

Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Panamá

07 de mayo de 2024

La Misión de Observación Electoral (MOE) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), encabezada por la ex Canciller de Argentina y ex Jefa de Gabinete del Secretario General de la ONU Susana Malcorra, saluda al pueblo de Panamá por la celebración de las Elecciones Generales del pasado domingo 5 de mayo. La Misión felicita a las y los panameños por su compromiso cívico, que se reflejó en una jornada electoral con una participación masiva. También resalta que la votación se llevó adelante con tranquilidad y que en la noche de la elección el pueblo panameño tuvo acceso a los resultados de manera oportuna.

La Misión reconoce el trabajo del Tribunal Electoral (TE), quien garantizó a la ciudadanía una jornada de votación bien organizada, en el marco de una contienda electoral atípica, marcada hasta último momento por la incertidumbre en torno a la candidatura de quien acabó siendo electo a la Presidencia de la República. Resalta, asimismo, la labor de los miembros de mesa y demás corporaciones electorales, que contribuyeron a la exitosa celebración de estas elecciones.

La MOE/OEA estuvo integrada por 70 observadoras y observadores¹ de 19 nacionalidades, quienes dieron seguimiento a las elecciones en las todas las provincias de Panamá y 2 comarcas. La Misión analizó distintos aspectos de los comicios, tales como organización electoral, tecnología electoral, financiamiento político, justicia electoral, participación política de las mujeres, participación política de pueblos indígenas y afrodescendientes y campañas, medios y comunicación digital. Asimismo, sus especialistas dieron seguimiento a las recomendaciones emitidas por Misiones anteriores de la OEA.

Luego de una visita técnica preliminar al país entre el 19 y el 22 de marzo de 2024, la Misión llegó a Panamá de manera escalonada a partir del 24 de abril de 2024. Durante su trabajo, se reunió con el Presidente de la República, los magistrados del Tribunal Electoral, candidatas y candidatos presidenciales² y de otros niveles, representantes de organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional para conocer los preparativos y sus perspectivas sobre los comicios. A partir de los encuentros sostenidos, de la revisión

¹ 30 hombres y 40 mujeres.

² José Raúl Mulino, de Realizando Metas y Alianza; Martín Torrijos, del Partido Popular; Ricardo Lombana, del Movimiento Otro Camino; Maribel Gordón, candidata por la libre postulación; con el actual Vicepresidente y candidato por el Partido Revolucionario Democrático y Molirena, José Gabriel Carrizo; y con la candidata a vicepresidenta de Zulay Rodríguez, por la libre postulación, Athenas Athanasiadis.

de la normativa y otros documentos y de la observación directa, se pudo llevar adelante un análisis integral del proceso electoral.

ETAPA PRE-ELECTORAL

Reformas electorales

De cara a estas Elecciones Generales, se introdujeron modificaciones sustantivas al Código Electoral panameño. Mediante las leyes 247 de 2021, y 356 y 407 de 2023, se aprobaron cambios a la normativa en materia de financiamiento público y privado, participación política de las mujeres, estructura del sistema de justicia electoral, calendario electoral y regulación de las campañas en medios digitales, entre otras dimensiones del proceso. Los cambios introducidos, muchos de los cuales atienden recomendaciones emitidas por anteriores Misiones de la OEA, son analizados en detalle más adelante en este informe.

Sin perjuicio de ello, se destacan los esfuerzos de las autoridades panameñas por mejorar continuamente la legislación electoral. La Misión resalta una vez más la importancia de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE)³, organismo encargado de revisar la normativa electoral luego de cada proceso y de proponer los ajustes que se consideren necesarios de cara a los próximos comicios.

Se advierte, sin embargo, que, en los últimos dos procesos de reforma, las propuestas de cambio de la legislación surgidas de la CNRE sufrieron significativas alteraciones una vez que llegaron a la Asamblea Nacional. La Misión hace un llamado a las y los diputados electos a que en el próximo ciclo de reformas se impulsen los cambios acordados en la CNRE, en la que están representados no solo el TE, sino también los propios partidos políticos.

Por otra parte, la MOE/OEA observó que, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, el TE expidió numerosos decretos a lo largo de la campaña⁴. En entrevista con la Misión, diferentes actores manifestaron que los sucesivos cambios a la reglamentación no facilitaron el conocimiento de las normas que debían seguirse.

³ Por norma, la CNRE estuvo compuesta por representantes de las autoridades ejecutiva y legislativa, de la Fiscalía General Electoral y la Defensoría del Pueblo, además de partidos políticos, y organizaciones de la sociedad civil, de mujeres, jóvenes, indígenas, personas con discapacidad y periodistas, sin perjuicio de otros actores que pudieran ser agregados (Decreto 42 de 2019).

⁴ De acuerdo con la información recibida, el Reglamento general emitido el 30 de mayo de 2022 fue modificado 37 veces.

Voto adelantado

En las semanas previas a los comicios, la Misión dio seguimiento al voto de los panameños/as inscritos en el Registro de Electores Residentes en el Extranjero (RERE) y en el Registro de Electores para el Voto Adelantado (REVA)⁵. Las 4458 personas que integraban estos listados (3788 RERE y 670 REVA) tuvieron la posibilidad de votar por internet entre el 23 de abril y el 2 de mayo, sólo para la elección presidencial.

Cabe señalar que el martes 23 de abril de 2024, a pocas horas de que se hubiera iniciado este proceso, el TE emitió un comunicado informando que se había detectado un error en la plataforma de voto adelantado por internet, debido a que el orden de las candidaturas en la boleta digital era diferente de aquel que se había establecido para la boleta física. El mismo 23 de abril, el TE emitió un segundo comunicado señalando que había podido constatar que, más allá de la alteración del orden de las candidaturas, el sistema funcionaba correctamente y asignaba los votos de acuerdo con la selección de la ciudadanía⁶. Asimismo, indicó que, luego de haberlo consultado con el Consejo Nacional de Partidos Políticos y el personal técnico, había resuelto continuar con la votación y que los votos ya emitidos mantenían su validez. Por otra parte, el 24 de abril, la Universidad Tecnológica de Panamá emitió un informe señalando que el software utilizado para la votación por internet no había sido alterado y coincidía con la versión certificada. En esta ocasión, la MOE/OEA tomó nota del inconveniente presentado, resaltó que, a pesar de los problemas, las personas inscritas en esta modalidad continuaron ejerciendo su derecho al voto y llamó a una comunicación institucional clara y precisa por parte de las autoridades⁷.

La Misión constató, asimismo, que el TE había previsto inicialmente implementar, de manera acotada, un sistema de voto electrónico en 20 mesas, todas ubicadas en el Centro de Convenciones ATLAPA, que reunían aproximadamente a 10 mil electores. Sin embargo, el viernes 26 de abril, la autoridad electoral comunicó que había tomado la decisión de suspender el voto electrónico para estos comicios, debido a las preocupaciones que habían expresado los partidos políticos frente a esta modalidad de votación.

⁵ Según el artículo 12 del Código Electoral de Panamá, pueden ejercer el sufragio mediante voto adelantado, por internet, aunque solo para la nómina presidencial: la ciudadanía residente en el exterior, las personas que previeron estar en el extranjero el día de la jornada electoral, además de las personas en servicio de la Fuerza Pública, en el Ministerio Público, el Órgano Judicial, en el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, en el Sistema Nacional de Protección Civil, la Cruz Roja Panameña, el personal médico y de enfermería, así como los fotógrafos de prensa, los camarógrafos de televisión y los periodistas, delegados electorales, servidores del Tribunal Electoral y de la Fiscalía General Electoral.

⁶ Ver: [Tribunal Electoral on X: "ATENCIÓN: Compartimos comunicado. #TribunalContigo https://t.co/09Y3yjbHS5" / X \(twitter.com\)](https://t.co/09Y3yjbHS5)

⁷ Ver: [Misión Electoral de la OEA en Panamá inicia su despliegue para las elecciones generales \(oas.org\)](https://www.oas.org)

Como se detalla más adelante en este informe, los técnicos de la Misión constataron que tanto el incidente vinculado a la votación por internet como la decisión de suspender el voto electrónico a menos de 15 días de los comicios se explican por la falta de una planificación adecuada. Esto, sumado a una política comunicacional deficiente por parte del TE en diferentes instancias del proceso, impactó negativamente en la confianza pública en la autoridad electoral de acuerdo con la mayoría de los actores con los que se reunió la MOE/OEA⁸. La Misión resalta que el Tribunal Electoral de Panamá ha sabido construir a lo largo de los años una merecida reputación de ser una entidad sólida, técnicamente competente, eficiente e imparcial y, por lo tanto, espera que en procesos futuros no se repliquen este tipo de errores de gestión que pueden tener un costo para la imagen de la institución.

Campaña electoral

En líneas generales, la campaña para estas elecciones se llevó adelante en un clima pacífico, pero de alta tensión política. La antesala a los comicios estuvo marcada por una gran incertidumbre en torno a la candidatura presidencial de la coalición conformada por los partidos Realizando Metas y Alianza. El 4 de marzo de 2024, el TE emitió un decreto⁹ mediante el cual inhabilitó al candidato presidencial, el ex Presidente Ricardo Martinelli, luego de que la justicia penal confirmara una condena en su contra por delito doloso con pena privativa de libertad superior a cinco años¹⁰. A través de este mismo acuerdo, el TE resolvió reemplazar la postulación del ex Presidente con la del hasta entonces candidato a Vicepresidente de la alianza, José Raúl Mulino.

Esta decisión fue cuestionada por una abogada particular, quien presentó un recurso de inconstitucionalidad en contra del punto dos del acuerdo del TE, alegando, entre otras cuestiones, que la candidatura presidencial de Mulino no había surgido de un proceso de primarias como exige la ley y que la decisión de la autoridad electoral dejaba a la fórmula sin candidato a Vicepresidente, generando un vacío que a su entender era incompatible con las normas vigentes.

Desde entonces se abrió un período de gran tensión, en que, a pesar de la inminencia de los comicios, la ciudadanía no tenía certeza de si finalmente se le permitiría a la alianza y su candidato participar de la elección presidencial. Finalmente, el viernes 3 de mayo, a dos días de la votación, la Corte Suprema de

⁸ Se advierte que, a pesar de los errores, la votación por internet continuó y se alcanzaron altos niveles de participación.

⁹ Decreto 32 de 26 de abril de 2024.

¹⁰ La decisión del TE se tomó con base en el artículo 180 de la Constitución Política de la República de Panamá, que expresamente dispone que: “No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente de la República quien haya sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada proferida por un tribunal de justicia”.

Justicia determinó que el acuerdo del TE no era inconstitucional y que, por lo tanto, se mantenía la candidatura de Mulino.

Si bien la Misión comprende que se trató de un caso inédito, sin precedentes, y que los tiempos de la justicia constitucional no siempre son compatibles con los plazos de un proceso electoral, advierte nuevamente que la campaña transcurrió hasta el último día sin que hubiera claridad sobre quiénes serían finalmente los candidatos. Se reitera que esta situación generó un alto nivel de incertidumbre y tensión. De cara a futuras elecciones, la MOE/OEA espera que se adapte el marco normativo y los procedimientos de sustitución de candidaturas para evitar que este escenario tan complejo pueda replicarse. Asimismo, la Misión resalta que es importante que la propia Justicia Constitucional, cuando deba resolver asuntos directamente relacionados a un proceso electoral, ajuste su actuación a los plazos y la complejidad de este, y que pondere el contexto e impacto político de sus decisiones.

También en lo que concierne a candidaturas presidenciales, se observó que, a seis días de la elección, el 29 de abril de 2024, durante un evento de cierre de campaña, el candidato de libre postulación y por el Partido Alternativa Independiente Social (PAIS), Melitón Arrocha, anunció su apoyo a otra fórmula presidencial. La Misión constató que, a pesar de la declaración pública, Arrocha no renunció formalmente a su candidatura y tampoco lo hizo su candidata a Vicepresidenta. Siendo así, la fórmula presidencial siguió vigente entre las opciones disponibles para el sufragio, y, consecuentemente, permanecieron elegibles sus listas de candidaturas al PARLACEN, tanto por PAIS, cuanto por la libre postulación.

Al respecto, la MOE/OEA subraya que esta conducta, inesperada e inusual, generó confusión entre el electorado y entre las filas del propio partido que apoyó al candidato¹¹. Se advierte, además, que las candidaturas de libre postulación a la Presidencia reciben no sólo la confianza de su electorado, sino también financiamiento público preelectoral, es decir, recursos de los contribuyentes que deben ser utilizados con responsabilidad.

La Misión observó positivamente que, aun en un clima tenso y polarizado, que se evidenció en el discurso de las y los candidatos, en las redes sociales y en la cobertura mediática, la autoridad electoral consiguió generar espacios de discusión en torno a propuestas. Se destaca que el Tribunal Electoral, junto con otras entidades de la sociedad civil y el sector privado, organizaron tres debates presidenciales, uno más que en el proceso electoral de 2019. Estos espacios sirvieron para que las y los candidatos que optaron por participar pudieran intercambiar ideas y transmitir sus propuestas a los panameños y panameñas. Se

¹¹ Ver Comunicado de Prensa del Partido PAIS, 1 de mayo de 2024. Disponible en: [PAIS | #ComunicadoDePrensa del Partido PAIS, en nombre de su Junta Directiva, firmado por el Presidente del Partido, José Alberto Álvarez... | Instagram](#)

resalta que el TE organizó también más de 100 debates regionales, en los que participaron candidatos/as a diputados, alcaldes y representantes de corregimiento.

JORNADA ELECTORAL

El día de la jornada electoral, la Misión visitó 662 mesas en 314 centros de votación ubicadas en todo el territorio nacional, desde la instalación hasta la transmisión de los resultados de las Elecciones Generales. Según datos recopilados por las y los observadores de la OEA, los centros abrieron en promedio a las 07:07h. De acuerdo con información compartida por el TE a la Misión, a las 09:00h el 97,69 % de las mesas estaban abiertas y operativas.

La MOE/OEA pudo observar que las elecciones transcurrieron en calma en todo el país. Durante la jornada, la Misión pudo constatar largas filas en varios centros en las horas de la mañana, y algunos en las horas de la tarde. La Misión reconoce la tranquilidad, paciencia y compromiso cívico con la que las personas esperaron para ejercer su derecho al voto y destaca que la participación en estas Elecciones Generales alcanzó en promedio el 78%, de acuerdo con datos del sistema de Transmisión Extraoficial de Resultados (TER) del TE.

Según datos recogidos por las y los observadores de la OEA, el 94% de las mesas se conformó con miembros titulares. Asimismo, se constató que estas mesas estaban integradas en un 80% por mujeres y que estas ocupaban el 64% de las presidencias. La Misión saluda la alta participación de las mujeres panameñas en estos comicios, y resalta su compromiso con la democracia del país.

Igualmente, durante toda la jornada, la MOE/OEA observó alta presencia de representantes de las y los candidatos de libre postulación y partidos políticos. Se resalta que, en su mayoría, estos se encontraban bien organizados, y contaban con diversos materiales para llevar adelante su rol, como copias del padrón y hojas de control. Se destaca que este tipo de fiscalización partidaria es una práctica positiva que ayuda a cuidar el proceso.

Por otra parte, las y los observadores reportaron que los delegados electorales, promotores e informadores facilitaron que la votación transcurriera de forma organizada. Se observó, además, que los centros de votación estuvieron resguardados por las fuerzas de seguridad, el cuerpo de bomberos, la Cruz Roja y otro personal de guardia civil. Asimismo, durante sus recorridos en los centros de votación, las y los observadores reportaron la presencia de integrantes de misiones de observación nacional.

La MOE/OEA observó que, en general, los recintos eran adecuados para que la ciudadanía ejerciera su voto. Sin embargo, también constató que algunos centros carecían de facilidades para el acceso y movilidad de personas con discapacidad. En centros de votación observados por miembros de la OEA, personas mayores, con movilidad reducida o en silla de ruedas tuvieron que ser cargadas a plantas superiores de los recintos para que pudieran ejercer su derecho al voto. Ello a pesar de que, con anterioridad a los comicios, el TE había abierto un registro para que las personas con alguna discapacidad pudieran inscribirse y se les asegurara una mesa de votación accesible.

A lo largo de la jornada electoral se produjeron algunos incidentes menores que fueron resueltos oportunamente por la autoridad electoral, garantizando el transcurso normal de las elecciones. En total las y los observadores recibieron 11 denuncias sobre temas operativos de la elección como: filas largas, accesibilidad limitada a los centros, lentitud en el proceso de votación en algunas zonas y proselitismo. Según información suministrada a la Misión por la Fiscalía General Electoral (FGE), esta institución recibió un total de 131 denuncias por presuntas irregularidades durante la votación

La MOE/OEA observó que tan solo 30 minutos después de cerrados los centros de votación los primeros resultados extraoficiales fueron presentados a través del sistema TER, lo que ayudó a que la ciudadanía se mantuviera informada durante las horas de la noche y garantizó la transparencia del proceso. A las 21:50h de la noche, con más del 90% de las actas transmitidas, el Tribunal Electoral se comunicó a través de videollamada con el candidato José Raúl Mulino para informarle que era el virtual Presidente electo. Momentos antes, las demás candidaturas que participaron en la contienda reconocieron los resultados y felicitaron al candidato ganador. La Misión saluda el espíritu democrático demostrado por las fuerzas políticas de Panamá y el llamado a la unidad nacional realizado por el Presidente electo Mulino.

La Misión felicita igualmente al Presidente electo, a las nuevas autoridades locales y a las y los nuevos diputados de la Asamblea Nacional de Panamá y del PARLACEN por su victoria en los comicios generales, y les desea éxitos en su gestión. A la espera de la finalización del escrutinio y presentación de resultados oficiales, la Misión informa que los datos recabados por su equipo de trabajo coinciden con los presentados a través del sistema TER.

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Esta fue la décimo segunda (12) Misión de Observación Electoral que la Organización de los Estados Americanos despliega en Panamá. A lo largo de los años, la OEA ha mantenido su compromiso con el continuo mejoramiento del sistema político-electoral panameño. Con vistas a este objetivo, a continuación, la MOE/OEA presenta, de manera preliminar, sus hallazgos y recomendaciones sobre todas

las especialidades observadas a lo largo del proceso. Este reporte será complementado con el Informe Final ante el Consejo Permanente de la OEA.

I. Organización electoral

Registro y Padrón Electoral

La base del padrón electoral en Panamá es el Registro Electoral, listado permanente en el que se encuentran inscritos las y los panameños legalmente habilitados para votar. Este registro se actualiza principalmente a partir de la información que se obtiene cuando la ciudadanía tramita sus cédulas y se depura por medio de la exclusión de ciudadanos/as fallecidos, ciudadano/as que hayan perdido la nacionalidad, o nacionales que tengan suspendida la ciudadanía o los derechos ciudadanos¹². El Registro Electoral se actualiza también cuando un/a elector/a comunica un cambio de residencia. De acuerdo con el Código Electoral, este trámite se realiza bajo declaración jurada¹³, pero no se requiere ningún soporte documental (recibo de sueldo, comprobante de pago de servicios, etc.) que permita validar la nueva residencia.

Como se indicó, a partir del Registro Electoral se genera el Padrón Electoral, el cual se cerró de manera preliminar el 5 de enero de 2023 para las Elecciones Generales de 2024, con la finalidad de que fuera sometido a un proceso de depuración a través de impugnaciones y otros mecanismos¹⁴. Concluida esta fase¹⁵, el Tribunal Electoral publicó el Padrón Electoral Final el 29 de enero de 2024 y puso a disposición de la ciudadanía la aplicación VERIFICATE2024¹⁶, donde se podían consultar datos de registro y los locales de votación. De acuerdo con la información publicada, el número de electores en el padrón aumentó en un 9% con respecto a 2019¹⁷.

La Misión tuvo conocimiento de que, el 29 de abril, la Dirección Nacional de Organización Electoral comunicó al Pleno del Tribunal Electoral que habían detectado 99 personas que habían sido removidas

¹² El proceso de depuración incluye también la exclusión de las inscripciones repetidas.

¹³ Artículos 14 y 15 del Código Electoral.

¹⁴ Al cierre del período, la Comisión de Padrón Electoral reportó haber recibido y tramitado 95 reclamos ciudadanos, que resultaron en 46 trámites modificados; 20 resoluciones de los Juzgados Administrativos Electorales, productos de las impugnaciones al Padrón Preliminar, que resultaron en la reversión de corregimientos a 845 ciudadanos/as; en adición a sentencias de los Juzgados Penales Electorales por cambio doloso de residencia, que reubicaron a 63 ciudadanos/as.

¹⁵ Ver: [Depuración del Padrón Electoral Final - Tribunal Electoral \(tribunal-electoral.gob.pa\)](https://www.tribunal-electoral.gob.pa/)

¹⁶ <https://verificate.te.gob.pa/>

¹⁷ <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2019/02/3-ESTADI%CC%81STICAS-DE-ELECTORES-POR-PROVINCIA-DISTRITO-Y-CORREGIMIENTO.pdf>

del Padrón Final por error. De acuerdo con la información recibida, en todos los casos eran tutores de personas declaradas interdictas, a los que se excluyó equivocadamente cuando se removió a los tutelados. Frente a esta situación, el Pleno decidió publicar un padrón adicional para cada una de las mesas de votación en donde les correspondía ejercer el sufragio a las personas afectadas, de manera de garantizar su derecho al voto¹⁸.

Cabe señalar, por último, que diferentes actores con los que reunió la Misión manifestaron que, a su entender, los mecanismos de depuración aplicados al padrón no son suficientes y que se requiere una revisión del Registro de Electores, el cual, de acuerdo a los testimonios, presenta discrepancias con las cifras arrojadas por el Censo de población de 2023¹⁹. La MOE/OEA fue informada de que la Fiscalía General Electoral realizó inspecciones en terreno para verificar las residencias electorales en determinados circuitos²⁰ y que, al 31 de marzo de este año, se encontraba investigando a 2.195 personas por el delito de cambio de residencia doloso, es decir, por haberse registrado intencionalmente en un corregimiento diferente al de su residencia.

Para garantizar la eficacia del registro y el ejercicio de los derechos de las y los ciudadanos, la Misión recomienda:

- Establecer requisitos para demostrar la residencia electoral en los trámites frente al TE, tales como la presentación de: recibos de pago de impuestos y/o servicios, estados de cuenta bancarios, contrato de arrendamiento reciente, copia certificada de escrituras, entre otros.
- Revisar los métodos y procedimientos de inscripción, cambios de residencia y depuración del Registro y Padrón Electoral.

Voto en el extranjero

El voto de la ciudadanía panameña en el exterior, así como de aquellas personas que preveían estar en el extranjero el día 5 de mayo, estuvo garantizado a través del voto adelantado por Internet, solo para la nómina presidencial. En este sentido, del 6 de marzo al 15 de diciembre de 2023, los interesados en

¹⁸Acuerdo de Pleno 23-1 del 30 de abril de 2024 por el cual se reconoce el derecho de algunos electores a ejercer el sufragio para la Elección General del 5 de mayo de 2024 y Anexo.

¹⁹https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=1199&ID_CATEGORIA=19&ID_SUBCATEGORIA=71

²⁰<https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/fiscalia-electoral-evidencia-alteracion-padron-PELE498698>

sufragar pudieron inscribirse en el Registro de Electores Residentes en el Extranjero (RERE), de manera de poder votar entre el 23 de abril y el 2 de mayo de 2024.

A diferencia de los procesos electivos anteriores, en los que se contaba con un registro permanente, esta vez el RERE tuvo un carácter provisional. En esta ocasión, 3788 panameñas y panameños se inscribieron para votar desde el exterior, lo que supone una disminución con respecto a 2019, cuando se incluyeron 7.725 personas en el RERE. Sin embargo, es importante destacar que la tasa de participación se incrementó notablemente entre los procesos: mientras en 2019 sólo el 17,8% de las y los panameños registrados en el extranjero emitió su voto, en esta elección participó un 95%, con alrededor de tres veces más ciudadanos/as sufragando. Esto mismo se logró pese a los problemas enfrentados con la boleta digital, como se detalla más adelante en la sección de Tecnología Electoral.

La Misión saluda los esfuerzos realizados para que la ciudadanía en el exterior pudiera ejercer su voto y que la tasa de participación haya aumentado. Con el objeto de continuar ampliando el alcance del programa de voto en el extranjero, se recomienda:

- Fortalecer y enfocar las campañas de comunicación para alentar a la comunidad panameña en el exterior a ejercer sus derechos políticos.
- Establecer espacios de cooperación entre el TE, el Ministerio de Relaciones Exteriores y las organizaciones de panameños/as en el extranjero, con el objetivo de generar sinergias que permitan un aumento en el número de ciudadanos/as en el RERE.

Recolección de firmas de apoyo para candidaturas de Libre Postulación

La legislación panameña permite la inscripción de candidaturas de libre postulación para los ciudadanos/as que deseen participar en la elección por fuera de las organizaciones partidarias. El artículo 365 del Código Electoral establece que “serán postulados como candidatos los integrantes de las tres nóminas que más firmas de respaldo hayan obtenido, siempre que superen el 2% de los votos válidos emitidos en la última elección para el cargo y circunscripción de que se trate”²¹.

La Misión observó mejoras significativas en la forma en que se recolectaron y validaron las firmas en comparación con la última elección. En 2019, se utilizaron para este proceso libros físicos, en los que se registraban números de cédulas, nombres y rúbricas, sin que fuera necesario presentar copia de los

²¹ Cabe resaltar que el porcentaje mínimo de respaldos necesarios se incrementó del 1% al 2%.

documentos de identidad de los adherentes ni ninguna otra documentación soporte. Además, no se contaba con ningún tipo de herramienta tecnológica para verificar las firmas.

De cara a esta elección, por el contrario, la autoridad electoral ofreció diversos métodos para el registro de respaldos a las candidaturas. Esto podía hacerse presencialmente en las oficinas del TE o a través de los Centros de Atención al Usuario (CAU), por medio de una videollamada en que se verificaba la identidad del ciudadano/a. Además, se podía registrar el apoyo a un/a precandidato/a en los quioscos de autoservicio del TE, por medio de dispositivos que realizaban una validación biométrica de la identidad del usuario. La autoridad electoral desarrolló también una app móvil, que los activistas de las diferentes precandidaturas utilizaron para captar adherentes, y que no sólo contaba con controles de biometría por medio de fotos, sino que requería, además, que el/la ciudadano/a interesado en registrar su apoyo grabara un video manifestando su voluntad de acompañar a un/a determinado/a precandidato/a. Por último, en las áreas con escasa conectividad se permitió el uso de libros físicos para la recolección de firmas, pero, a diferencia de 2019, esto debió hacerse en presencia de un funcionario del Tribunal. En resumen, el TE puso a disposición de los interesados en inscribir candidaturas de libre postulación cinco métodos diferentes para registrar respaldos, todos ellos con mayores controles que los libros físicos utilizados en 2019.

Sin perjuicio de ello, la Misión fue informada de algunos incidentes que se presentaron en la etapa de recolección de firmas, particularmente en relación con el uso de la app móvil de activistas. De acuerdo con los actores entrevistados por la MOE/OEA, inicialmente, se detectaron fallas en la validación biométrica de la identidad de los adherentes, aspecto que fue corregido por el TE, que fue ajustando el aplicativo a través del lanzamiento de diferentes versiones del mismo.

Por otra parte, la autoridad electoral indicó a la Misión que recibió reclamos de ciudadanos/as que no sabían que a través de la app estaban prestando su apoyo a una candidatura. En respuesta a esta situación, el TE procedió a la verificación de los 286.644 apoyos registrados hasta ese momento, revisando los videos captados por la app para asegurarse de que las personas efectivamente supieran para qué estaban prestando sus datos²². Como resultado del proceso de auditoría el TE procedió a la anulación de 27.176 apoyos²³. A pesar de las dificultades enfrentadas, el método más utilizado para recabar respaldos fue la

²² El Decreto 60 de 2022 estableció el procedimiento especial para la revisión de los videos que respaldaban las firmas, con cada precandidatura o la persona designada por estas, de acuerdo a las causales de anulación establecidas por el Decreto 29 de 2022.

²³ Acuerdo de Pleno 18-2 del 22 de mayo de 2023, por el cual se hace del conocimiento público, mediante un Informe a la Nación, los resultados de auditoría y anulación de firmas de respaldo a los precandidatos por libre postulación, obtenidas con la aplicación móvil para celulares, conocida como App, correspondiente al examen de 286,644 firmas recogidas entre el 15 de agosto de 2022 y el 24 de octubre 2022.

aplicación móvil, con 55,5% de las 1.955.290 firmas válidas, seguida de los quioscos y el CAU (20,9% cada), lo que demuestra la utilidad de esta modalidad. Por estos motivos, la Misión recomienda:

- Realizar con la suficiente antelación pruebas de funcionamiento a los aplicativos tecnológicos que se vayan a utilizar para la recolección de firmas, de manera de identificar y corregir oportunamente posibles fallas.
- Regular con la suficiente anterioridad los procesos de revisión de los apoyos recolectados, los criterios para la invalidación de estos y los mecanismos que existan para cuestionar la anulación de una firma.
- Incorporar al aplicativo móvil controles a los videos que deben grabarse para garantizar que el ciudadano filmado efectivamente esté prestando su apoyo a una precandidatura.

II. Tecnología electoral

Voto por internet

El sistema de voto por internet de Panamá fue diseñado para permitir el ejercicio del voto adelantado para los electores residentes en el extranjero, y para los que, residiendo en el país, estuvieran impedidos de votar presencialmente por tener que cumplir alguna labor específica durante los comicios²⁴. Tal como se indicó, el martes 23 de abril de 2024, unas horas después de que se hubiera activado el sistema, el TE emitió un comunicado anunciando la suspensión de esta modalidad de votación, debido a que el orden de las y los candidatos en la boleta digital era diferente de aquel que se ha establecido para la boleta física²⁵. Sin embargo, el TE volvió atrás en la decisión al verificar que, más allá de la alteración del orden de las candidaturas, el sistema funcionaba correctamente.

La MOE/OEA fue informada de que el defecto que se presentó en el voto por internet se debió a errores en el desarrollo de la plataforma y fundamentalmente a la ausencia de un proceso de control de calidad efectivo. También observó la falta de un marco de desarrollo de software capaz de evidenciar el error en etapas anteriores a la puesta en producción mediante la planificación anticipada de pruebas. En concreto, la Misión fue informada de que, previo a la activación del sistema, se ejecutó un script para eliminar todos

²⁴ Para mayor detalle sobre quienes tenían permitido participar del voto adelantado, ver nota al pie número 5 de este informe.

²⁵ En concreto, en la boleta a la que accedían las y los electores del RERE y del REVA se rompía la secuencia numérica de las casillas, saltando de la 6 a la 8, dejando la casilla 7, correspondiente al candidato Mulino, fuera de la sucesión ordenada, creando confusión al elector

los datos de la Base de Datos antes de iniciar la votación, y que se cargaron las tablas necesarias para la emisión del voto (entre ellas la oferta electoral). Este script, sin embargo, no estaba alcanzado por casos de prueba ni certificación. En otras palabras, de acuerdo con la información recibida, no se llevaron adelante tests que contemplaran la ejecución del script de borrado, seguido de una verificación del orden en la oferta electoral mostrada al sufragante. Esto impidió que el defecto de software fuera detectado a tiempo.

Más allá del incidente registrado, como se indicó, la votación por internet no se interrumpió y los electores pudieron continuar sufragando, tal como estaba previsto, hasta el 2 de mayo. Esa noche se cerró el sistema y los votos emitidos fueron descargados y almacenados de manera cifrada en medios extraíbles, que, en presencia de observadores y partidos, fueron colocados en urnas para su resguardo físico hasta el día del conteo de votos. La Misión observó que este proceso se realizó sin mayores inconvenientes, aunque se constató la ausencia de un respaldo (o copia) de las llaves físicas que eran necesarias para abrir las urnas en las que se colocarían las memorias extraíbles. Además, se constató que no se previeron medidas de borrado seguro de estos dispositivos ni controles de accesos lógicos.

Con base en lo observado se recomienda:

- Implementar un marco de desarrollo de software capaz de evidenciar errores en etapas anteriores a la puesta en producción del sistema. Para ello es necesario definir un entorno de pruebas capaz de reproducir, analizar, investigar, probar y remediar cualquier incidente.
- Implementar, en presencia de los partidos, un procedimiento de borrado seguro de las memorias extraíbles donde se almacenan los votos emitidos por internet.
- Planificar medidas de contingencia para la apertura de las urnas en dónde se resguardan las memorias con los votos, en caso de que se extravíen las llaves físicas.

Transmisión de resultados

Al igual que en procesos anteriores, al finalizar la jornada electoral se utilizó el sistema de Transmisión Extraoficial de Resultados que permitió enviar los datos del conteo de votos desde las mesas de votación al Tribunal Electoral. En la mayoría de los centros, la transmisión de la información se realizó a través de un aplicativo celular mientras que, en el caso de los recintos con problemas de conectividad, se recurrió al uso de radios o teléfonos satelitales. La Misión constató que, si bien la información enviada al Tribunal

a través del aplicativo se encriptaba, existen oportunidades para continuar fortaleciendo la seguridad de los dispositivos, particularmente en lo que refiere a los controles de acceso.

Las y los observadores de la Misión reportaron que la transmisión de resultados desde los centros se realizó sin inconvenientes. Los datos enviados al Tribunal Electoral fueron consolidados y luego publicados a través de la página web de la entidad. Los primeros resultados se dieron a conocer a las 16:30 y, a las 21:30 pm el 90% de las mesas ya había sido computado.

La Misión resalta que, para ofrecer más garantías a los partidos y la ciudadanía, los oficiales encargados de transmitir los resultados desde los centros debieron, además, tomar foto del acta TER, del acta oficial y de la hoja de control público de escrutinio. Se destaca que, por primera vez y en seguimiento de lo recomendado por la OEA en 2019, las imágenes de las actas oficiales fueron subidas a una plataforma web la mañana siguiente a los comicios, para que la ciudadanía pudiera consultarlas libremente.

De cara a futuros procesos electorales, se recomienda:

- Continuar reforzando las medidas de seguridad de los dispositivos utilizados para la transmisión de resultados, especialmente en lo que refiere a los controles de acceso y autenticación.

Seguridad de la tecnología

A partir de la información recogida en terreno, la Misión constató que existen medidas que podrían tomarse para continuar reforzando la seguridad de los sistemas tecnológicos implementados en el marco del proceso electoral. En primer lugar, se observó que no existe un sistema para gestionar la ciberseguridad de manera continua, independientemente de los ciclos electorales, con una planificación adecuada y un trabajo constante para dar respuesta a posibles incidentes. Además, se constató que existen oportunidades de mejora en lo que refiere a los controles y restricciones de acceso lógicos a las aplicaciones web más importantes, tanto de las que pertenecen a la red administrativa como de aquellas que forman parte de la red electoral. Se observó también que los mecanismos de autenticación para el acceso de los usuarios a las redes del tribunal no son suficientemente robustos.

La Misión constató, asimismo, que el TE no dispone de un modelo de amenazas actualizado. Por otra parte, si bien se reforzó la gestión de la superficie de ataque para la red electoral, no se desarrolló una estrategia específica que cubriera todas las redes e infraestructuras del organismo. Además, el TE no contó con un Sistema de Gestión de Seguridad de la Información (SGSI) ni con un Sistema de Gestión de la Continuidad de las Operaciones (SGCO).

A raíz de lo observado, se recomienda:

- Desarrollar un modelado de amenazas para los diferentes sistemas y entornos tecnológicos.
- Actualizar la matriz de riesgos en materia de ciberseguridad.
- Mantener segregadas las redes e infraestructura electoral de las administrativas.
- Desarrollar e implementar un Sistema de Gestión de Seguridad de la Información.
- Desarrollar un Sistema de Gestión de la Continuidad de las Operaciones.
- Establecer y proteger adecuadamente la superficie de ataque de todos los sistemas tecnológicos del Tribunal.
- Aplicar metodologías que permitan reducir la superficie de exposición a internet de los sistemas del TE.
- Implementar sistemas de autenticación de múltiples factores para el acceso a la red del TE.
- En caso de contratar proveedores externos para cubrir las necesidades del organismo, evitar la superposición de tareas y asegurar la coordinación de su trabajo.

III. Financiamiento político-electoral

En Panamá, el modelo de financiamiento político es mixto, es decir, que las y los candidatos y los partidos cuentan con recursos privados y públicos. Por medio de la ley 247, para estos comicios se reformó el marco normativo que regula el financiamiento, introduciendo cambios tanto en la distribución de los fondos aportados por el estado, así como en la regulación del financiamiento privado y en los procesos de rendición de cuentas.

En primer lugar, en línea con las recomendaciones emitidas por la MOE/OEA en 2019, se elevó de 3,5% a 7% el porcentaje del financiamiento público pre electoral destinado a las candidaturas de libre postulación, buscando generar condiciones más equitativas para la contienda²⁶. Por otra parte, se habilitó

²⁶ Artículo 208 del Código Electoral.

a las candidaturas presidenciales a utilizar recursos privados para la compra de propaganda electoral hasta un cierto límite²⁷.

En relación con el financiamiento público entregado a los partidos, la Misión observó que el marco normativo no establece ningún criterio acerca de cómo deben distribuirse estos recursos al interior de las organizaciones políticas, lo que, de acuerdo con diversos actores entrevistados, lleva a que los fondos se concentren en las campañas presidenciales. Cabe señalar que en el caso de las candidaturas de libre postulación la ley sí reserva un porcentaje mínimo de los aportes del estado a quienes compiten a nivel subnacional²⁸.

Respecto al financiamiento privado, la reforma vedó las donaciones por parte de congregaciones religiosas y personas condenadas por determinados delitos²⁹. La Misión observa positivamente que, además, se prohibieron los aportes a las campañas por parte de contratistas del estado, buscando evitar potenciales conflictos de intereses³⁰.

En lo que refiere a los procesos de rendición de cuenta y control, diferentes candidatos de libre postulación manifestaron a la Misión que a ellos se les había aplicado una fiscalización más rigurosa que a las candidaturas de partido. Sin perjuicio de ello, la Misión destaca que, producto de la reforma, todas y todos los candidatos y partidos debieron registrar un administrador de medios digitales y reportar toda pauta contratada en estas plataformas³¹, lo que fue controlado a través del Centro de Estudios y Monitoreo Digital. Asimismo, por primera vez, se les exigió a las y los candidatos presidenciales que entregaran reportes sobre sus ingresos y gastos durante la campaña, de manera mensual³². Sin embargo,

²⁷ De acuerdo con el artículo 211 del Código Electoral, para el cargo de Presidente de la República, solo pueden realizar gastos de propaganda electoral a través del financiamiento público preelectoral. Sin embargo, con la disposición de excepción que se establece en el artículo 246 del Código Electoral, las candidaturas presidenciales podrán equiparar los gastos de propaganda electoral con financiamiento privado a la suma que pueda utilizar el partido político que más financiamiento público preelectoral reciba, el cual se encuentra inhabilitado a realizar gastos adicionales en propaganda con financiamiento privado.

²⁸ El financiamiento preelectoral a las y los candidatos de libre postulación se repartirá en dos terceras partes para los tres candidatos/as presidenciales y un tercio para las y los candidatos a los demás cargos (artículo 208 del Código Electoral).

²⁹ De acuerdo con el artículo 230 del Código Electoral, se prohíbe recibir donaciones o aportaciones de personas naturales o jurídicas condenadas con sentencia ejecutoriada, por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos o terrorismo.

³⁰ El artículo 230 del Código Electoral también establece que están prohibidas las donaciones o aportaciones provenientes de personas naturales o jurídicas, que de forma directa o como parte de un grupo económico, que, al momento de la donación, sean contratistas del Estado o concesionarios de servicios públicos.

³¹ Artículo 288 del Código Electoral.

³² Artículo 242 del Código Electoral.

se advierte que, para todos los demás niveles de elección, las y los candidatos sólo están obligados a reportar luego de los comicios: quienes resulten electos tendrán 15 días para hacerlo y los demás, 60³³.

La MOE/OEA observa positivamente que, tal como recomendó en 2019, el TE desarrolló una plataforma tecnológica para la presentación de los informes financieros de las campañas: el Sistema de Registro de Ingresos y Gastos (SIRIG)³⁴. Si bien se trata de un avance importante, se advierte que las y los candidatos no tienen la obligación legal de utilizarla, que a la fecha la mayoría de las candidaturas presidenciales ha presentado sus informes en físico y que el sistema no contiene información sobre el uso del financiamiento público.

En materia de fiscalización, se observó que, más allá de los avances en el monitoreo de la propaganda en medios digitales, la dirección de financiamiento del TE no cuenta con los recursos suficientes ni con los medios de verificación necesarios para controlar de manera exhaustiva la veracidad de la información financiera reportada por las campañas. Por último, se advierte que distintos actores manifestaron a la Misión que existen grandes obstáculos para controlar los flujos de dinero en efectivo hacia las campañas y que los montos de las multas con que se sanciona algunas de las conductas vedadas en materia de financiamiento no son lo suficientemente altos y, por lo tanto, carecen de poder disuasorio³⁵.

Con el objeto de reforzar la equidad y transparencia de los comicios, la Misión recomienda:

- Reservar un porcentaje del financiamiento público preelectoral para las candidaturas a cargos subnacionales.
- Desarrollar un mecanismo mediante el cual, en caso de que un candidato que haya sido beneficiario del financiamiento público desista formal o informalmente de la contienda, deba reembolsar los recursos recibidos.
- Establecer para las y los candidatos a todos los cargos la obligación de reportar ingresos y gastos antes del día de la elección, en lo posible, en tiempo real.
- Fortalecer el SIRIG y establecer la obligación legal de utilizar el sistema para los procesos de rendición de cuentas, tanto del financiamiento privado como del público.

³³ Artículos 240 y 241 del Código Electoral.

³⁴ Ver: <https://ingresosygastos.te.gob.pa/>

³⁵ Por presentación extemporánea de informes de ingresos y gastos de campaña con financiamiento privado, utilizar fondos de contribuciones o donaciones privadas para fines diferentes a los relacionados con su constitución y funcionamiento, recaudación de fondos privados fuera de las cuentas únicas de campaña, entre otras (Artículos 558 al 570 del Código Electoral).

- Desarrollar nuevos mecanismos que permitan al órgano electoral contar con información propia sobre los gastos de las campañas, que pueda ser contrastada con lo reportado por los partidos.
- Revisar el régimen de sanciones frente a conductas vedadas en materia de financiamiento, procurando que las nuevas penalidades tengan suficiente poder disuasorio.

IV. Justicia electoral

Marco normativo y reglamentario

Como se indicó anteriormente, de cara a estos comicios y a partir del trabajo de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE), se sancionaron dos leyes de reforma del Código Electoral: la 247, aprobada en octubre de 2021, y la 356, aprobada en febrero de 2023. Posteriormente, en octubre de 2023, la Asamblea Nacional modificó nuevamente el Código: mediante la aprobación de la ley 403, alteró el artículo 380, que regula la distribución de los escaños en la elección de diputados. La Misión observó con preocupación este cambio, que no había surgido del trabajo de la CNRE y que tuvo lugar a menos de un año de los comicios.

Por otra parte, la MOE/OEA observó que, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, el TE expidió numerosos decretos a lo largo de la campaña con el objeto de ajustar la reglamentación del proceso electoral³⁶. En entrevista con la Misión, diferentes actores manifestaron que el volumen y la dispersión de cambios generaron confusión sobre las normas que debían seguirse.

Con base en lo observado, se recomienda:

- Establecer un plazo en la legislación que prohíba realizar modificaciones al Código Electoral en una fecha próxima a los comicios³⁷.
- Fortalecer los mecanismos de divulgación de la reglamentación electoral y limitar los cambios a esta durante la campaña, de modo que la ciudadanía y los actores involucrados en la contienda cuenten con seguridad y certeza respecto del marco jurídico aplicable.

³⁶ De acuerdo con la información recibida, el Reglamento general emitido el 30 de mayo de 2022 fue modificado 37 veces.

³⁷ En consonancia con lo establecido por la Comisión de Venecia en su Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral. Ver: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-spa)

Estructura institucional

Desde 2019, el sistema de justicia electoral de Panamá cuenta con dos instancias: una primera en la que actúan los juzgados administrativos y penales electorales, y una segunda en la que quien resuelve es el pleno del Tribunal Electoral. Se destaca que, como parte de la reforma electoral de 2021³⁸, se les dio carácter permanente a los juzgados de la primera instancia, en línea con lo recomendado por la MOE/OEA en 2019. Sin embargo, la Misión fue informada de que los jueces y juezas administrativos y penales electorales son nombrados por el Pleno del TE, a través de un proceso que no incluye concurso de méritos, y que no se ha definido con precisión su duración en el cargo³⁹. Se advierte que este diseño no contribuye necesariamente a la plena autonomía de los/las funcionarios/as de primera instancia. Cabe señalar, además, que el Código Electoral establece que estos jueces y juezas pueden ser removidos por las causales establecidas en la Ley de Carrera Electoral, instrumento normativo que nunca fue aprobado⁴⁰.

En cuanto a la investigación de las contravenciones y delitos electorales, esta tarea es responsabilidad de la Fiscalía General Electoral (FGE). La Misión observó positivamente que esta institución ha sido reforzada en comparación con la elección de 2019. Además, cabe destacar la creación de las fiscalías administrativas electorales y de las fiscalías penales electorales⁴¹. Sin embargo, los funcionarios de la FGE manifestaron a la Misión no contar todavía con los recursos suficientes e indicaron que creían necesaria la creación espacios de formación especializados en la materia electoral. Asimismo, los funcionarios de la competencia penal electoral manifestaron la conveniencia de que se desarrollen con mayor precisión las normas procedimentales relacionadas con su materia, puesto que en gran medida se aplica de manera supletoria el Código Procesal Penal⁴², que no ha sido diseñado para los tiempos de un proceso electoral.

Por último, en relación con la transparencia del sistema de justicia electoral, se observó que el portal web del TE⁴³ no cuenta con estadísticas agregadas sobre la tramitación y resolución de controversias, tales como el número de asuntos recibidos y resueltos o el promedio de días de resolución. Se constató, asimismo, que esta plataforma no incluye expedientes de las distintas causas ni las sentencias.

A partir de lo observado, se recomienda:

³⁸ Ver: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29403_A/88090.pdf

³⁹ Código Electoral, artículos 613 y 726.

⁴⁰ Código Electoral, artículos 614 y 726.

⁴¹ Código Electoral, artículos 617 y 725.

⁴² Código Electoral, artículo 722.

⁴³ Ver: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/>

- Establecer un mecanismo de selección y nombramiento por concurso de jueces y juezas electorales de primera instancia, asegurando la autonomía de sus actuaciones respecto a las instancias de alzada.
- Definir con precisión el período de duración en el cargo de los jueces y juezas electorales de primera instancia, así como los supuestos bajo los cuales se puede proceder a su remoción.
- Implementar una carrera judicial y ministerial especializada que alimente los equipos de las diferentes instituciones del sistema de justicia electoral.
- Elaborar un procedimiento exclusivo para la jurisdicción penal electoral, con el fin de evitar la remisión supletoria a un código que no establece plazos legales abreviados, como los que un proceso electoral requiere.
- Incorporar a la web del TE estadísticas agregadas sobre la tramitación y resolución de controversias, así como los expedientes de las causas.

Impugnaciones e inhabilitaciones

La Misión observó que, como parte de la reforma, se adelantó el calendario electoral, de manera tal que las impugnaciones a candidaturas fueran presentadas y resueltas con mayor anticipación al inicio de la campaña y a los comicios⁴⁴. Mediante este cambio, recomendado por la MOE/OEA en 2019, se buscó dar mayor certidumbre al proceso electoral.

Sin perjuicio de ello, cabe señalar que en Panamá existe otro recurso mediante el cual, aun después de cerrado el período de impugnaciones, se puede solicitar la descalificación de una candidatura: el pedido de inhabilitación. La Misión observó que esta solicitud, si bien sólo procede frente a causales específicas⁴⁵, puede ser presentada en cualquier momento de la campaña, es decir, no existe plazo para su interposición. De acuerdo con datos provistos por los juzgados administrativos electorales, en el marco de este proceso, se presentaron 10 pedidos de inhabilitación luego de iniciada la campaña. A una semana de la elección, tres se encontraban pendientes de resolución final por parte del pleno del TE. Se resalta que la posibilidad de que se produzcan inhabilitaciones a pocos días de las votaciones genera

⁴⁴ Código Electoral, artículos 333, 359 y 361.

⁴⁵ Artículo 33 del Código Electoral, puede pedirse la inhabilitación de un/a candidato/a que sea o haya sido servidor público, de cierto rango, y no haya renunciado a su cargo antes de 6 meses de la elección. Por otra parte, con base en el artículo 282, es posible pedir la inhabilitación de un/a candidato/a que participe de un acto público o inauguración de obra.

incertidumbre entre los actores del proceso. Además, si la exclusión se produce luego de impresas las boletas, puede generar confusión entre las y los electores y dificultar el escrutinio de votos.

A raíz de ello, se recomienda:

- Establecer plazos para la presentación y resolución de inhabilitaciones a candidaturas.

V. Campañas, medios y comunicación digital

Regulación y control de la campaña en redes

La Misión tomó nota de las reformas al Código Electoral que se han impulsado desde las elecciones en 2019, para monitorear y fiscalizar las actividades de campaña en el entorno digital. Dichas reformas redefinieron el concepto de propaganda electoral, considerando toda actividad que se realice de manera pagada⁴⁶, incluso aquella publicada por particulares en sus redes sociales⁴⁷. Asimismo, se consideran medios de comunicación digitales a redes sociales y call centers, y se obliga a las y los candidatos a registrar ante el TE sus cuentas oficiales en redes sociales, así como a las personas que administran estas. También se exige el uso de señalética en contenido digital para identificar contenido de campaña⁴⁸.

La Misión reconoce el esfuerzo de Panamá por asegurar una contienda electoral justa y equitativa, y adaptar la legislación a las nuevas formas de hacer campaña. Sin embargo, se advierte que todavía persisten obstáculos para una fiscalización efectiva de la propaganda electoral en redes sociales. En diversas entrevistas se mencionó el caso de los influencers y otras figuras públicas que, aun cuando publiquen contenido eminentemente proselitista, éste no puede ser categorizado como propaganda a no ser que se consiga probar que la persona ha recibido una contraprestación, lo que no resulta sencillo para la autoridad electoral. Así, los videos o publicaciones de estas personas son catalogados como “contenido editorial” u/o libre ejercicio de la libertad de expresión, y terminan siendo no fiscalizables, aún cuando, en la práctica, estén promoviendo candidaturas, incluso durante veda o silencio electoral.

La Misión desea resaltar, por otra parte, la labor del Centro de Estudios y Monitoreo Digital (CEMD) del TE, creado en 2019 para monitorear y fiscalizar el contenido electoral prohibido en redes sociales. La Misión saluda que el CEMD haya acogido la recomendación emitida por la Misión en las elecciones

⁴⁶ Código Electoral, art. 257. Ver, además, CIEPS. “El Código Electoral y las Propagandas en Redes Sociales”. Agosto 9, 2022. Disponible en: <https://cieps.org.pa/panama-el-codigo-electoral-y-la-propaganda-en-redes-sociales/>.

⁴⁷ Artículo 259 del Código Electoral.

⁴⁸ Código Electoral, arts. 262, 223 y 226.

pasadas, respecto a la necesidad de contar con software y herramientas avanzadas para asistir en las tareas de detección y recolección de información relevante. En este sentido, la Misión observó un gran avance respecto a la búsqueda manual de contenidos que los funcionarios realizaban en la elección anterior.

De acuerdo con la información recibida, al detectar contenido digital abusivo, el CEMD remite una alerta a la Dirección Nacional de Organización Electoral (DNOE) del TE. De determinar que existe una infracción, la DNOE publica en sus redes una resolución, y se concede al titular de la cuenta, dos días para presentar elementos de descargo. Luego de esto, solicita la baja del contenido al departamento de Políticas Públicas de la red social en cuestión. Se advierte, sin embargo, que remover o no el contenido queda a discreción de la plataforma. Los usuarios afectados pueden “impugnar” la decisión ante la misma DNOE, que se considera de carácter suspensivo⁴⁹, a pesar de que en la práctica no hay forma real de recuperar un contenido eliminado por la red social.

Diferentes actores con los que se entrevistó la Misión destacaron los esfuerzos del TE por fiscalizar las campañas y la propaganda electoral indebida, tanto en redes como en otros medios. Sin embargo, algunos candidatos manifestaron a la MOE/OEA que habían sido víctimas de desinformación, ataques xenofóbicos, y que, a su entender, las autoridades electorales no habían sido lo suficientemente activas en perseguir los contenidos digitales maliciosos y la propaganda electoral vedada, particularmente la que involucraba al ex Presidente Martinelli. Además de la fiscalización, los actores reportaron a la Misión que, a pesar de la previsión de sanciones, garantizar la efectividad de las mismas es todavía un desafío.

En función de lo observado, la Misión recomienda:

- Que el CEMD y la Dirección de Organización Electoral continúen colaborando con las plataformas digitales, unificando criterios de remoción de contenidos entre la normativa panameña y las normas comunitarias de las redes sociales, y observando los estándares internacionales en materia de libertad de expresión y debido proceso.
- Investigar formas de reglamentar las figuras de “propaganda electoral” y “contenido editorial”, armonizando el correcto ejercicio de la libre expresión con la necesidad de que se respeten las restricciones legítimas a la campaña en ciertas etapas del período electoral.
- Fortalecer las capacidades de la autoridad electoral para implementar y hacer cumplir las sanciones contra conductas vedadas en materia de propaganda y campaña electoral.

⁴⁹ Artículo 222 del Código Electoral.

- Difundir de manera periódica a la ciudadanía los datos recabados sobre denuncias de propaganda irregular y su estatus de atención.

Acceso ciudadano a información objetiva y plural sobre el proceso electoral

Tal como descrito en la etapa preelectoral, la Misión valora positivamente que se haya aumentado el número de debates presidenciales televisados, que los mismos hayan involucrado a diferentes sectores sociales, como cámaras de comercio y universidades, y que se haya tomado en cuenta al electorado joven, por disposición propia del Decreto que convocó a las elecciones⁵⁰. Adicionalmente, la MOE/OEA saluda que el TE haya realizado más de un centenar de debates regionales con candidatos y candidatas a alcaldes, diputados y otros representantes, que fueron transmitidos en su canal de YouTube⁵¹.

Además, la Misión resalta el valor de la iniciativa “Pacto Ético Digital”, que buscó promover el uso responsable de internet y las redes sociales⁵², así como la creación del portal “Verificado Contigo”⁵³ por parte del TE para la detección de noticias falsas durante la campaña electoral⁵⁴. Aunque algunos representantes de la sociedad civil manifestaron que la información verificada aún es acotada, la MOE/OEA considera que se trató de una iniciativa importante de fact checking en el contexto electoral, especialmente dado que ninguno de los principales medios de prensa se abocó a esta tarea de verificación.

La Misión recomienda:

- Trabajar, conjuntamente con la sociedad civil y el sector privado, en la creación de iniciativas de verificación de noticias, dentro y fuera del contexto electoral, que contribuyan a un acceso a la información fidedigna y plural.

VI. Participación política de las mujeres

⁵⁰ Decreto No. 29 de 30 de mayo de 2022, que convoca a la Elección General del 5 de mayo de 2024 y aprueba su reglamentación.

⁵¹ Ver, en este sentido: https://www.instagram.com/tepanama/reel/C4OY_DfveCf/.

⁵² Sobre esta iniciativa, ver:

<https://pactoeticodigital.com/#:~:text=Es%20un%20compromiso%20p%C3%BAblico%20asumido,uso%20de%20las%20redes%20sociales>.

⁵³ Portal oficial de la herramienta “Verificado Contigo” del Tribunal Electoral de Panamá: <https://verificadocontigo.com/>.

⁵⁴ Al momento de redacción de este informe, la plataforma indicaba 157 reportes de información verdadera, 46 falsas y 24 engañosas.

Acceso a candidaturas y representación política

La Misión valora positivamente que en la última reforma se haya aprobado la paridad de género para las postulaciones de convencionales de los partidos en formación⁵⁵ y que se haya resuelto aplicar la misma regla para la elección de autoridades internas partidarias⁵⁶. Estas disposiciones se sumaron a lo establecido en el artículo 373 del Código, según el cual los partidos políticos deben postular el 50% de mujeres y 50% de hombres del total de los cargos principales de diputados, alcaldes, representantes y concejales.

A pesar de los cambios, se observa con profunda preocupación que la normativa vigente sigue presentando una serie de defectos de diseño que lesionan gravemente su efectividad para la promoción de la participación política de las mujeres, tal como han observado anteriores MOE/OEA. Particularmente, el mencionado artículo 373 presenta una falla que posibilita eludir la paridad, al establecer que, “en los casos en que la participación femenina sea inferior a la paridad y participación establecida en la norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos”. Este dispositivo persiste de elecciones anteriores y es visto informalmente como una “válvula de escape”, que en la práctica torna optativo el cumplimiento de la paridad.

Como consecuencia, al igual que en 2019, en este proceso electoral ninguno de los partidos cumplió con el requisito paritario. De las 6878 candidaturas que se presentaron a cargos principales, sólo 1331 correspondieron a mujeres, lo que representa apenas un 19%.

De acuerdo con los resultados preliminares, en el período 2024-2029, las mujeres ocuparían 15 de los 71 curules que componen la Asamblea Nacional, uno menos que en el anterior proceso electoral, representando aproximadamente un 21%. Estas cifras colocan a Panamá, una vez más, por debajo del promedio regional en cuanto a la participación de mujeres en el legislativo.

La Misión recomienda:

- Eliminar la cláusula que permite a los partidos incumplir con el requisito de paridad en las listas y establecer un mandato de posición que otorgue mayores garantías a la igualdad de resultado.
- Fomentar un debate nacional sobre otras medidas necesarias para incrementar la participación política de las mujeres en Panamá, para lo que la OEA cuenta con un grupo de Alto Nivel, que ofrece su colaboración y asesoramiento.

⁵⁵Artículo 71 Código Electoral

⁵⁶ Artículo 373 Código Electoral

Financiamiento político

La MOE/OEA constató que la normativa vigente no prevé mecanismos de financiamiento público preelectoral etiquetado para mujeres, que garanticen a éstas un mínimo de recursos para afrontar la contienda electoral. Las candidatas entrevistadas por la Misión señalaron tener dificultades para obtener fondos para sus campañas electorales, teniendo muchas veces que recurrir a recursos propios.

En cuanto al financiamiento público post electoral, el Código Electoral determina que un 40% de los fondos que entrega el estado deben destinarse a capacitación y que, de ese monto, un 20% debe ser empleado exclusivamente para fines de capacitación de mujeres⁵⁷. Para ello, la Secretaría de la Mujer debe elaborar y presentar los planes de capacitación al Tribunal Electoral. Diversos actores advirtieron a la MOE/OEA que no se cuenta con información sobre los resultados de estas actividades ni una evaluación del impacto real que estas han tenido. Asimismo, en las reuniones sostenidas con candidatas, estas manifestaron que las capacitaciones no siempre les brindan las herramientas que necesitan para sus carreras políticas.

De cara a futuros procesos electorales, la Misión recomienda:

- Dar seguimiento a la implementación de los planes de capacitación presentados por los partidos políticos, proporcionándoles también lineamientos y herramientas de formación con perspectiva de género.
- Avanzar en la legislación de financiamiento político de modo que se contemplen en el periodo preelectoral mecanismos de distribución más equitativos para las mujeres.

Violencia política contra las mujeres

La Misión observó con satisfacción la promulgación de la ley para prevenir, atender y sancionar la violencia política contra la mujer⁵⁸, así como su reglamentación. En esta misma línea, se destaca la elaboración por

⁵⁷ Artículo 218, numeral 2, literal a, Código Electoral.

⁵⁸ Ley 184 de 25 de noviembre de 2020.

parte del TE del Protocolo de Prevención, Atención y Sanción de la Violencia Política contra las Mujeres por Razón de Género en medios de difusión de propaganda electoral⁵⁹.

Diferentes expertas y candidatas con las que se entrevistó la Misión señalaron que, si bien la ley constituye un importante avance, se requiere mayor claridad en cuanto a las sanciones a imponerse. Advirtieron, asimismo, sobre la necesidad de tipificar la violencia política en razón de género en la legislación electoral y alertaron que existía un marcado desconocimiento de los procedimientos para denunciar la violencia política, lo que se refleja en el bajo número de casos que llegan a las autoridades en comparación con los testimonios recogidos por la MOE/OEA⁶⁰. Ello a pesar de los esfuerzos de sensibilización y comunicación realizados por la Oficina de Género del tribunal, que, tal como recomendó la Misión en 2019, se ha visto fortalecida y ha asumido funciones más allá de las cuestiones internas del TE.

A partir de lo observado, se recomienda:

- Evaluar el impacto de la Ley de violencia política contra las mujeres, a fin de ir mejorando su aplicación de cara a futuros procesos electorales.
- Sensibilizar a la ciudadanía acerca de la violencia política de género, trabajando su prevención y combate a través de la divulgación de los procedimientos de denuncia e instancias competentes para tramitarlas.
- Dotar a la Oficina de Género del TE de mayores recursos para garantizar y ampliar su actuación.
- Implementar en la Oficina de Género del TE un observatorio que monitoree y registre los casos de violencia política contra las mujeres.

VII. Participación de pueblos indígenas y afrodescendientes

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2023, del total de personas que viven en Panamá, un 32% se identifica como afrodescendiente y un 17%, como indígena⁶¹. Estas cifras, que

⁵⁹ Ver: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2024/03/BOLETIN-DEL-TRIBUNAL-ELECTORAL-N.-5589-A.pdf>

⁶⁰ De acuerdo con la información recibida, entre enero 2023 y abril 2024, se presentaron solo 12 denuncias a la Fiscalía General Electoral y, al TE, llegaron 3 denuncias desde la aprobación del protocolo en marzo de 2024.

⁶¹ Censo Nacional de Población y Vivienda 2023, disponible en:

https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=1199&ID_CATEGORIA=19&ID_SUBCATEGORIA=71

representan un incremento sustancial con respecto al censo de 2010⁶², evidencian la presencia significativa de estos grupos dentro del mosaico cultural y social del país.

La Misión observó, sin embargo, que el registro de electores no cuenta con información alguna sobre la autoidentificación étnica de las personas inscritas, dado que al momento de tramitación de la cédula no se solicitan estos datos. La falta de esta información imposibilita verificar si las poblaciones indígenas o afrodescendientes se encuentran o no subrepresentadas en el registro y en qué medida participan de la elección. Además, lleva a que para la autoridad electoral sea más difícil formular programas o políticas electorales orientados específicamente a estas poblaciones. No obstante, la Misión pudo constatar que en las comarcas indígenas el número de personas inscritas en el padrón creció un 18% de 2019 a este proceso, por encima del aumento en el número total de electores/as, que fue de aproximadamente 9%⁶³.

En cuanto a los materiales de capacitación de los miembros de mesa, la Misión notó que estos fueron elaborados únicamente en español. Lo mismo ocurrió con las piezas de comunicación del Tribunal Electoral para difusión de información sobre los comicios. Además, se constató que la autoridad electoral no cuenta con un área o unidad dedicada específicamente a impulsar la participación de las poblaciones indígenas en las diferentes instancias del proceso electoral.

Por último, la Misión observó que la legislación de Panamá continúa prohibiendo la formación de partidos políticos de base étnica⁶⁴, lo que constituye un obstáculo para la representación política de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Asimismo, dado que el TE no recoge información sobre la autoidentificación étnica de las y los candidatos al momento en que estos se inscriben, tampoco es posible determinar en qué medida estas poblaciones participan de la contienda electoral y resultan electas.

En función de lo expuesto, se recomienda:

⁶² En el censo de 2010, sólo el 9% de la población se autoidentificó como afrodescendiente y un 12% como indígena. De acuerdo con diferentes actores con los que dialogó la Misión, el incremento a 2023 se explica por un cambio en la percepción y reconocimiento de la propia identidad étnica, atribuible en gran medida a las campañas de educación y sensibilización llevadas a cabo por instituciones como la Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños (SENADAP), y a los colectivos y organizaciones de la sociedad civil que agrupan a estas poblaciones.

⁶³ El número de electores/as en las comarcas indígenas pasó de 175,973 en 2019 a 208,404 en 2024. La comarca Kuna de Wargandí tuvo un incremento de 27%, Kuna de Madugandí 21%, Ngäbe-Bugle 20%, Emberá-Wounaán 18% y Kuna-Yala un decremento de 2%. Datos del padrón electoral de 2019 y de 2024, disponible en <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2019/02/3-ESTADISTICAS-DE-ELECTORES-POR-PROVINCIA-DISTRITO-Y-CORREGIMIENTO.pdf> y <https://plage12024.com/>

⁶⁴ Artículo 139 de la Constitución Política de Panamá, disponible en <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/constitucion-politica-con-indice-analitico.pdf>

- Reformar el trámite de cedulaación de manera de dar al elector/a la opción de brindar información sobre su autoidentificación étnica. Esto permitirá obtener datos desagregados que servirán a la autoridad electoral para desarrollar programas enfocados en las poblaciones indígenas y afrodescendientes.
- Impulsar campañas de información al elector dirigidas específicamente a las comarcas y territorios indígenas, que sean elaboradas en las lenguas originarias de cada comunidad.
- Garantizar que las capacitaciones a los miembros de mesa en las comarcas indígenas cuenten con facilitadores/as que dominen la lengua nativa del lugar y con materiales elaborados en esta.
- Establecer dentro de la estructura del TE una unidad que se encargue del diseño y evaluación de políticas que promuevan la inclusión política de los pueblos indígenas y afrodescendientes.
- Incorporar en la ficha de inscripción de candidaturas un campo opcional para que cada postulante pueda reportar su autoidentificación étnica.

AGRADECIMIENTOS

La Misión agradece la apertura y la colaboración brindada por el Gobierno de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores y a las autoridades y las y los funcionarios del Tribunal Electoral, que permitieron el ejercicio de su trabajo. Esta es la Misión número 12 que la OEA despliega en el territorio panameño y agradece a las contribuciones financieras de Brasil, Canadá, Corea, España, Estados Unidos, Italia, Países Bajos, Perú, República Dominicana y Suiza que posibilitaron este despliegue.