidad entre las conductas y las penas, considerando que las conductas de mayor lesividad e incidencia sean debidamente sancionadas.
- Valorar la introducción en el marco constitucional y legal del derecho fundamental de petición ante la Administración Pública, de forma que se mandate a toda las instancias gubernamentales y empleados públicos a dar respuesta en tiempo razonable a las solicitudes que se les dirija.

²⁰ Artículo 125 Párrafo II de la Ley 15-19 Orgánica de Régimen Electoral.



- Poner a disposición de las partes y de la ciudadanía información actualizada del estatus en que se encuentran las denuncias, demandas y petitorias presentadas ante las autoridades administrativas y judiciales, de forma que se pueda corroborar el avance de las diligencias en el cauce institucional.
- Asegurar que el cronograma electoral contemple los tiempos y plazos para cada etapa e instancia electoral, incluyendo el derecho de impugnación, de forma que no ocurran controversias que generen incertidumbre en fechas cercanas a la elección.
- De igual manera, considerar introducir en la normativa electoral el principio de preclusión procesal para impugnar cada una de las instancias del proceso electoral, a fin de que las etapas controvertan oportunamente dentro de plazos fijos, y con ello garantizar que no ocurran litigios que puedan alterar el desarrollo de las elecciones en fechas cercanas al día de votación.
- Para brindar certeza jurídica, crear un sistema de información legislativa actualizada, en donde se identifiquen claramente todos los artículos que han sido declarados inconstitucionales en la normativa electoral.

Agradecimientos

La MOE/OEA agradece a la Junta Central Electoral el acceso a las diversas instancias y actividades de preparación de los comicios. Hace extensivo este agradecimiento al Tribunal Superior Electoral por la información y colaboración proporcionada. La MOE reconoce también a las diversas instituciones del Estado, autoridades de gobierno, partidos políticos, actores sociales, académicos y empresariales, así como a la fuerza pública, cuya colaboración fue fundamental para las actividades de la Misión.

Por último, agradece las contribuciones financieras de Alemania, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Corea, España, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Italia, México, Países Bajos y Panamá que hicieron posible las tres misiones que la OEA desplegó en el país.