



Unión Europea
Misión de Expertos Electorales

Panamá 2024

Informe Final



Elección general 5 de mayo 2024

**UNIÓN EUROPEA
MISIÓN DE EXPERTOS ELECTORALES**

PANAMÁ 2024

**Elección general
5 de mayo de 2024**



INFORME FINAL

Las misiones de expertos electorales de la UE son independientes de las instituciones de la Unión Europea. Los puntos de vista y opiniones expresados en este informe son los de los autores y no reflejan necesariamente la posición política oficial de la Unión Europea.

ÍNDICE

I.	RESUMEN.....	2
II.	INTRODUCCIÓN	4
III.	CONTEXTO POLÍTICO	5
IV.	MARCO LEGAL	7
V.	SISTEMA ELECTORAL	9
VI.	ADMINISTRACIÓN ELECTORAL.....	9
VII.	PADRÓN ELECTORAL	12
VIII.	INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS	13
IX.	CAMPAÑA ELECTORAL Y FINANCIAMIENTO DE LA CAMPAÑA.....	14
X.	MEDIOS DE COMUNICACIÓN.....	17
XI.	REDES SOCIALES	19
XII.	PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES.....	21
XIII.	PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES	23
XIV.	PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	23
XV.	PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD LGBTIQ+	24
XVI.	VOTACIÓN Y ESCRUTINIO	26
XVII.	RESULTADOS.....	27
XVIII.	CONTENCIOSO ELECTORAL	28
XIX.	RECOMENDACIONES	33
XX.	ANEXOS	41

MISIÓN DE EXPERTOS ELECTORALES DE LA UNIÓN EUROPEA

INFORME FINAL

Elecciones generales en Panamá, 5 de mayo de 2024

I. RESUMEN

El 5 de mayo de 2024, más de 2,3 millones de panameños acudieron a las urnas para elegir a un nuevo presidente, a los miembros de la Asamblea Nacional y a las autoridades locales para los próximos cinco años. El proceso electoral, que duró más de dos años, fue muy disputado y concluyó con una jornada electoral bien gestionada y sin incidentes, que registró la mayor participación desde la restauración de la democracia. Las elecciones se celebraron en un contexto de descontento generalizado con la clase política y las instituciones gobernantes que desembocó en protestas sociales sin precedentes durante 2022 y 2023. La inhabilitación del expresidente Ricardo Martinelli, en marzo de 2024, y la incertidumbre sobre la candidatura de José Raúl Mulino, su sustituto, cuya constitucionalidad fue confirmada por el Tribunal Supremo sólo dos días antes de la votación, marcaron la mayor parte del proceso.

Mulino, candidato de la coalición formada por los partidos Realizando Metas (RM) y Alianza, fue declarado presidente electo por la Junta Nacional de Escrutinio (JNE) el 9 de mayo. Obtuvo 778.763 votos, equivalentes al 34,2% del total de los sufragios, y superó por casi 10 puntos porcentuales a Ricardo Lombana, candidato del Movimiento Otro Camino (MOCA), quien quedó en segundo lugar con el 24,6% de los votos. Todos los contendientes aceptaron sin dilación los resultados.

Las elecciones han introducido cambios significativos en el panorama político del país, tanto a escala nacional como local. En la Asamblea Nacional surgieron nuevas formaciones políticas, como RM, MOCA y el movimiento de candidatos independientes VAMOS, que obtuvo el mayor número de diputados. Por su parte, el Partido Revolucionario Democrático (PRD) sufrió una grave derrota, al perder la presidencia, casi dos tercios de sus escaños en el legislativo y varios municipios clave. La Asamblea Nacional quedó fragmentada, sin que ningún partido lograra la mayoría. El nuevo presidente necesitará el apoyo de los candidatos independientes, o llegar a acuerdos con al menos tres partidos tradicionales para aprobar proyectos de ley.

La legislación electoral proporcionó garantías suficientes al proceso electoral. No obstante, varias lagunas y ambigüedades en la normativa, junto con la falta de mecanismos de transparencia, permitieron interpretaciones diversas de algunos artículos legales. Además, los numerosos decretos emitidos por el Tribunal Electoral (TE), especialmente en fechas cercanas a la jornada electoral, complicaron su aplicación.

En elecciones a una sola vuelta, se eligieron por mayoría simple al presidente, 26 diputados en circunscripciones uninominales y 81 alcaldes y representantes locales; 45 diputados en 13 circunscripciones plurinominales fueron elegidos mediante representación proporcional en listas abiertas.

Las elecciones fueron organizadas por un TE bien dotado de recursos y de personal, dirigido por tres magistrados, nombrados por cada uno de los poderes del Estado con un

mandato escalonado de diez años. El Tribunal contó con una amplia confianza popular para llevar a cabo la organización de todas las elecciones. No obstante, sus decisiones sobre las candidaturas de Martinelli y Mulino, así como las frecuentes amenazas de injerencia de piratas informáticos en el proceso electoral, disminuyeron la confianza en el Tribunal y lo expusieron a la crítica política.

El sistema de registro de votantes de Panamá es pasivo, permanente y continuo. No hubo quejas sobre su falta de inclusividad o integridad. El número de ciudadanos habilitados para votar fue de 3.004.083, de los que el 50,3% eran mujeres y el 48% menores de 40 años.

A los votantes se les presentó una amplia gama de opciones, con un número récord de partidos y candidatos registrados en todas las elecciones. Sin embargo, el proceso de inscripción de candidatos fue largo, costoso y complejo, especialmente para los candidatos de libre postulación, para quienes el proceso de registro empezó dos años antes de las elecciones.

La campaña electoral en espacios públicos fue discreta pero activa en los medios de comunicación y en las redes sociales. El dinero desempeñó un papel clave en la campaña, al perpetuar el clientelismo. La transparencia y la igualdad de oportunidades de los candidatos fueron motivo de preocupación en estas elecciones. La legislación solo permite destinar un 7% fijo de los fondos públicos para los candidatos de libre postulación, lo que los situó en desventaja frente a los candidatos de los partidos. Los montos permitidos para la campaña, tanto públicos como privados, se fijaron a niveles tan altos que no garantizaron la igualdad de oportunidades. La falta de requisitos adecuados para la divulgación de información sobre el financiamiento de la campaña limitó la posibilidad de un escrutinio público efectivo.

Los últimos días del proceso electoral estuvieron marcados por un ambiente de incertidumbre por la demorada decisión del Tribunal Supremo sobre la candidatura de Mulino. Mientras tanto, Martinelli continuó haciendo campaña desde la embajada de Nicaragua, a pesar de la orden judicial que prohibía su participación directa o su apoyo a cualquier candidato.

La ley promueve la igualdad de género al exigir a los partidos políticos que propongan el mismo número de hombres y mujeres como candidatos a diputados, alcaldes, representantes, concejales y cargos internos del partido. Sin embargo, sólo el 19,28% de los candidatos fueron mujeres, y poco más del 12% de todos los cargos electos. Una disposición de la ley permite a los partidos políticos reemplazar a las candidatas por candidatos, si no hay candidatas, lo que acaba por convertir en opcional el cumplimiento de la paridad de género.

Cerca de 4.000 observadores nacionales no partidarios y 257 observadores internacionales contribuyeron a la transparencia del proceso. Los observadores informaron de que se siguieron los procedimientos, se protegió el secreto del voto y el escrutinio fue transparente. Partidos políticos y candidatos afirmaron haber desplegado observadores en todos los colegios electorales del país. El proceso de impugnación es de doble instancia: primero ante el tribunal administrativo electoral y, como última instancia, ante el TE. No se presentaron impugnaciones significativas.

La cobertura mediática estuvo dominada por Mulino, quien recibió el 40,15% del espacio informativo. Las dos únicas candidatas, Rodríguez y Gordón, sólo tuvieron un 10,5% de espacio en prensa. La mayor parte de la cobertura fue neutral, pero hubo un ligero sesgo a favor de Torrijos y Carrizo, mientras que Rodríguez y Arrocha fueron desprestigiados.

YouTube emitió anuncios durante la jornada de votación, violando el silencio electoral. Estos anuncios apoyaban principalmente a Mulino y denigraban a sus rivales.

La legislación de Panamá defiende la libertad de expresión, pero enfrenta algunos desafíos, como una estricta regulación de la difamación que provoca la autocensura entre los periodistas. Las recientes enmiendas a la ley electoral incluyen disposiciones sobre desinformación e imponen sanciones por manipular los medios digitales durante las elecciones, pero no existen empresas ni ONG independientes de verificación.

La Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea formula en este informe 13 recomendaciones para mejorar el desarrollo de las elecciones en Panamá y ayudar a que el proceso se ajuste plenamente a las obligaciones y normas internacionales en materia de elecciones democráticas. Al final de este informe hay un cuadro con todas las recomendaciones de la misión.

Entre las recomendaciones prioritarias se encuentran:

- Simplificar la normativa electoral y reducir el número de decretos, especialmente aquellos emitidos en fechas próximas a la jornada electoral y que afectan al periodo de campaña.
- Para aumentar la transparencia, la seguridad jurídica y la claridad, se recomienda poner a disposición de todas las partes interesadas la legislación estatutaria y reglamentaria actualizada, así como las decisiones del TE, que deberían publicarse en el sitio web del Tribunal.
- Para proteger el derecho del votante a elegir con conocimiento de causa y garantizar la igualdad de condiciones, se recomienda la prohibición de las candidaturas múltiples.
- Para facilitar y acortar el proceso de inscripción de candidatos, se recomienda revisar el calendario electoral de modo que las nominaciones y las elecciones primarias se realicen más cerca del día de las elecciones. El plazo de recogida de firmas de apoyo a los candidatos de libre postulación también podría reducirse.
- Para mejorar la transparencia y la igualdad de condiciones, se recomienda revisar las normas de financiamiento de la campaña electoral en consonancia con las normas internacionales y mejores prácticas.
- Para promover la participación de las mujeres en política, se recomienda revisar la cláusula que permite a los partidos eludir el cumplimiento del requisito de la paridad de género.

II. INTRODUCCIÓN

Invitada por el Tribunal Electoral, la Unión Europea desplegó una Misión de Expertos Electorales (MEE) en Panamá del 6 de abril al 21 de mayo de 2024. La MEE estuvo compuesta por tres miembros: una experta política y electoral, una experta legal y un experto en medios de comunicación y redes sociales. El mandato de la misión consistió en recopilar información objetiva, evaluar las elecciones generales del 5 de mayo y elaborar un informe al respecto, teniendo en cuenta los compromisos internacionales y regionales de Panamá y las buenas prácticas para el desarrollo de unas elecciones democráticas. El día de las elecciones no se realizó ninguna observación sistemática de los procedimientos de votación y escrutinio. Los miembros de la MEE no emitieron declaraciones públicas, conforme al mandato de la misión. Fue la primera misión electoral desplegada por la Unión Europea en Panamá.

Este informe presenta una valoración de las elecciones basada en las observaciones, informes y reuniones de la MEE con candidatos, representantes de partidos políticos, miembros de la administración electoral, el poder judicial, la policía, los medios de comunicación, el mundo académico, la sociedad civil, organizaciones internacionales y otras misiones de observación electoral. La MEE estuvo destacada en Ciudad de Panamá y visitó otras partes del país para reunirse con diferentes interlocutores, a saber, Santiago (Veraguas), Colón (Colón), Metetí (Darién), David (Chiriquí) y Changuinola (Bocas del Toro). Este informe incluye 13 recomendaciones destinadas a mejorar las elecciones futuras.

La MEE desea expresar su agradecimiento al Tribunal Electoral, a las instituciones, Autoridades estatales y locales, y a la sociedad civil de Panamá por su amable y estrecha cooperación.

III. CONTEXTO POLÍTICO

Contexto político

Panamá ha funcionado en el contexto de un marco democrático estable y el país ha disfrutado de un crecimiento económico constante desde el restablecimiento de la democracia. Sin embargo, la persistencia de altos grados de desigualdad y corrupción ha provocado un amplio descontento público y demandas de reformas. La elección del 2024 se celebró en un contexto de reprobación generalizada de la clase política y de las instituciones de gobierno. El actual presidente, Laurentino Cortizo, del PRD, el mayor partido político de Panamá, ha dirigido un gobierno muy impopular. Durante su mandato se produjeron protestas sociales masivas sin precedentes, las últimas en octubre y noviembre de 2023, como rechazo a un contrato de explotación minera de cobre. Estas manifestaciones también reflejaron preocupaciones acumuladas sobre el coste de la vida, la desigualdad, el aumento de la delincuencia, la calidad de los servicios públicos, la gestión de la pandemia y una persistente corrupción. Las protestas pusieron de manifiesto la necesidad de reformas políticas para abordar los acuciantes retos de Panamá, como un sistema de pensiones deficitario, la recesión económica, la escasez de agua en el Canal de Panamá y los problemas migratorios a través del Tapón del Darién. En marzo de 2024, la calificación de la deuda de Panamá fue rebajada debido a estas protestas y a la decisión de cerrar la mina de cobre, cuya explotación representaba entonces el 5% del PIB panameño.

El actual sistema político de Panamá tiene su origen en la dictadura militar de Omar Torrijos. La Constitución de 1972 sentó las bases del actual sistema de partidos, establecido en 1978; y del sistema electoral, instaurado en 1983. Tras la transición del país a la democracia, entre 1989 y 1994, las elecciones multipartidistas para todos los cargos electos se han celebrado puntualmente cada cinco años, como establece la Constitución. Desde 1994 han ocupado el cargo seis presidentes, cada uno de los cuales ha completado su mandato, sin interrupciones y con una alternancia de partidos constante en el poder ejecutivo. La política ha estado tradicionalmente dominada por dos partidos: El Partido Panameñista, el más antiguo de Panamá (1931), y el Partido Revolucionario Democrático, fundado por el dictador Torrijos en 1979 y que ha controlado el poder

legislativo durante gran parte del periodo democrático, manteniendo la mayoría de los consejos municipales y dominando la burocracia nacional.

Panamá celebró su séptima elección general el 5 de mayo de 2024 en medio de graves problemas económicos y de un contexto social tenso. Fueron elegidos el presidente, 71 miembros de la Asamblea Nacional, 81 alcaldes, 701 representantes locales y 11 concejales. Los 20 diputados de Panamá al Parlamento Centroamericano (Parlacen) fueron designados de acuerdo con los resultados de la elección presidencial.

Partidos políticos

Los partidos políticos en Panamá tienen una arraigada presencia popular, con más del 55% de los votantes registrados afiliados a alguna formación política. En la elección de 2024 participó un número récord de nueve partidos. Los nueve pertenecen al centro y derecha política, sin que exista un solo partido de izquierda con gran respaldo popular.

En 2019, cuatro partidos obtuvieron representación en la Asamblea Nacional, constituida por 71 miembros: el Partido Revolucionario Democrático (PRD) consiguió 35 escaños; Cambio Democrático (CD), 18 escaños; el Partido Panameñista (PAN), 8 escaños; el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA), 5 escaños; y cinco candidatos de libre postulación obtuvieron un escaño cada uno. Por su parte, Alianza y el Partido Popular (PP) no ganaron ningún escaño.

Desde la elección de 2019, han surgido tres nuevos partidos en Panamá: Realizando Metas (RM), fundado en 2023 por el expresidente Ricardo Martinelli, que cuenta con más de 204.000 afiliados; el Movimiento Otro Camino (MOCA), con 38.120 afiliados; y el Partido Alternativa Independiente Social (PAIS), con 23.490 afiliados. A pesar de la aparición de estos nuevos partidos, el PRD sigue siendo el partido más grande, con aproximadamente 700.000 afiliados, seguido de Cambio Democrático (CD), que cuenta con cerca de 280.000 afiliados.

Candidatos presidenciales

Ocho candidatos se inscribieron para presentarse a la elección presidencial, entre ellos el expresidente Martinelli (2009-2014), quien aparecía como favorito en las encuestas hasta que fue inhabilitado el 3 de marzo tras recibir una condena de 10 años por blanqueo de capitales. El Tribunal Electoral permitió a su compañero de fórmula, su hasta entonces candidato a la vicepresidencia y exministro de Seguridad Pública, José Raúl Mulino, ocupar el lugar de Martinelli en la papeleta como candidato presidencial. Sin embargo, la constitucionalidad de esta decisión fue impugnada (véase la sección sobre Contencioso electoral), y finalmente confirmada por la Corte Suprema de Justicia, el 3 de mayo, solo dos días antes de la votación. A pesar de la incertidumbre sobre su candidatura, Mulino se mantuvo como claro favorito en las encuestas durante el proceso. Martinelli gobernó Panamá en un periodo de fuerte expansión económica, y Mulino parecía haber heredado el apoyo de sus seguidores a pesar de los problemas judiciales del expresidente.

Además de Mulino, los otros candidatos también eran figuras destacadas de la política panameña: José Gabriel Carrizo (PRD), vicepresidente saliente del gobierno de Laurentino Cortizo (2029-2024), conocido como *Gaby*; Martín Torrijos (PP), expresidente del PRD (2004-2009) e hijo del dictador militar Omar Torrijos, quien

negoció la cesión del Canal de Panamá con Estados Unidos y fundó el PRD; Rómulo Roux (CD y PAN), exministro de Relaciones Exteriores del presidente Martinelli; y Ricardo Lombana (MOCA), exdiplomático y también candidato presidencial en 2019.

Los tres candidatos de libre postulación fueron Melitón Arrocha, exministro y exviceministro en varios gobiernos, y avalado por PAIS; Zulay Rodríguez, diputada del PRD, aunque no propuesta por su partido; y Maribel Gordón, activista de movimientos sociales y profesora de Ciencia Política, de ideología de izquierda y única candidata sin afiliación ni aval partidista. Rodríguez y Gordón fueron las dos únicas mujeres que concurren a la elección presidencial.

IV. MARCO LEGAL

El marco legal de las elecciones ofrece garantías suficientes, pero varias lagunas y ambigüedades, así como la falta de mecanismos de transparencia permiten interpretaciones diversas.

Compromisos y normas internacionales

Panamá ha ratificado los principales instrumentos internacionales en materia de derechos electorales. Entre ellos se incluyen el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD), el Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes (Convenio 169 de la OIT) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) de 2007.¹ El país también ha firmado y ratificado la Declaración de Chapultepec de 1994 sobre la libertad de prensa y expresión y la Declaración de Salta de 2018 sobre los principios de la libertad de expresión en la era digital.

Derechos humanos constitucionales y legislación electoral

El marco legal para las elecciones está constituido por la Constitución Política de 1972 y el Código Electoral de 1983, complementado por las decisiones y reglamentos emitidos por el TE. En general, el marco legal proporciona una base sólida para la celebración de elecciones democráticas, en consonancia con las normas internacionales acatadas por Panamá.

La Constitución establece que Panamá es una república democrática representativa con un sistema multipartidista, donde el presidente ejerce como jefe de Estado y de Gobierno, el poder legislativo reside en la Asamblea Nacional y el poder judicial es ejercido por los tribunales. La Constitución garantiza el derecho a votar y a ser elegido en elecciones periódicas mediante sufragio universal, igualitario y secreto cada cinco años; además

¹ También la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, así como el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Sin embargo, la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (A-69), la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y la Convención Interamericana contra el Racismo han sido firmadas, pero no ratificadas por la Asamblea Nacional.

asegura los derechos y libertades fundamentales de opinión y expresión, asociación, reunión y movimiento.

El Código Electoral de 1983 regula los aspectos esenciales del proceso electoral. En 1995, el Código estableció la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE), un órgano consultivo encargado de redactar enmiendas a la legislación electoral después de cada elección. La CNRE está formada por representantes de los partidos políticos, la sociedad civil, los sindicatos, el sector industrial, el mundo académico y, desde 2021, por representantes de los candidatos de libre postulación. Sin embargo, las propuestas de ley de la CNRE sobre la reforma electoral no tienen fuerza vinculante en la Asamblea Nacional.

El Tribunal Electoral es una institución estatal con plenos poderes en materia electoral, tanto administrativos como legislativos. Contra sus actos solo cabe recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia. El TE posee iniciativa legislativa y puede dictar decretos y reglamentos que modifiquen y complementen la legislación electoral en cualquier momento del proceso.²

La Asamblea Nacional aprobó un paquete de enmiendas al Código Electoral el 25 de enero de 2023. En las últimas revisiones se adoptaron varios ajustes para mejorar la transparencia, reducir los gastos de campaña y aumentar la igualdad de condiciones entre los candidatos. Entre ellos se incluyó un límite a los gastos de campaña y a la cantidad que cualquier contribuyente puede donar a los candidatos en efectivo. El incumplimiento del tope de gastos de campaña anularía las elecciones³. El Código se modificó por última vez en octubre de 2023, seis meses antes de las elecciones, cuando se revisó la fórmula de asignación de escaños⁴.

Recomendación: Que la Asamblea Nacional emprenda un proceso de reforma de la legislación electoral con suficiente antelación a las próximas elecciones, en consulta con la CNRE, para resolver las incoherencias y las deficiencias de la legislación actual.

El TE cuenta con un amplio y completo marco normativo para las elecciones. El 30 de mayo de 2022, el Tribunal emitió un extenso conjunto de regulaciones contenidas en un decreto (el *decretón*). Sin embargo, más de 50 decretos posteriores introdujeron cambios y aclaraciones en el marco normativo antes del día de las elecciones. Este elevado volumen de cambios supuso un reto significativo para su aplicación.⁵ Por un lado, las lagunas de la ley dan lugar a diferentes interpretaciones, sobre todo en ámbitos como la designación, retirada y sustitución de candidatos, así como en los procedimientos de la justicia electoral. Por otro, los decretos del TE parecen demasiado exhaustivos y

² OEA: Guía de buenas prácticas en materia electoral para el fortalecimiento de los procesos electorales, página 10, párrafo 4: "La certeza como principio democrático implica que las reglas fundamentales de competencia y participación política sean claras para todas las partes antes de que inicien los procesos políticos respectivos" y Buenas prácticas de la Comisión de Venecia en materia electoral. [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)

³ Artículo 465.15 del Código Electoral.

⁴ La reforma electoral más reciente aborda el resto en los circuitos plurinominales y modifica el artículo 380 del Código Electoral.

⁵ Por ejemplo, el 19 de abril de 2024 se emitió un decreto que regula la posibilidad de que los partidos establezcan enlaces en cada centro de votación. La última modificación se dio el 26 de abril de 2024 eliminando el voto electrónico en Atlapa.

reglamentados en áreas que los partidos políticos podrían decidir internamente. Además, estos decretos son difíciles de encontrar en el sitio web del TE, ya que no se presentan en un formato fácilmente accesible y están dispersos y mezclados con otras publicaciones.

Recomendación: Reducir al mínimo el número de decretos próximos al día de las elecciones, especialmente los que afectan al periodo de campaña, para dar seguridad y certidumbre al marco jurídico del proceso electoral.

V. SISTEMA ELECTORAL

En una única vuelta, el presidente fue elegido por votación popular. Los diputados fueron elegidos mediante un sistema mixto de mayoría simple y representación proporcional, en el que no se cumplieron plenamente los requisitos legales de proporcionalidad ni los de paridad de género.

El presidente es elegido en circunscripción nacional única por medio de elecciones a una vuelta por votación popular, y gana el candidato que obtiene el mayor número de votos. La legislación no permite la reelección en dos mandatos consecutivos. Los alcaldes y los representantes locales también se eligen por el sistema de mayoría simple.

El poder legislativo reside en la Asamblea Nacional, compuesta por 71 miembros. A efectos electorales, Panamá está dividida en 39 circuitos electorales que no reflejan necesariamente divisiones administrativas. La Constitución prevé que el número de escaños por circuito sea proporcional a la población de la circunscripción, y ordena que este número se revise antes de cada elección. Sin embargo, este número no se ha actualizado desde 2006. Hay 26 circunscripciones uninominales que utilizan el sistema de mayoría simple y 13 circunscripciones plurinominales que eligen a 45 miembros por representación proporcional en listas abiertas, en las que los escaños se asignan según una fórmula de cociente, medio cociente y residuo. El Código prevé la paridad de género en las listas de los partidos y las listas de candidatos de libre postulación, pero estas disposiciones no se cumplieron (véase la sección sobre la participación de las mujeres).

Recomendación: Revisar el número de escaños por circunscripción para que la igualdad del voto se ajuste a la legislación panameña.

Los 20 diputados panameños del Parlacen se designan de acuerdo con los resultados de las elecciones presidenciales entre las candidaturas que obtuvieron más del 2% de los votos válidos en las elecciones presidenciales y que presentaron candidatos al Parlacen.

En octubre de 2023, el artículo 380 de la ley electoral, que regula cómo se asignan los escaños a los candidatos dentro de las alianzas y las listas de partidos y candidatos, se modificó para aclarar la fórmula, que beneficia al partido más grande dentro de una alianza.

VI. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

Según el TE, el proceso se desarrolló sin contratiempos significativos antes de las elecciones; sin embargo, sus decisiones sobre los casos de Martinelli y Mulino, con

importantes implicaciones políticas, así como algunos fallos relacionados con la seguridad de la tecnología electoral disminuyeron la confianza en el Tribunal.

Estructura de la administración electoral

El Tribunal Electoral es un órgano independiente establecido en la Constitución en virtud del artículo 143. Tiene amplias competencias, que incluyen el registro civil, la emisión de documentos nacionales de identificación, el registro de candidatos y partidos políticos, y la organización y supervisión de elecciones y referendos. El TE tiene competencia exclusiva para interpretar la ley electoral.

El Tribunal está dirigido por tres magistrados, nombrados por cada uno de los tres poderes del Estado con un mandato escalonado de diez años: un magistrado es nombrado por el ejecutivo; otro, por la Asamblea Nacional; y otro, por la Corte Suprema de Justicia.⁶ El TE está bien dotado de recursos y de personal, con 15 oficinas regionales permanentes y un presupuesto para operaciones electorales de más de 54 millones de dólares.

El calendario electoral comenzó dos años antes del día de las elecciones; el último Plan General de Elecciones (PLAGEL) se puso en marcha en marzo de 2022, cuando se convocaron las elecciones. Treinta y seis comités de trabajo ejecutaron este plan integral que marca todas las etapas del proceso.

Los interlocutores consultados por la MEE expresaron una amplia confianza en la capacidad del TE para llevar a cabo la organización de todas las elecciones, a pesar de las críticas por las afiliaciones políticas de los magistrados y de las decisiones sobre los casos de Martinelli y Mulino.

La ausencia de procedimientos normalizados y consistentes para publicar y comunicar las decisiones del TE puso en entredicho los principios de accesibilidad, seguridad jurídica y claridad legal. La información disponible en la web del TE no está actualizada. Varios documentos clave, como reglamentos, decretos, datos sobre los votantes empadronados por circunscripción y resultados no se publicaron en el sitio web del TE, lo que limitó la transparencia y el derecho de acceso a la información. La publicación de resultados consolidados en el sitio web del TE se interrumpió pocos días después de las elecciones y el sitio web de la Junta Nacional de Escrutinio no publicó datos.

Recomendación: Para aumentar la transparencia, la seguridad jurídica y la claridad, se recomienda que la legislación estatutaria y reglamentaria actualizada y las decisiones del TE se pongan a disposición de todas las partes interesadas, publicándolas en el sitio web del TE. La JNE podría publicar en su sitio web los datos pertinentes sobre los resultados.

Administración de las elecciones

⁶ El Presidente Mag. Alfredo Juncá Wendehake fue nombrado por el Parlamento en 2017; Mag. Eduardo Valdés Escoffery fue nombrado por el ejecutivo en 1990, y Mag. Luis Alfredo Guerra Morales fue nombrado por la Corte Suprema en 2022. El ejecutivo entrante será el encargado de nombrar al sustituto del Mag. Valdés.

El TE informó del correcto funcionamiento de las operaciones previas a las elecciones. Los preparativos se desarrollaron sin contratiempos, de acuerdo con el calendario electoral, incluida la distribución de equipos y material electoral sensible a los centros de votación. Tal y como establece la ley, el TE asumió el mando de la fuerza pública el 29 de abril hasta la proclamación de los resultados, lo que permitió que el Tribunal dispusiera de su personal, equipamiento y vehículos.

El reto más difícil fue la contratación y formación de más de 30.000 miembros de mesa, cuatro por cada una de ellas (un presidente, un secretario, un vocal y un representante), y sus suplentes. La legislación prohíbe actuar como miembros de mesa a los ciudadanos afiliados a partidos políticos, a los que apoyaron a candidatos de libre postulación con sus firmas, a familiares de candidatos o de miembros de la administración electoral. Estos requisitos descalificaron a muchos votantes y dificultaron su contratación por parte del TE, especialmente en zonas pequeñas y remotas.⁷ Además, el Tribunal compitió con las ofertas económicas mejores de partidos políticos y candidatos que reclutaban observadores para la jornada electoral, así que tuvo que realizar contrataciones contra reloj para llenar todos los colegios electorales.

El día de las elecciones, todas las mesas electorales estuvieron operativas, aunque muchas compuestas por estudiantes inexpertos, sin la adecuada formación del TE. Esto dio lugar a algunos errores en la cumplimentación de los formularios que retrasaron la proclamación de los resultados en algunas zonas (véase la sección sobre Votación y escrutinio).

Tecnología electoral

En las semanas previas a las elecciones, algunos fallos en la tecnología electoral menoscabaron la credibilidad del TE. El voto anticipado previsto para los votantes residentes en el extranjero, los profesionales que estuvieran de servicio el día de las elecciones y las personas con discapacidad que se hubieran inscrito se organizó por Internet y solo para la elección presidencial entre el 23 de abril y el 2 de mayo para un total de 4.458 electores. La papeleta electrónica para la elección presidencial cargada en el sistema el 23 de abril no se correspondía con la papeleta física, al mostrar candidatos mal situados, lo que suscitó airadas quejas entre algunos candidatos. El TE decidió interrumpir la votación en línea durante unas horas para reanudarla más tarde ese mismo día. El impacto del error en el diseño de la papeleta y de las decisiones del TE sobre el proceso de votación fue mínimo, pero suscitó dudas sobre la capacidad del Tribunal y la fiabilidad general del sistema.

Por otro lado, el voto electrónico había sido previsto para unos 10.000 electores inscritos en los 20 colegios electorales del centro de Atlapa, en la Ciudad de Panamá, como parte de un proyecto piloto. Sin embargo, el 26 de abril, el TE decidió cancelar la votación electrónica y optó por el uso de papeletas de papel. El Tribunal hacía frente así a la desconfianza en el sistema de votación electrónica causada por el error en el diseño de la papeleta digital de votación anticipada y a las informaciones de los medios de comunicación que denunciaban graves fallos de seguridad en la red informática del TE.⁸

Apenas una semana antes de la votación, el diario *La Prensa* publicó el informe de unos auditores que habían sido contratados por el TE para evaluar la seguridad de su sistema

⁷ Según el TE, más del 55% de los votantes están afiliados a un partido político, y durante este proceso los candidatos independientes reunieron más de 1,1 millones de firmas de apoyo en total.

⁸ <https://www.prensa.com/politica/el-proceso-electoral-puede-ser-manipulado-advierte-informe/>

informático. Estos auditores afirmaban haber podido infiltrarse en la red del Tribunal, copiado gran cantidad de datos y modificado el nombre de un candidato, entre otros cambios no autorizados. La prueba fue encargada por el TE para comprobar los puntos débiles del sistema y poder subsanarlos antes de las elecciones, y si bien los directores técnicos del TE afirmaron haber resuelto la mayoría de estos problemas, admitieron que el sistema no era completamente seguro.

El temor a la injerencia en el proceso electoral persistió durante la última semana de la campaña electoral. El sistema de votación en Panamá está basado en el material impreso, sin embargo, el Sistema de Transmisión de Resultados (TER), el almacenamiento de imágenes de las actas de las mesas y los programas para el cálculo provisional de los resultados utilizan servidores informáticos conectados a Internet y, por tanto, son vulnerables a la intromisión informática.

Recomendación: Para garantizar la integridad del proceso se recomienda mejorar la seguridad de los sistemas tecnológicos del TE y que empresas u organismos independientes auditen la protección de las redes y bases de datos del Tribunal con suficiente antelación a las elecciones, especialmente aquellas que intervengan directamente en los procesos de votación y escrutinio.

Educación de los votantes

La legislación exige al Tribunal Electoral que capacite a los votantes y aumente la concienciación pública sobre el proceso electoral, tanto en lo que respecta a la información general sobre el proceso, como al propósito mismo de celebrar elecciones. El TE puso en marcha campañas informativas sobre el secreto del voto, la compra y venta de votos, el registro de votantes, los procedimientos del día de las elecciones y los mecanismos de reclamación. Estas campañas incluyeron medios, publicaciones y cartelera. El Tribunal también apoyó a la sociedad civil y a los partidos políticos, que asumieron un papel fundamental en garantizar que los votantes estuvieran informados. El 5 de mayo, el TE organizó una elección infantil paralela en la que participaron niños de 5 a 17 años.

VII. PADRÓN ELECTORAL

El 10% del censo electoral estuvo compuesto por votantes inscritos por primera vez. No se informó sobre problemas de inclusividad o integridad de las listas de votantes.

Tienen derecho al voto todos los ciudadanos panameños mayores de 18 años, con la excepción de aquellos que están sujetos a interdicción judicial, los que están inhabilitados para el ejercicio de funciones públicas mediante sentencia ejecutoriada, los individuos que adquirieron otra nacionalidad a la que no tenían derecho por nacimiento y los que entraron al servicio de un Estado enemigo.

El sistema de registro de votantes es pasivo, continuo y permanente. El TE mantiene y actualiza el Padrón Electoral, que se basa en el registro civil, también gestionado por el Tribunal. El Código Electoral y los reglamentos del TE establecen los procedimientos y plazos para el registro de votantes, así como los protocolos para atender las reclamaciones

relacionadas con el registro. Siguiendo el calendario electoral, el censo preliminar se publicó el 20 de enero de 2023 y el definitivo el 29 de enero de 2024.

En estas elecciones estaban habilitados para votar 3.004.083 ciudadanos, un 9% más que en 2019. De ellos, el 50,3% eran mujeres y el 48% tenía 40 años o menos. Hubo 323.367 ciudadanos registrados como votantes por primera vez, y 3.788 votantes que se registraron para votar desde el extranjero. No se reportaron preocupaciones sobre la inclusividad e integridad del censo de votantes.

VIII. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS

Se ofreció a los votantes una amplia gama de opciones. Sin embargo, el proceso de registro de candidatos comenzó dos años antes de la elección, era largo, caro y engorroso.

Los requisitos para ser candidato presidencial incluyen ser ciudadano panameño de nacimiento, tener al menos 35 años y no haber sido condenado previamente por un delito con pena de prisión por más de cinco años. Esta restricción general de por vida que suspende el derecho de sufragio es contraria a las normas internacionales.⁹ Los presidentes no pueden presentarse a dos mandatos consecutivos. Quienes hayan ocupado el cargo en ausencia del presidente electo en los tres años inmediatamente anteriores a las elecciones no pueden optar a la presidencia. Los candidatos no pueden estar emparentados con el anterior presidente dentro del cuarto grado de consanguinidad (parentesco por consanguinidad) ni del segundo grado de afinidad (parentesco por afinidad).

Los candidatos a diputado pueden ser ciudadanos de nacimiento o naturalizados, y en este último caso deben haber vivido en el país al menos quince años después de obtener la naturalización. También deben tener al menos 21 años, no haber sido condenados a una pena de prisión de cinco años o más y haber residido en la circunscripción electoral en la que se presentan durante al menos un año.

Los candidatos pueden ser propuestos por partidos políticos o pueden ser propuestos por ellos mismos, esto es, ser candidatos de libre postulación. De acuerdo con la legislación vigente, los cuatro partidos con más de 100.000 afiliados, el PRD, CD, RM y PAN, convocaron primarias en junio y julio de 2023. Los candidatos de libre postulación tuvieron que presentar un número mínimo de firmas de apoyo equivalente a más del 2% de los votos válidos emitidos en la última elección para ese distrito electoral. Solo los tres candidatos que obtuvieran el mayor número de firmas podían optar a presentarse. Los aspirantes a candidatos de libre postulación dispusieron de un año para recoger firmas de apoyo.

El proceso de registro de candidatos fue excesivamente largo, costoso y engorroso, especialmente para los de libre postulación. Los candidatos de partidos políticos fueron designados un año antes de las elecciones, mientras que los de libre postulación iniciaron el procedimiento dos años antes de las elecciones.

⁹ Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General 25.

Recomendación: Simplificar y acortar el proceso de inscripción de candidatos. Revisar el calendario electoral para que las candidaturas y las primarias tengan lugar más cerca del día de las elecciones. Reducir el periodo de recogida de firmas de apoyo a los candidatos de libre postulación.

Los candidatos de libre postulación no son candidatos independientes. La ley permite que los miembros de un partido se presenten como candidatos de libre postulación; también que un partido respalde a un candidato de libre postulación.¹⁰ Un candidato puede presentarse a varios cargos bajo diferentes plataformas políticas.¹¹ Si son elegidos para más de un cargo, los candidatos deciden qué cargo ocupar, y sus suplentes los sustituyen en el cargo que no ocupen. La ley permite subvenciones públicas preelectorales para cubrir los gastos de campaña, de modo que los candidatos que se presentan a más de un cargo tienen ventaja en términos de acceso a recursos y visibilidad sobre otros candidatos que se presentan a un solo cargo.

Recomendación: Para proteger el derecho del votante a elegir con conocimiento de causa y garantizar la igualdad de condiciones, podría considerarse la prohibición de las candidaturas múltiples.

Un total de 6.876 candidatos compitieron por 885 cargos disputados en todas las elecciones (presidenciales, legislativas, locales y al Parlacen). De ellos, PRD postuló 885, RM 881, CD 825, Alianza 817, PP 631, PAN 613, MOLIRENA 557, MOCA 442, PAIS 314. Hubo 744 candidatos de libre postulación.

El caso de Mulino

Martinelli fue acusado de múltiples delitos contra la administración pública durante su presidencia. A pesar de ello, salió victorioso en las primarias presidenciales del partido RM. Tras un largo proceso judicial, el 2 de febrero de 2024 se confirmó la condena de Martinelli, y el 3 de marzo el TE lo inhabilitó y lo sustituyó por su compañero de fórmula Mulino, sin un proceso de primarias, como candidato presidencial. Esta decisión provocó un recurso de inconstitucionalidad que afectó al resto del proceso electoral hasta dos días antes de las elecciones (ver sección de Contencioso electoral).

IX. CAMPAÑA ELECTORAL Y FINANCIAMIENTO DE LA CAMPAÑA

La transparencia y la igualdad de condiciones siguen siendo motivo de preocupación.

Antecedentes de la campaña

La campaña duró 90 días; comenzó el 3 de febrero y concluyó el 2 de mayo a medianoche. Se caracterizó por un ambiente competitivo en el que los candidatos ejercieron su derecho a la libertad de expresión, reunión y movimiento sin impedimentos. Las normas de la campaña, recogidas en el Código Electoral y en los reglamentos del TE, proporcionaron un entorno propicio para el desarrollo de las actividades de campaña. Aunque estas

¹⁰ Art.356 y 383 ley electoral, por ejemplo, Arrocha fue candidato de libre postulación y avalado posteriormente por PAIS.

¹¹ Por ejemplo, Zulay Rodríguez, diputada del PRD, se presentó a las elecciones presidenciales y a la Asamblea Nacional como candidata de libre postulación y a la alcaldía de San Miguelito por RM.

normas fueron concebidas para garantizar la imparcialidad y la transparencia, los numerosos requisitos burocráticos impuestos por el TE para obtener la aprobación del uso del espacio público, la adquisición de material de campaña y el cumplimiento de la normativa sobre financiamiento de campañas y presentación de informes supusieron una carga administrativa considerable, especialmente para los candidatos con recursos limitados.

Entorno de la campaña

La campaña en espacios públicos fue discreta y no se registraron incidentes relevantes relacionados con las elecciones. Para captar el apoyo de los votantes, los candidatos realizaron campañas puerta a puerta, organizaron mítines públicos y reuniones y, en menor medida, también utilizaron vallas publicitarias y carteles. Además, los candidatos realizaron una intensa campaña en los medios de comunicación y en las redes sociales. Cerca de 100 debates locales entre aspirantes a la Asamblea Nacional y a la alcaldía fueron organizados antes de la elección.

Se retransmitieron cinco debates presidenciales a escala nacional: el TE organizó los tres debates previstos en el Código Electoral; y la Cámara Nacional de Turismo y las organizaciones profesionales agrícolas organizaron dos debates sectoriales temáticos, uno sobre turismo y otro sobre agricultura, respectivamente. Mulino no participó en ningún debate, y Carrizo declinó asistir al último organizado por el TE el 17 de abril.

La campaña estuvo marcada por la inhabilitación de Martinelli y la incertidumbre sobre la candidatura de Mulino, cuya participación en las elecciones polarizó y dominó el debate público. Las opiniones favorables a su participación fueron ganando adeptos en los últimos días de la campaña, y según las encuestas, Mulino mantuvo una ventaja significativa sobre sus rivales más cercanos, Lombana, Torrijos y Roux durante todo el proceso. Sin embargo, un número considerable de indecisos, en torno al 20%, hacía posible casi cualquier resultado. Martinelli continuó haciendo campaña intensamente desde la embajada de Nicaragua, a pesar de que el TE había prohibido su participación directa y su apoyo a cualquier candidato.

La campaña se centró en las figuras de los candidatos, así como en algunos temas nacionales críticos, como el desempleo, la mina de cobre First Quantum, el impacto de la sequía sobre el Canal, la corrupción y el sistema de seguridad social.

Múltiples fuentes denunciaron que el dinero desempeñó un papel clave en la campaña, al perpetuar el clientelismo. Candidatos, partidos políticos, votantes y personal de la administración electoral informaron a la MEE de casos de reparto de regalos, como por ejemplo bicicletas, material de construcción, colchones, paquetes de comida y electrodomésticos, como microondas, lavadoras y estufas. Según los interlocutores consultados por la MEE, la prevalencia del clientelismo fue menor que en elecciones anteriores, pero el uso de estas transacciones fue generalizado.

Los últimos días de la campaña se desarrollaron en medio de un ambiente de incertidumbre y expectación. Mientras la atención seguía centrada en la candidatura de Mulino, los errores atribuidos al TE despertaron una preocupación generalizada sobre la capacidad de la institución y la seguridad general del proceso.

El 28 de abril, Mulino concluyó su campaña con un acto muy concurrido, en el que reunió a sus partidarios bajo su lema: "Martinelli es Mulino, Mulino es Martinelli". Lombana, Roux y Torrijos pidieron el voto útil a su favor para derrotar a Mulino. El 30 de abril, Arrocha, que se presentó como candidato de libre postulación, aunque avalado por PAIS, reorientó sus esfuerzos de campaña para apoyar a Torrijos. La decisión de Arrocha fue criticada, sobre todo porque no informó a PAIS de sus intenciones. El presidente de este partido, José Alberto *Toto* Álvarez, se abstuvo de apoyar a Torrijos.

La publicación del último sondeo preelectoral se retrasó, lo que aumentó el suspense. Cuando por fin se publicó, el 2 de mayo, mostró a Mulino en cabeza con el 37,6% de los votos, seguido de Torrijos (16,4), Roux (14,9) y Lombana (12,7).¹² La campaña electoral terminó oficialmente a medianoche del 2 de mayo sin que el Tribunal Supremo se pronunciara sobre la candidatura de Mulino.

Financiamiento de campañas

El Código Electoral y los decretos del TE recogen las normas de financiamiento de la campaña electoral. El Código encomienda al TE supervisar el financiamiento de las campañas, regular las fuentes de ingresos tanto públicas como privadas y determinar los límites de gasto, la rendición de cuentas y las sanciones por incumplimiento.

La ley prevé subvenciones públicas preelectorales y postelectorales. El TE distribuyó 45 millones USD (en adelante, dólar) como subvenciones públicas preelectorales para financiar los gastos de campaña. De acuerdo con lo establecido en el Código, el 7% del importe total se asignó a los candidatos de libre postulación, y el 93% a los partidos políticos en función de los resultados de las elecciones de 2019. Los partidos políticos y los candidatos de libre postulación sin representación en los órganos electos también tuvieron derecho a fondos públicos preelectorales en función de su afiliación y del número de firmas de apoyo obtenidas para concurrir. Sin embargo, la disparidad en el monto que recibió cada candidato presidencial perjudicó claramente a los candidatos de libre postulación. Por ejemplo, el PRD recibió casi 16 millones de dólares, mientras que la candidata independiente Maribel Gordón recibió unos 800.000 dólares. Roux, respaldado por CD y el Partido Panameñista, recibió más de 21 millones de dólares como subvención pública preelectoral. Otros 45 millones de dólares se distribuirán entre los candidatos que obtuvieron más del 2% de los votos válidos tras las elecciones, en función del número de los votos obtenidos.

El financiamiento privado también está permitido, incluidos los fondos propios del candidato, las donaciones en metálico realizadas por ciudadanos y personas jurídicas, y las contribuciones en especie. Están prohibidos, sin embargo, los fondos procedentes de fuentes extranjeras y anónimas, de empresas públicas e instituciones religiosas, de personas o empresas condenadas por tráfico ilegal de drogas o de seres humanos, minería ilegal, tala de árboles, blanqueo de capitales o terrorismo. Los fondos privados para la campaña no pueden superar los 10 millones de dólares para los candidatos presidenciales, 300.000 para los diputados y 10.000 dólares para los miembros del Parlacen.

¹²<https://www.prensa.com/politica/quieres-saber-el-resultado-de-la-nueva-encuesta-de-la-prensa-entra-aqui/>

Los candidatos deben realizar todas las transacciones relacionadas con la campaña desde una cuenta bancaria específica y presentar un informe financiero sobre contribuciones y gastos al TE en los 15 días siguientes al día de las elecciones. El incumplimiento de la normativa sobre financiamiento de campañas o la no presentación del informe conlleva la descalificación.

Los candidatos no están obligados a informar ni el TE a publicar ninguna información sobre el financiamiento de la campaña antes del día de las elecciones. Esto limita la transparencia de las cuentas de los candidatos y la capacidad de los votantes para elegir con conocimiento de causa. Además, a pesar de la detallada normativa, la transparencia y la igualdad de condiciones siguen siendo motivo de preocupación. Las disposiciones y los límites máximos se fijan a un nivel que no garantiza la igualdad de condiciones entre los candidatos.¹³ La ley tampoco garantiza que todos los candidatos tengan un acceso equitativo al financiamiento, y establece requisitos de divulgación insuficientes que limitan el escrutinio público.

Recomendación: Para mejorar la transparencia y la igualdad de condiciones, se recomienda revisar las normas de financiamiento de las campañas en consonancia con las normas internacionales y las mejores prácticas. Podrían reducirse los límites de las contribuciones y los gastos. La divulgación pública de información podría llevarse a cabo a lo largo de toda la campaña, para promover la transparencia y la actuación oportuna.

X. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El marco jurídico panameño protege el trabajo de la prensa, que pudo cubrir la campaña sin problemas. Martinelli y la decisión del Tribunal Supremo sobre la candidatura de Mulino dominaron toda la campaña electoral.

La Constitución panameña garantiza la libertad de expresión y el acceso a la información pública.¹⁴ No existen leyes específicas para los medios de comunicación, desde que la Asamblea Nacional derogara en 2005 las leyes *mordaza* a la prensa, promulgadas durante el antiguo régimen militar (1968-1989). Sin embargo, las actuales leyes de difamación ofrecen poca protección a los periodistas, que a menudo se enfrentan a procesos civiles y penales. Las causas penales suelen sobrepasar en primera instancia, pero las civiles, que pueden suponer millones de dólares en inmovilización cautelar de bienes y en daños y perjuicios, se prolongan durante años. Por este motivo, muchos periodistas se autocensuran para evitar nuevas acusaciones.

Los panameños acuden a la televisión y a la radio para informarse y, en menor medida, a los periódicos, ahora también víctimas de la crisis mundial de la prensa.¹⁵ Cinco grupos mediáticos dominan el panorama de los medios de comunicación en Panamá. Los

¹³ Artículo 25, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General n° 25, párrafo 19: "podrán justificarse limitaciones razonables de los gastos de campaña cuando ello sea necesario para garantizar que no se menoscabe la libre elección de los votantes ni se distorsione el proceso democrático por el gasto desproporcionado en favor de ningún candidato o partido".

¹⁴ Artículos 37, 43 y 89 de la Constitución Política de la República de Panamá.

¹⁵ Información facilitada por interlocutores de la prensa y de las asociaciones profesionales. No existe una oficina independiente de medición de audiencias y difusión.

principales periódicos del país son propiedad de dos grupos (CORPRENSA y GESE) y las principales emisoras de radio y televisión pertenecen a otros dos grupos (MEDCOM y TVN). El expresidente Ricardo Martinelli es propietario de un quinto grupo mediático (EPASA), implicado en el juicio en el que fue condenado¹⁶ y cuya sentencia judicial frustró sus planes de presentarse a las elecciones presidenciales de 2024 y le prohibió aparecer en anuncios como candidato y respaldar públicamente a otros candidatos. A pesar de la prohibición judicial, la presencia de Martinelli fue constante durante la elección, en la que realizó una campaña intensa desde la embajada de Nicaragua en Ciudad de Panamá.¹⁷

Cobertura de la campaña

Los periodistas tuvieron acceso a la información electoral y a los principales protagonistas, y ofrecieron una amplia cobertura de las tensiones políticas durante la campaña, especialmente en relación con José Raúl Mulino y la decisión de la CSJ sobre su candidatura. Del total de la cobertura dedicada por los medios a los candidatos presidenciales,¹⁸ Mulino recibió la mayor atención con el 40,15% del espacio informativo asignado, seguido por Martín Torrijos (15,09%) y Ricardo Lombana (11,46%) (ver anexo 2, figuras 3 y 4). Menos cobertura tuvieron Rómulo Roux (9,27%), Melitón Arrocha (7,10%) y José Gabriel *Gaby* Carrizo (6,40%). Las mujeres candidatas estuvieron infrarrepresentadas en la prensa, con menos de la mitad o un tercio del espacio informativo asignado a sus homólogos masculinos. Las dos candidatas obtuvieron conjuntamente sólo un 10,5% del espacio total (Zulay Rodríguez 5,56% y Maribel Gordón 4,97%).

El tono de la cobertura utilizada por la prensa fue mayoritariamente neutro, aunque la MEE detectó sesgo hacia determinados candidatos (véase el anexo 2, figuras 5 y 6). Torrijos y Gaby Carrizo recibieron la cobertura más positiva con un 54,30% y un 41,40%, respectivamente. Rodríguez y Arrocha recibieron una cobertura negativa en el 64,80% y 41,90% del espacio informativo, respectivamente.

Publicidad electoral

El Código Electoral pretende garantizar a partidos y candidatos el derecho a contratar publicidad electoral en igualdad de condiciones y tarifas. El Estado aporta el pre

¹⁶ Martinelli fue condenado a más de diez años de cárcel y a una multa de casi 20 millones de dólares por blanqueo de capitales en el llamado caso *New Business*. Según la sentencia, el expresidente adjudicó contratos públicos a varios empresarios a cambio del pago de más de 40 millones de dólares a una sociedad controlada por él. Este dinero se utilizó posteriormente para comprar el diario *Panamá América*.

¹⁷ El TE no sólo advirtió al RM contra la estrategia publicitaria de Martinelli, sino que impuso multas al partido, retiró los anuncios considerados ilegales y anunció que no los financiaría. Los funcionarios del Tribunal dicen que no pueden ir más lejos sin atentar contra la libertad de expresión del expresidente. Por su parte, la cancillería panameña presentó una queja ante el gobierno nicaragüense por apoyar la injerencia de Martinelli en el proceso electoral.

¹⁸ La MEE supervisó las ediciones de 10 medios de comunicación impresos, televisivos y radiados entre el 15 de abril y el 4 de mayo de 2024: Las ediciones impresas y digitales de tres periódicos: *La Prensa*, *La Estrella de Panamá* y *Crítica*; el medio digital *metrolibre.com*; los noticieros matutinos de *Telemetro* y *TVN* (canales privados de televisión); y el noticiero matutino de radio *Panamá en directo* (canal privado de radio).

financiamiento electoral con el que se deben contratar los anuncios y carteles. Este financiamiento es íntegramente público en el caso de los candidatos presidenciales y mixto -público y privado- para diputados, alcaldes, representantes de corregimiento y concejales. El TE supervisa la contratación y difusión de la publicidad electoral.

La reforma del Código Electoral de 2021 actualizó la normativa para abrirla a las nuevas tecnologías que facilitan la difusión de publicidad política, incluidas las versiones digitales de los medios tradicionales, los medios digitales nativos, las aplicaciones móviles, la publicidad en buscadores, el correo electrónico y las *apps* de mensajería, entre otros. El TE también introdujo nuevos mecanismos de rendición de cuentas para la publicidad política digital. Ahora, los partidos políticos y los candidatos deben declarar los dominios de sus sitios web, sus cuentas en redes sociales y las cuentas de pago que utilicen para hacer propaganda. También deben registrar a la persona que gestiona sus medios digitales, quien compartirá la responsabilidad legal con el partido.

La nueva reforma de la ley electoral pretende abarcar los nuevos medios digitales y exige que todos los contenidos electorales pagados se etiqueten como publicidad. Sin embargo, el TE ha tenido dificultades para controlar la publicidad encubierta publicada por *influencers* y personajes públicos en las redes sociales. Actualmente, el Tribunal solo puede citar al presunto infractor y pedirle que firme una declaración jurada en la que asegure que no recibió dinero a cambio del contenido publicado. No obstante, las asociaciones civiles de medios de comunicación denunciaron que muchos pagos se realizaron en efectivo, lo que dificultó probar las transacciones económicas.

El gasto en publicidad en redes sociales fue muy desigual, según la plataforma Meta. Roux (496.355 dólares), Torrijos (301.705 dólares) y Carrizo (283.648 dólares) fueron los que más gastaron en publicidad de campaña en Facebook e Instagram, hasta nueve veces más que Lombana, y hasta 120 veces más que Arrocha y Rodríguez.¹⁹ El ganador, Mulino, solo gastó 53.764 dólares en estas redes. Gordón no gastó nada.

XI. REDES SOCIALES

La campaña digital fue competitiva y respetuosa, apoyada por el Pacto Ético Digital del TE. A diferencia de las elecciones de 2019, no se detectaron casos significativos de desinformación.

La penetración de Internet en Panamá es alta, y el uso de las redes sociales para el debate electoral ha sido intensivo durante las dos últimas elecciones (ver anexo 3). Las plataformas más utilizadas son TikTok, Instagram, YouTube y Facebook²⁰, donde la campaña ha sido intensa y competitiva, pero respetuosa en general. El TE promovió la firma del Pacto Ético Digital, un compromiso voluntario para que ciudadanos y políticos eviten hacer campaña sucia en las redes sociales, a través de cuentas falsas, *bots* u otras herramientas de desinformación. A diferencia de las elecciones de 2019, que se vieron empañadas por el uso de centros de llamadas para difundir información falsa o engañosa, la MEE no identificó ningún caso significativo de desinformación en las elecciones de

¹⁹ La Meta Ad Library muestra que 90 días antes del Día E, Roux gastó 496.355 dólares, Torrijos 301.705, Carrizo 283.648, Lombana 76.252 y Mulino 53.764, Arrocha 8.767 y Zulay 4.060.

²⁰ Datareportal. Digital 2024: Panamá.

2024 y las partes interesadas con las que se reunió esta Misión tampoco informaron de ninguno.

En 2023, las enmiendas al Código Electoral incluyeron un capítulo sobre desinformación, que establece penas de hasta cuatro años de cárcel para quien manipule “los medios digitales de forma masiva con el propósito de afectar la integridad del proceso electoral”.²¹ Cuando se publicó la ley, las asociaciones de prensa la consideraron demasiado genérica y, por tanto, peligrosa para su labor informativa. Una decisión judicial posterior²² abordó esta preocupación especificando los 20 casos que se considerarían punibles²³: crear o gestionar redes para amplificar narrativas engañosas, difundir teorías conspirativas y crear contenidos falsos utilizando inteligencia artificial, entre otros.

A pesar de contar con una de las primeras disposiciones electorales sobre desinformación en la región, Panamá carece de una infraestructura robusta de verificación. Ninguna empresa u organización se dedica a verificar la información que circula en las redes sociales. El TE creó el Centro de Estudios y Monitoreo Digital (CEMD) con tres funciones principales: comunicar el trabajo del Tribunal a través de las redes sociales, monitorear la publicidad de campaña en los medios y plataformas en línea, y verificar y desacreditar la desinformación viral. Durante el año pasado, el CEMD publicó más de 70 casos de información falsa o engañosa en su portal *verificadocontigo.com*. La mayoría de estas informaciones se referían al Tribunal y a sus jueces. Sin embargo, el CEMD no analizó informaciones falsas sobre los candidatos u otros aspectos de las elecciones.

El trabajo del CEMD despertó suspicacias en las redes sociales, donde se cuestionó el doble papel del Tribunal como juez y parte a la hora de verificar la información que afecta a este organismo.

Recomendación: Fomentar y apoyar la creación de organizaciones independientes, no gubernamentales y no partidistas de verificación.

Cuando el CEMD detecta una posible infracción en línea de la normativa electoral, remite el caso a la Dirección Nacional de Organización Electoral (DNOE), cuyos abogados pueden a su vez remitirlo a la Fiscalía General Electoral, en función de la gravedad del caso. El CEMD y la DNOE también piden a la persona o empresa infractora que elimine el contenido de su perfil en las redes sociales. Si no lo hace, solicitan a la plataforma que lo elimine, pero a pesar de los acuerdos de cooperación firmados con Meta, el CEMD ha tenido dificultades para conseguir que la empresa cumpla las órdenes de retirada, alegando conflictos con sus normas internas.²⁴

Durante el periodo de silencio electoral, el CEMD detectó una campaña de anuncios que denigraban a Roux, Lombana y Torrijos desde una cuenta vinculada a Mulino. Según

²¹ Art. 539 del Código Electoral.

²² Decreto n° 7 de 23 de enero de 2024 del Tribunal Electoral.

²³ <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2024/01/BOLETIN-DEL-TRIBUNAL-ELECTORAL-N.%C2%B0-5560.pdf>

²⁴ Entre febrero y abril, el Tribunal Electoral exigió a Meta que retirara 15 vídeos publicados en Instagram y Facebook. Estos vídeos incumplían la legislación electoral panameña, pero no fueron retirados. <https://www.prensa.com/politica/meta-sabia-sobre-una-red-de-desinformacion-contra-lombana-y-roux-en-sus-redes-no-la-desactivo/>

comprobó la MEE, estos anuncios estuvieron activos durante al menos seis de las nueve horas que duró la jornada electoral.

XII. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

A pesar de las mejoras legales que favorecen la representación paritaria de hombres y mujeres, ninguno de los partidos cumplió el requisito de paridad, eludiendo la normativa mediante cláusulas que menoscababan su eficacia.

Panamá es signataria de los principales instrumentos internacionales para salvaguardar los derechos políticos de las mujeres. Las enmiendas a la ley electoral introducidas en 1997 (Ley 22, Art. 182-A) marcaron un paso significativo hacia la paridad de género con una cuota electoral del 30% para las mujeres en todas las candidaturas. Esta cuota se reforzó en 2012 (Ley 54, Art. 239) y 2017 (Ley 29, Art. 303), al establecer un mínimo del 50% de candidatas en las elecciones internas y primarias.

La Ley 356, que modifica la ley electoral y fue aprobada el 1 de febrero de 2023, ordena la paridad de género en las convenciones de los partidos políticos para las candidaturas. Esta norma también se aplica a la elección de las autoridades internas de los partidos. Los partidos políticos deben nominar por igual a hombres y mujeres para los cargos directivos de diputados, alcaldes, representantes, concejales y estructuras internas del partido.

Aunque la ley aboga por la igualdad de representación entre hombres y mujeres, permite algunas excepciones. Por ejemplo, los hombres pueden ocupar el puesto de las mujeres como candidatos propuestos tras recibir la aprobación de la secretaria de la Mujer del partido, que certifica que no hay mujeres disponibles para esos puestos. Esta disposición permite flexibilizar la norma de paridad de género, lo que puede perjudicar a las candidatas. Todas las listas deben cumplir estos requisitos para ser admitidas.

El 27 de julio de 2023 se presentó una demanda de inconstitucionalidad que pretendía eliminar la obligación de los partidos políticos de designar un suplente del sexo opuesto para cada candidato principal. El 22 de mayo de 2023, la Corte Suprema de Justicia declaró constitucional la regla de paridad de género en las candidaturas.

La Ley 184 de Violencia Política fue promulgada en noviembre de 2020. Esta ley tiene por objeto prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres mediante cualquier acción, conducta u omisión realizada directamente o a través de un tercero, que basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o varias mujeres y que tenga por objeto menoscabar o anular el reconocimiento, uso y goce pleno o ejercicio de sus derechos políticos. Estas conductas pueden incluir la violencia física, sexual, psicológica, ética, moral, económica o simbólica. También la discriminación en cualquiera de sus formas dentro de los partidos políticos y la violencia estructural generada por el propio Estado al producir normas y/o establecer políticas discriminatorias, excluyentes y de subordinación en contra las mujeres. Si bien esto es un paso adelante, se necesita más claridad en cuanto a las sanciones que se impondrán.²⁵ La Ley 184 no menciona la

²⁵ La ley menciona que la comisión de violencia política contra las mujeres se considerará falta. Según la falta y su reincidencia, se aplicarán las siguientes sanciones: amonestación pública o privada, suspensión de empleo y/o sueldo, multa y retirada de mensajes contrarios a esta ley, sin especificar nada más.

violencia política en línea. El Instituto Panamericano de Derecho y Tecnología (Ipandetec) publicó un informe sobre la violencia política contra las mujeres en las redes sociales.²⁶ Se monitoreó el comportamiento en las redes sociales de 34 candidatas a distintos cargos políticos durante toda la campaña, del 3 de febrero al 6 de mayo de 2024. El informe concluyó que la falta de supervisión efectiva por parte de las autoridades competentes de las plataformas de redes sociales contribuye a la impunidad de los autores de violencia política en línea, y que la violencia política digital tiene un impacto significativo en la participación política de las mujeres, desalentando sus candidaturas y limitando su libertad de expresión y acción, un argumento para que la Ley 184 incluya la violencia política tanto *offline* como *online*.

En cuanto al financiamiento público, los cambios en la ley electoral de 2019 exigen que los partidos políticos reciban el 50% de los fondos postelectorales para formación, con al menos un 20% dedicado únicamente a formación femenina. A pesar de los avances, la aplicación efectiva de las disposiciones de la ley tardó en llevarse a cabo durante el proceso de primarias, lo que se tradujo en una falta de paridad en las candidaturas para la elección de diputados, alcaldes y representantes.

Los partidos políticos deben adoptar medidas adecuadas para fomentar la participación política de las mujeres. Según los interlocutores, el proceso de formación de las candidatas no era constante y solo se iniciaba cuando la campaña ya había comenzado, lo que daba lugar a la creación de *válvulas de escape* en las que la falta de candidatas calificadas permitía a los hombres sustituirlas. La secretaria de la Mujer de los partidos políticos no siempre tiene acceso a esta subvención del 20%. Según el Foro de Mujeres de Partidos Políticos, la falta de formación de las candidatas, la falta de apoyo financiero, el patriarcado histórico de las formaciones políticas y el control mayoritariamente masculino de los partidos dificultan el acceso de las mujeres a los puestos de dirección. Las secretarías de la Mujer de los partidos políticos se ven obligadas a certificar que ninguna candidata cumple el requisito de paridad.

Recomendación: Revisar el artículo del Código Electoral que permite a los partidos eludir el cumplimiento del requisito de paridad que garantiza la igualdad de oportunidades para las candidatas.

El número total de candidatos inscritos fue de 6.851, de los cuales 1.321 (19,28%) eran mujeres. El número de suplentes fue de 6.656, de los cuales 3.389 (50,92%) eran mujeres. De los 71 miembros de la Asamblea Nacional elegidos, 15 eran mujeres, alrededor del 21% del total. El número total de alcaldes fue de 81, de los cuales 11 eran mujeres, lo que representa el 13,58%. El número total de representantes locales fue de 701, de los cuales 79 eran mujeres, lo que representa el 11,26%. El número total de concejales electos fue de 11, de los cuales 2 eran mujeres, lo que representa el 18,18%. En resumen, de un total de 864 cargos electos, 107 eran mujeres, lo que representa un 12,38%.

Dos de los ocho candidatos presidenciales eran mujeres: Zulay Rodríguez y Maribel Gordón. Quedaron en quinto y séptimo lugar, respectivamente.

²⁶<https://www.laestrella.com.pa/panama/informe-de-ipandetec-revela-alta-violencia-en-redes-sociales-contras-candidatas-CL7519576>

Los resultados apenas difieren del resultado global para 2019, que fue del 11,73%; para 2024, un 1% más, es decir, el 12,38%, debido a que el número de mujeres representantes en corregimiento aumentó un 1% mientras que el resto de los cargos no varió.

XIII. PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES

El 17% de la población se considera indígena, y se hicieron esfuerzos logísticos para garantizar su participación en las elecciones.

Panamá posee una rica diversidad cultural. El país ha ratificado los principales tratados internacionales sobre protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas.²⁷ La Constitución reconoce a estos pueblos otorgándoles una identidad étnica, y el Estado está obligado a poner en marcha proyectos que promuevan los valores materiales, sociales y espirituales de cada etnia y a mejorar la conservación, investigación y difusión de sus lenguas. Además, la Constitución obliga al Estado a crear iniciativas educativas y de divulgación para los pueblos indígenas con el fin de fomentar su participación ciudadana. Las comarcas indígenas, territorios protegidos donde ejercen un grado incipiente de autogobierno, también están reconocidas por varias leyes nacionales.²⁸

Según el censo de 2023 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)²⁹, la población indígena representa el 17,2% de la población total del país.

El TE ha realizado importantes esfuerzos logísticos para organizar la votación en las zonas remotas donde viven algunas de estas comunidades. Se necesitaron helicópteros, barcos y otros vehículos para transportar el material electoral a las principales aldeas, que se extienden por gran parte del territorio nacional.

Aunque la Constitución reconoce los derechos de los indígenas, no reconoce derechos específicos a los afrodescendientes (31,7% de la población total, según el censo de 2023). Las asociaciones civiles proponen reformar la Constitución para incluir a los afropanameños y crear una *bancada afro* que promueva iniciativas de este colectivo en la Asamblea Nacional.

XIV. PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Aunque se hicieron avances en este ámbito, el TE no aplicó del todo las medidas de inclusión adecuadas para facilitar la participación de las personas con discapacidad.

Panamá ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 y la Convención Interamericana para la Eliminación

²⁷ Panamá adoptó oficialmente el Convenio 107 de la OIT sobre Poblaciones Indígenas y Tribales en 1971, reconociendo la importancia de salvaguardar a estas comunidades. Posteriormente, el país suscribió la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas en 2007 y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2016.

²⁸ Emberá, Guna, Naso, Ngäbe, Buglé, Bri bri y Wounaan.

²⁹ https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=1199&ID_CATEGORIA=19&ID_SUBCATEGORIA=71

de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. La legislación nacional incluye la Ley 25 de 1010 de julio de 2007 que adopta la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptados en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, la Ley 23 de 28 de junio de 2007 que crea la Secretaría Nacional de Discapacidad, y la Ley 15 de 31 de mayo de 2016 que establece la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (PCD).

La ley electoral ordena que el 10% de los fondos recibidos por un partido para formación se inviertan en acciones políticas inclusivas para el empoderamiento de las personas con discapacidad. Sin embargo, la participación de las PCD en política sigue siendo muy escasa.

El 29 de febrero de 2024, los candidatos presidenciales firmaron el Pacto por la inclusión de las personas con discapacidad y sus familias. Sin embargo, no tiene fuerza de ley y se reduce a un compromiso de buena voluntad. Durante esta elección, el TE creó la figura del promotor electoral, un joven voluntario que acompaña a una persona con necesidades especiales, aunque esta figura no estuvo presente en muchos centros de votación. Para mejorar la accesibilidad de la información electoral, el TE incluyó la lengua de signos en los debates y realizó videos sobre voto informado en YouTube, que, aunque no estaban en la lengua de signos, sí estaban subtítulos.

El TE también creó un registro en el que las personas con discapacidad pudieran inscribirse y asegurarse un colegio electoral accesible. A pesar de estos esfuerzos, varios centros electorales siguieron siendo inaccesibles; algunos carecían de las instalaciones necesarias para acoger a personas con discapacidad o problemas de movilidad. En consecuencia, las personas mayores, las personas con movilidad reducida o las que iban en silla de ruedas tenían que ser transportadas físicamente a los pisos superiores de los recintos para que pudieran ejercer su derecho al voto. La oficina del Defensor del Pueblo informó de 139 casos de inaccesibilidad del colegio electoral.

Sólo cuatro personas con discapacidad se presentaron como candidatas en este proceso electoral: una mujer candidata a diputada por CD en Colón; dos candidatos a diputados en San Miguelito, un candidato independiente (VAMOS) y un candidato por RM; y un candidato suplente independiente (VAMOS) en Ciudad de Panamá (8-4). El candidato de RM fue el único que consiguió su escaño de diputado.

Recomendación: Garantizar el derecho al voto a las personas con discapacidad mediante un entorno electoral propicio, que permita un acceso independiente y el respeto del secreto del voto.

XV. PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD LGBTIQ+

La cuestión del matrimonio igualitario fue controvertida durante la campaña electoral, y la mayoría de los candidatos se posicionaron abiertamente en contra.

La comunidad LGBTIQ+ de Panamá carece de una legislación específica para proteger sus derechos políticos y evitar discriminaciones. Una ONG local llamada Asociación de Hombres y Mujeres Nuevos de Panamá puso en marcha un sistema confidencial de denuncias para abordar este problema. El sistema permite a los miembros de la comunidad denunciar de forma segura cualquier acto de discriminación o violencia que puedan sufrir durante el proceso electoral. Las denuncias recibidas se remiten al Observatorio Nacional de Derechos Humanos de la población LGBTIQ+ de la Defensoría del Pueblo.³⁰

La Defensoría del Pueblo investiga presuntas violaciones de los derechos humanos de la población LGTBIQ+. Estas investigaciones se realizan por iniciativa propia o en respuesta a las quejas presentadas. El mandato de la institución consiste en promover, proteger y defender los derechos humanos.

En cuanto al voto transgénero, el censo electoral de los colegios electorales solo contiene la última foto registrada y el nombre y el número del documento de identidad, sin ninguna indicación del sexo de la persona. Sin embargo, el DNI sigue llevando el campo de género. Para este proceso electoral, el TE informó a los presidentes de las mesas electorales sobre aquellos votantes trans que habían cambiado su nombre después de la finalización del censo electoral, para asegurarse de que estuvieran avisados sobre la discrepancia entre la cédula con el nuevo nombre y el nombre anterior que aparece en el censo electoral, y se les permitió votar. Sin embargo, quienes no cambiaron su nombre en el DNI y tuvieron alguna discrepancia en la información de género que figuraba en su cédula y en las listas de votantes quedaron sujetos a la decisión de los miembros de la mesa electoral.

En agosto de 2015 se presentó en la Asamblea Nacional un proyecto de ley para impedir la discriminación por orientación sexual e identidad de género. Sin embargo, desde entonces no se ha avanzado en la aprobación de la ley. Desde 2006 se permite a las personas transgénero cambiar su sexo legal y su nombre en el certificado de nacimiento, pero solo tras someterse a una cirugía de reasignación de género.³¹

El matrimonio igualitario fue un tema controvertido durante la campaña electoral, en la que los candidatos se posicionaron a favor o en contra, ya que actualmente está prohibido en el país. En marzo de 2023, la Corte Suprema de Justicia de Panamá dictaminó que no existe un derecho legal al matrimonio entre personas del mismo sexo, a pesar de una sentencia de 2018 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que afirmaba que los Estados miembros están obligados a permitir el matrimonio a las parejas del mismo sexo.³²

³⁰ La Oficina del Defensor del Pueblo sólo facilita datos sobre reclamaciones cuando publica su informe tras el proceso electoral.

³¹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó que obligar a las personas transexuales a someterse a cirugía para cambiar su género legal es una violación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. https://corteidh.or.cr/docs/opiniones/resumen_seriea_24_esp.pdf

³² El 8 de enero de 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dictaminó que la Convención Americana sobre Derechos Humanos ordena y exige el reconocimiento del matrimonio entre personas del mismo sexo. https://www.escri-net.org/sites/default/files/caselaw/judgment_iacthr.pdf

La comunidad LGTBIQ+ lanzó un Pacto Ético Electoral para evitar campañas de odio en su contra durante las elecciones. Solo Maribel Gordón, la candidata presidencial de libre postulación, y su compañero de fórmula Richard Morales firmaron el documento.³³

XVI. VOTACIÓN Y ESCRUTINIO

La jornada electoral estuvo marcada por un récord de participación, y solo se registraron algunos problemas técnicos menores.

La MEE no observó de forma sistemática la votación y el escrutinio, pero visitó varios centros de votación en Ciudad de Panamá, concretamente en Bella Vista, Amelia Denis de Casa, Río Abajo, San Francisco, Santa Ana y San Miguelito, y mantuvo reuniones con miembros del TE, grupos de observadores y periodistas.

La jornada electoral estuvo bien gestionada, y solo se registraron algunos pequeños problemas técnicos. El proceso de votación fue transparente, bien organizado y pacífico, según los interlocutores y las partes interesadas. La participación electoral fue del 77,66%, la más alta desde la restauración de la democracia en 1989.

La votación tuvo lugar de 7:00 a 16:00 en 7.574 colegios electorales repartidos en 3.035 centros de votación. Los observadores nacionales constataron que la mayoría de los colegios electorales abrieron puntualmente, con pocos retrasos. Los procedimientos de la jornada electoral fueron similares a los de elecciones anteriores. Los electores pudieron comprobar a través de *Verificate*, el buscador de colegios electorales en línea de TE, dónde iban a depositar su voto. Una vez identificados, los votantes recibían cuatro papeletas, una por cada contienda electoral.

Tal y como prevé el Código, las papeletas no utilizadas se quemaron tras el cierre de los colegios electorales y las papeletas usadas se quemaron después de que los miembros de las mesas electorales y los observadores de los partidos y candidatos presentes en el conteo completaran y firmaran las actas de escrutinio. Las juntas de escrutinio, formadas por miembros no partidistas e independientes del TE, tabularon los resultados y proclamaron los candidatos.

El escrutinio transcurrió sin contratiempos, y la mayoría de los resultados de las mesas electorales se transmitieron al TE a través del TER (Transmisión Extraoficial de Resultados), en las primeras cuatro horas tras el cierre de las urnas. En Bocas del Toro, San Miguelito y Coclé, problemas con la tabulación de los resultados retrasaron su proclamación hasta cuatro días. Al parecer, los retrasos se debieron a errores aritméticos en las actas de escrutinio por la inexperiencia del personal electoral.

En Panamá, la tabulación y la proclamación de los resultados no corre a cargo del TE, sino de las juntas de escrutinio, compuestas por representantes de la sociedad civil. El TE recopila e informa de los resultados extraoficiales basándose en la información recogida en los colegios electorales a través del TER. Para aumentar la transparencia de la

³³<https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/solo-formula-gordon-morales-firman-el-pacto-de-los-derechos-de-la-poblacion-lgbtq-IM6781846>

institución, el día después de las elecciones se subieron al sitio web del TE imágenes de los protocolos de conteo de los colegios electorales.

Observación electoral

Alrededor de 4.000 observadores ciudadanos independientes y 257 observadores internacionales acreditados por el TE supervisaron la votación y el conteo. La Comisión de Justicia y Paz, un grupo de observadores nacionales, desplegó unos 3.500 el día de las elecciones en todo el país, la Defensoría contó con 375, la OEA también desplegó 70 y la Unión Interamericana de Organismos Electorales desplegó 59. Todos los colegios electorales contaron con la presencia de observadores de partidos y candidatos. Además, 1.050 delegados electorales, ciudadanos voluntarios no partidistas nombrados *ad honorem* por el TE, ayudaron a mediar en el proceso y contribuyeron a que las elecciones transcurrieran sin incidentes. Los grupos de observadores nacionales e internacionales concluyeron que, en general, se siguieron los procedimientos en los colegios electorales y se respetó el derecho al voto secreto. También consideraron que el conteo se había realizado de forma transparente.

XVII. RESULTADOS

Apenas 30 minutos después del cierre de las urnas, el TE empezó a emitir resultados extraoficiales basados en la información transmitida desde cada colegio electoral a través del TER. Torrijos, Lombana, Roux y Carrizo aceptaron su derrota antes de que el TE informara a Mulino a través de una videollamada emitida por televisión a las 20:45 de que, con más del 80% de los resultados, había ganado la presidencia con el 35% de los votos.

El 9 de mayo, con el 100% de los 2.274.919 votos válidos escrutados, José Raúl Mulino fue declarado formalmente presidente electo por la Junta Nacional de Escrutinio con 778.763 votos, el 34,23% del total. Mulino aventajó en más de 10 puntos porcentuales al segundo candidato, Ricardo Lombana, que obtuvo el 24,6% de los votos. Sólo estos dos candidatos, presentados por partidos políticos de reciente creación, obtuvieron el 60% de los votos totales. Carrizo, vicepresidente en funciones y candidato del PRD y Molirena, obtuvo un total de 133.800 votos, lo que significa que menos de la cuarta parte de los 700.000 afiliados del PRD votaron por él.

Estas elecciones marcan la peor derrota en la historia del PRD, que conserva 12 escaños de los 36 que tenía en la anterior Asamblea Nacional. Otras fuerzas políticas tradicionales, como el Partido Panameñista y Cambio Democrático, conservaron ocho escaños cada una. Realizando Metas obtuvo 14 escaños, Alianza 2 y el Movimiento Otro Camino aseguró tres escaños. De los 20 candidatos de libre postulación que obtuvieron escaño en la Asamblea Nacional, 19 se presentaron bajo el paraguas del movimiento independiente VAMOS (véase el anexo 1, figuras 1 y 2).

Los resultados marcan un cambio significativo en el panorama político del país. La aparición de candidatos independientes y nuevos partidos, como RM y MOCA, junto con el declive de las fuerzas políticas tradicionales, sugiere un deseo de cambio entre el electorado. El carácter fragmentado de la Asamblea, con 8 partidos políticos representados y 20 candidatos de libre postulación, hace que ningún partido ostente la mayoría. El partido gobernante necesitará los votos de los diputados de libre postulación

para aprobar sus proyectos de ley o pactar con al menos tres partidos tradicionales para conseguir los apoyos necesarios para aprobar leyes.

Las elecciones municipales reflejan una tendencia similar, con los partidos tradicionales perdiendo terreno frente a nuevos actores y candidatos de libre postulación. El PRD y Molirena sufrieron un importante revés; mantuvieron 31 municipios, pero perdieron los tres más grandes del país: San Miguelito, Panamá y David. El Partido Panameñista y Cambio Democrático obtuvieron 14 y 11 municipios, respectivamente, mientras que los partidos de la coalición presidencial ganadora, Realizando Metas y Alianza, ganaron 9 y 4 municipios, respectivamente. El Partido Popular se hizo con el control de 5 municipios, incluida la capital, mientras que los candidatos de libre postulación se hicieron con 6 municipios, entre los que se encuentra San Miguelito. MOCA, que quedó en segundo lugar en las elecciones presidenciales, ganó Santiago de Veraguas por un margen de dos votos.³⁴

Los 20 diputados panameños del Parlacen no son elegidos directamente, sino en función de los resultados de las elecciones presidenciales. Los partidos políticos con más del 2% de los votos válidos en las elecciones presidenciales son tenidos en cuenta para este reparto. MOCA y CD no presentaron ningún candidato. Según resultados provisionales no oficiales, RM y Alianza obtendrían diez miembros, entre ellos los dos hijos del expresidente Martinelli; Partido Popular obtendría cinco diputados; Partido Panameñista, dos, incluido el expresidente Juan Carlos Varela; Zulay Rodríguez, dos; y PRD, un diputado.

XVIII. CONTENCIOSO ELECTORAL

Un recurso de inconstitucionalidad contra la decisión del TE relativa a la calificación de la candidatura presidencial de Mulino planteó cuestiones sobre las competencias del TE, las lagunas de la ley y la necesidad de regular más específicamente los plazos de las resoluciones judiciales electorales.

El proceso de reclamación y recurso respeta el principio de segunda instancia. Las decisiones del tribunal administrativo electoral pueden recurrirse ante el pleno del TE, cuyas decisiones son definitivas y vinculantes. La Constitución establece que la constitucionalidad de las decisiones del TE puede ser recurrida ante la Corte Suprema de Justicia por cualquier ciudadano.

Uno de los cambios más significativos de la reforma de 2017 fue el establecimiento de un sistema de doble instancia para resolver algunos contenciosos administrativos y electorales. Sin embargo, no fue hasta la reforma legal de 2021, Decreto 29 de 12 de noviembre de 2021, cuando los tribunales administrativos electorales se convirtieron en tribunales permanentes, regulando el número de tribunales y su composición. Los tribunales administrativos electorales son los encargados de resolver las impugnaciones al Padrón Preliminar, las impugnaciones en las elecciones internas de los partidos, las impugnaciones a las candidaturas, la inhabilitación de candidatos, las demandas de nulidad electoral, los delitos electorales y el levantamiento de fuero penal electoral. Como parte del nuevo sistema judicial electoral, se crearon seis tribunales electorales, con seis

¹Eric Jaén ganó con 16.439 votos, seguido Itzelita García (PRD) con 16.437 votos.

juezas a la cabeza, encargadas de decidir en primera instancia. Estas magistraturas son nombradas y destituidas por unanimidad del pleno del TE.

La mayoría de las denuncias preelectorales se referían a la inscripción de candidatos. El 4 de marzo de 2024, el pleno del TE anunció la inhabilitación del expresidente Ricardo Martinelli como candidato presidencial y como candidato a diputado a la Asamblea Nacional, tras recibir de la CSJ la certificación de la sentencia ejecutoriada contra el exmandatario en el caso *New Business*, relacionado con la compra de un medio de comunicación. Un total de 10 candidatos fueron inhabilitados (5 candidatos a diputados y 5 candidatos a representantes locales). Las inhabilitaciones más relevantes fueron las de Ricardo Martinelli y la inhabilitación en primera instancia de la candidata a diputada Dana Castañeda. La mayoría de estos procesos fueron consecuencia de denuncias por no renunciar a tiempo a sus cargos públicos o por participar en la inauguración de obras financiadas por el Estado. La mayoría de los candidatos sujetos a procesos de inhabilitación se presentaban por el PRD. Las sentencias dictadas por el tribunal administrativo electoral parecen razonables y han sido aceptadas por los candidatos afectados. Sólo hay un caso pendiente de recurso.

En cuanto a la impugnación de los resultados electorales, el procedimiento sigue siendo excesivamente costoso³⁵ y complicado. La ley electoral presenta lagunas en el proceso de impugnación, especialmente en los plazos a lo largo del procedimiento, que dan lugar a retrasos e incertidumbres inadecuados desde el punto de vista electoral, ya que todas las impugnaciones deberían resolverse antes del 1 de julio, fecha de la toma de posesión.

Las peticiones de impugnación de los resultados pueden presentarse desde la proclamación de los resultados realizada por las juntas de escrutinio hasta tres días después de su publicación en el Boletín del Tribunal Electoral. Aun así, no existe un plazo legal para que el TE publique los resultados, que comenzaron a publicarse el 20 de mayo. La publicación en el Boletín del TE se hace de forma gradual; no se publican todos los candidatos en un mismo boletín. Los reclamantes, en general, esperan a que se publique la proclamación en el Boletín del TE para presentar una petición. Una vez que la petición llega a los tribunales administrativos electorales, no hay plazo legal para fijar la fecha de la audiencia. Y una vez que el juez administrativo electoral ha dictado la resolución, se puede interponer un recurso en los tres días siguientes a la notificación. El recurso se interpone ante el Pleno del TE; sin embargo, en este caso, aunque se considera un asunto sumario, la ley no establece el tiempo que tiene el TE para resolver. Si la resolución decreta la nulidad de la elección, en ese momento se ordenarán nuevas elecciones.

No puede expedirse ninguna credencial que certifique la victoria del candidato una vez admitida la petición de nulidad y hasta que se resuelva el caso.

Esto significa que, en los circuitos uninominales, el candidato proclamado no podrá recibir credenciales; y en los circuitos plurinominales, ninguno de los candidatos proclamados podrá recibir credenciales. Por lo tanto, no podrán tomar posesión de la Asamblea Nacional el 1 de julio, lo que afecta a la selección y confirmación de la primera

³⁵ Para presentar una demanda de impugnación de los resultados de la elección de diputado, se debe presentar una fianza de 25.000 dólares, frente a los 2.000 dólares de antes de las reformas electorales de 2017. La fianza para las elecciones presidenciales es de 50.000 dólares y de 10.000 dólares para impugnar los resultados de alcalde (Art 471). Artículo 472 del Código Electoral: “Cuando la demanda de impugnación se resuelva en contrario a las pretensiones del impugnante, se ordenará la entrega de la fianza al impugnado o los impugnados. También se entregará la fianza al impugnado o los impugnados cuando una demanda no haya sido admitida y esa decisión haya sido confirmada en virtud de un recurso de apelación”. La Fiscalía General Electoral está exenta de prestar dicha fianza.

Junta Directiva de este órgano, si los casos no son resueltos en la justicia electoral antes de esta fecha.

Los candidatos electos proclamados que no hubieran sido impugnados recibirán su credencial sin esperar a los resultados del proceso de impugnación. No se expedirá credencial a ningún candidato cuyo derecho a ser proclamado pueda verse afectado por la no presentación del informe de ingresos y gastos privados previsto en los artículos 240 y 241 de la Ley Electoral y por procedimientos de nulidad pendientes ante el Tribunal Electoral.

El 29 de mayo, el TE informó de que hasta la fecha se habían presentado un total de 35 peticiones. De ellas, 22 se refieren a diputados, 12 a representantes locales y 1 a alcalde; la mayoría de las peticiones alegan errores numéricos en las actas de resultados. Se presentaron dos peticiones por exceder el tope de gastos de campaña establecido en el artículo 465 de la ley electoral: una por parte de la Fiscalía Electoral y otra contra el diputado de Bocas del Toro y presidente del PRD.

Recomendación: Establecer plazos claros para la presentación y resolución de impugnaciones electorales.

Fiscalía General Electoral

La Fiscalía General Electoral (FGE) es coadyuvante de la justicia electoral, tanto administrativa como penal, y se crea con rango constitucional (Art. 144). Entre las funciones de la FGE se encuentran recibir denuncias electorales, velar por los derechos políticos de los ciudadanos, perseguir los delitos y contravenciones electorales, investigar, solicitar nulidades, inhabilitaciones y aplicación de sanciones e interponer juicios de nulidad, entre otras (Arts. 617-620 CE). El fiscal general electoral es designado por el órgano ejecutivo ratificado por la Asamblea Nacional y su mandato es de diez años.³⁶

La Fiscalía Electoral no participa en el presupuesto general para las elecciones y dispone de unos fondos limitados. También carece de personal especializado para llevar a cabo las investigaciones y del equipo necesario para realizar las intervenciones forenses. Además, los contratos del personal terminan en su mayoría pocos meses después del proceso electoral, cuando aumenta el número de casos a investigar y el personal es más necesario.

Hasta el día de las elecciones, la oficina de la FGE recibió un total de 2.309 denuncias, de las cuales 2.195 fueron por cambio fraudulento de residencia, principalmente en San Felipe y Darién, donde se realizó una investigación de oficio y se verificó la residencia casa por casa, afectando, en general, a todos los partidos políticos e incluso a candidatos de libre postulación. Se iniciaron 73 investigaciones por casos de uso de bienes y recursos del Estado para campañas electorales. Y en el Distrito 2 Herrera Los Santos se realizaron investigaciones sobre la retención por parte del partido RM de cédulas de electores para impedirles votar a cambio de 10 dólares o 20 dólares.

³⁶ La CSJ es el órgano encargado de investigar al Fiscal.

La fiscalía electoral también investiga el abuso de la descentralización paralela³⁷ en 25 juntas comunales y municipios, principalmente por parte del PRD, basándose en la lealtad al partido o en la conveniencia política. Varios funcionarios también están siendo procesados por utilizar vehículos del Estado con fines electorales.³⁸ Los delitos informáticos electorales y los delitos de violencia política contra las mujeres siguen representando un reto para la fiscalía electoral debido a la falta de personal y de material especializado.

Durante la jornada electoral, la FGE recibió 131 denuncias oficiales, en su mayoría actividades de campaña fuera del periodo legal establecido, compra de votos, papeletas con una sola firma, papeletas rayadas, problemas con los bolígrafos utilizados, un caso de compra de votos con dinero en efectivo en el circuito 8-4, y un caso de utilización de recursos públicos en Penonomé, por un coche público que transportaba a la gente a votar.

Recomendación: Como actor clave en el proceso electoral, considérese dotar a la Fiscalía Electoral de los recursos presupuestarios y de personal adecuados para llevar a cabo las funciones que constitucional y legalmente tiene encomendadas.

Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia de Panamá (CSJ) es el máximo tribunal de justicia del país. Está compuesta por nueve magistrados nombrados por el presidente para un mandato de diez años con la ratificación de la Asamblea Nacional. La Corte se encarga de interpretar y aplicar la Constitución de Panamá y de revisar las decisiones judiciales y administrativas. También tiene jurisdicción para resolver conflictos de competencia entre los distintos órganos del Estado.

El 4 de marzo de 2024, el TE inhabilitó al expresidente Ricardo Martinelli, candidato presidencial y favorito en las encuestas, debido a una condena a 10 años de prisión que recibió por lavado de dinero.³⁹ En el mismo acto, el TE decidió que su entonces vicepresidente, José Raúl Mulino, se convirtiera en el candidato presidencial en una papeleta que quedaría sin vicepresidente.⁴⁰ Previamente, el 2 de febrero, la CSJ rechazó el recurso de Martinelli contra su condena por lavado de dinero, y la condena de 10 años quedó firme. El TE inhabilitó a Martinelli tras recibir la certificación de la sentencia ejecutoriada contra el expresidente en el caso *New Business* por parte del Tribunal, junto con una copia autenticada de la sentencia en la que Martinelli fue declarado culpable de un delito doloso y condenado a más de cinco años de cárcel. El 7 de febrero, Martinelli se refugió en la Embajada de Nicaragua para evitar su detención.

El 11 de marzo, la CSJ admitió una demanda de inconstitucionalidad contra la decisión del TE de designar a Mulino como candidato presidencial. La impugnación argumentaba

³⁷ Los montos de los fondos públicos son recibidos por la Autoridad Nacional de Descentralización (AND), que a su vez los transfiere a los gobiernos locales. Se habla de "paralelos" porque son transferencias al margen del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (PIOSM), de 110.000 dólares anuales por municipio, y del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), según lo que recaude cada municipio.

³⁸ Incluye el uso de un autobús de la junta comunal para llevar a la gente a inscribirse en el partido PRD.

³⁹ El expresidente Martinelli tiene otro juicio pendiente este año en Panamá junto con sus dos hijos, el expresidente Juan Carlos Varela (2014-2019) y decenas de personas más por el escándalo de los sobornos entregados por la constructora brasileña Odebrecht para acceder a obras públicas.

⁴⁰ La resolución se tomó por consenso de los Magistrados Eduardo Valdés Escoffery y Luis Guerra Morales con el voto razonado del Magistrado Presidente Alfredo Juncá Wendehake.

que la designación de Mulino era inconstitucional porque su partido no lo seleccionó, no pasó por un proceso de primarias para ser candidato presidencial y carecía de compañero de fórmula para ser su vicepresidente en caso de ser electo.⁴¹ La demanda de inconstitucionalidad mantuvo en vilo a los panameños hasta dos días antes de la jornada electoral. Varios expresidentes, algunos de sus rivales e incluso el presidente saliente, Cortizo, mencionaron la necesidad de que Mulino pudiera presentarse, a pocos días de las elecciones. Otros actores, sin embargo, habían denunciado insistentemente las maniobras electorales del condenado Martinelli y la presión mediática sobre la CSJ.

Dos días antes de las elecciones, en una sesión extraordinaria que había durado tres días, la CSJ confirmó la constitucionalidad de la decisión del TE de permitir a José Raúl Mulino presentarse como candidato presidencial. La CSJ concluyó que el TE erró al emitir la resolución posteriormente impugnada, impidiendo que los partidos eligieran a quien lo representaría como candidato presidencial, como establece la ley y los estatutos de los partidos, en lugar de designarlo de oficio, permitiendo que la lista no tuviera candidato a vicepresidente. La CSJ no estuvo de acuerdo en equiparar el cargo de vicepresidente, que tiene funciones y atribuciones constitucionales, al de suplente, que sólo actúa en ausencia del principal. Sin embargo, la CSJ consideró la prevalencia del derecho a elegir y ser elegido y el derecho al sufragio a la luz del preámbulo de la Constitución, que establece que su finalidad es el "bienestar general" de los panameños.⁴²

Tras el fallo de la CSJ, Martín Torrijos, Maribel Gordón, Rómulo Roux y Ricardo Lombana expresaron que la sentencia parecía más apegada a pactos políticos de autoprotección e impunidad que a la ley.⁴³ Sin embargo, una vez que José Raúl Mulino ganó las elecciones, todos los candidatos presidenciales aceptaron su victoria y los resultados electorales.

⁴¹ Artículos 352 y 362 de la Constitución.

⁴² El presidente de la CSJ declaró que habían contemplado los principios generales del derecho establecidos en la constitución, la defensa de la institucionalidad, la paz social, el derecho a elegir y ser elegido y el pluralismo político. <https://twitter.com/PanamaAmerica/status/1786346522600161327?s=19>

⁴³ <https://www.prensa-latina.cu/2024/05/03/varios-presidenciables-rechazan-fallo-de-supremo-panameno/>

XIX. RECOMENDACIONES

No.	Página	CONTEXTO	RECOMENDACIÓN	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL MARCO JURÍDICO	RESPONSABLE INSTITUCIÓN	PRINCIPALES OBLIGACIONES Y BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES Y REGIONALES
MARCO JURÍDICO						
1	8	La ley electoral se modificó por última vez en octubre de 2023, seis meses antes de las elecciones, cuando se revisó la fórmula de asignación de escaños. Además, las lagunas de la ley permiten la interpretación posiblemente subjetiva de cuestiones como la retirada y sustitución de candidatos, las alianzas registradas o de facto y los procedimientos de recurso.	Que la Asamblea Nacional emprenda un proceso de reforma de la legislación electoral con suficiente antelación a las próximas elecciones, en consulta con la CNRE, para resolver las incoherencias y las deficiencias de la legislación actual.	Derecho electoral	Asamblea Nacional Tribunal Electoral	<p>Estado de derecho PIDCP, artículo 2.2: "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto".</p> <p>Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Resolución 19/36 de 2012 (A/HRC/RES/19/36), párrafo 16: "Exhorta a los Estados a que se esfuercen continuamente por fortalecer el Estado de derecho y promover la democracia c) garantizando un grado suficiente de seguridad jurídica y previsibilidad en la aplicación de la ley, a fin de evitar toda arbitrariedad".</p>

2	9	<p>En general, el marco jurídico cumple las normas internacionales y regionales sobre elecciones democráticas. Sin embargo, el importante volumen de decretos emitidos por el Tribunal Electoral (TE) supone un reto significativo para su aplicación.</p>	<p>Reducir al mínimo el número de decretos próximos al día de las elecciones, especialmente los que afectan al periodo de campaña, para dar seguridad y certidumbre al marco jurídico del proceso electoral.</p>	<p>Normativa TE</p>	<p>Tribunal Electoral</p>	<p>ICR, artículo 25. ICCPR GC 34, párrafo 25 "Una norma, para ser caracterizada como "ley", debe estar formulada con suficiente precisión para permitir a un individuo regular su conducta en consecuencia, y debe ser accesible al público".</p> <p>Transparencia y acceso a información PIDCP, artículo 19, CDH G 34, párr. 19 "Estados Partes debe poner proactivamente en dominio público Gobierno información de interés público".</p> <p>ACDEG, artículo 44(b)" Estado Las Partes adoptarán todas las medidas de conformidad con las disposiciones constitucionales y procedimientos para garantizar una mayor difusión de la Carta y de toda la legislación pertinente que pueda ser necesarios para la <i>aplicación</i> de sus principios fundamentales.</p>
SISTEMA ELECTORAL						
3	9	<p>La Constitución establece la proporcionalidad y obliga a revisar el número de escaños por circunscripción antes de cada elección. Sin embargo, el número de escaños por circunscripción no se ha actualizado desde 2006.</p>	<p>Revisar el número de escaños por circunscripción para que la igualdad del voto se ajuste a la legislación panameña.</p>	<p>Normativa TE Derecho electoral</p>	<p>Tribunal Electoral Asamblea Nacional</p>	<p>Igualdad de voto PIDCP , Observación General n°. 25, párrafo 21: "El principio de una persona, un voto, debe aplicarse, y en el marco del sistema electoral de cada Estado, el voto de un elector debe ser igual al voto de otro."</p>

ADMINISTRACIÓN ELECTORAL						
4	10	La accesibilidad, certidumbre y claridad se vieron comprometidas por la ausencia de procedimientos consistentes para publicar y comunicar las decisiones del TE. Una serie de documentos clave, reglamentos, decretos, datos sobre los votantes registrados por circunscripción y resultados no estaban disponibles electrónicamente y no se publicaron en el sitio web del TE, limitando la transparencia y el derecho de acceso a la información. El JNE no subió los datos sobre los resultados a su sitio web.	Para aumentar la transparencia, la seguridad jurídica y la claridad, se recomienda que la legislación estatutaria y reglamentaria actualizada y las decisiones del TE se pongan a disposición de todas las partes interesadas, publicándolas en el sitio web del TE. La JNE podría publicar en su sitio web los datos pertinentes sobre los resultados.	No es necesario ningún cambio legal	Tribunal Electoral Junta Nacional de Escrutinio	Transparencia, acceso a la información Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General n° 25, párrafo 19.: "Las Partes deben poner proactivamente en dominio público Gobierno información de interés público."
5	12	La amenaza de injerencia en el proceso electoral persistió durante la última semana de la campaña electoral. El TE admitió que el sistema no era completamente seguro y que los servidores conectados a Internet eran vulnerables a la piratería informática.	Para garantizar la integridad del proceso se recomienda mejorar la seguridad de los sistemas tecnológicos del TE y que empresas u organismos independientes auditen la protección de las redes y bases de datos del Tribunal con suficiente antelación a las elecciones, especialmente aquellas que intervengan directamente en los procesos de votación y escrutinio.	No es necesario ningún cambio legal	Tribunal Electoral	Buenas prácticas para mejorar la integridad y seguridad del proceso Integridad, transparencia y responsabilidad de los bienes públicos CNUCC, art.5.1 "Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, elaborará y aplicará o mantendrá políticas coordinadas y eficaces de lucha contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del estado de derecho, la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas."

REGISTRO DE CANDIDATOS Y PARTIDOS POLÍTICOS						
6	13	El proceso de inscripción de candidatos es largo, costoso y engorroso, especialmente para los candidatos de libre postulación. Los candidatos patrocinados por los partidos políticos se presentaban un año antes de las elecciones, mientras que los de libre disposición tenían que iniciar el procedimiento dos años antes de las elecciones.	Simplificar y acortar el proceso de inscripción de candidatos. Revisar el calendario electoral para que las candidaturas y las primarias tengan lugar más cerca del día de las elecciones. Reducir el periodo de recogida de firmas de apoyo a los candidatos de libre postulación.	Código Electoral	Tribunal Electoral Asamblea Nacional	<p>El derecho a presentarse</p> <p>Artículo 25 del PIDCP, Observación General n° 25, párrafo 16: "Las condiciones relativas a las fechas de nominación, las tasas o los depósitos deben ser razonables y no discriminatorias".</p> <p>párrafo 17: "El derecho de las personas a presentarse a las elecciones no debe limitarse injustificadamente exigiendo a los candidatos que sean miembros de partidos o de partidos específicos. Si se exige que un candidato tenga un número mínimo de simpatizantes para su nominación, este requisito debe ser razonable y no actuar como una barrera para la candidatura."</p>
7	14	Un candidato puede presentarse a varios cargos electivos bajo diferentes plataformas políticas. Los candidatos reciben fondos públicos para sufragar los gastos de campaña. Presentarse a más de un cargo da ventaja en términos de acceso a recursos y visibilidad sobre otros candidatos. Los candidatos elegidos para dos cargos eligen cuál aceptar y son sustituidos en el que no aceptan por su suplente.	Para proteger el derecho del votante a elegir con conocimiento de causa y garantizar la igualdad de condiciones, podría considerarse la prohibición de las candidaturas múltiples.	Código Electoral	Tribunal Electoral Asamblea Nacional	<p>Principio general de equidad y derecho del votante a elegir con conocimiento de causa</p>

FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS						
8	17	Las disposiciones o límites máximos se fijan a un nivel tal que no garantizan la igualdad de condiciones entre los candidatos. La ley no garantiza que todos los candidatos tengan un acceso equitativo a la financiación y establece requisitos de divulgación insuficientes que limitan la posibilidad de escrutinio público.	Para mejorar la transparencia y la igualdad de condiciones, se recomienda revisar las normas de financiamiento de las campañas en consonancia con las normas internacionales y las mejores prácticas. Podrían reducirse los límites de las contribuciones y los gastos. La divulgación pública de información podría llevarse a cabo a lo largo de toda la campaña, para promover la transparencia y la actuación oportuna.	Código Electoral	Tribunal Electoral Asamblea Nacional	Igualdad de condiciones y transparencia PIDCP, Observación general 25, párr. 1: "Limitaciones razonables a los gastos de campaña pueden estar justificadas..." CNUCC Art.7.3 "Cada Estado Parte considerará también la posibilidad de adoptar medidas apropiadas... para aumentar la transparencia en la financiación de las candidaturas a cargos públicos electivos..."
MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL						
9	20	Debido a la falta de organizaciones de verificación, el TE creó su propia unidad de supervisión y verificación. Su trabajo ha levantado suspicacias en las redes sociales, donde se cuestiona el doble papel del tribunal como juez y parte a la hora de verificar la información sobre sí mismo.	Fomentar y apoyar la creación de organizaciones independientes, no gubernamentales y no partidistas de verificación.	No es necesario ningún cambio legal	Medios de comunicación Organizaciones de la sociedad civil Plataformas de medios sociales Tribunal Electoral	Acceso a la información PIDCP. Art. 19. 2. "Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección."
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES						

10	22	<p>La ley promueve la igualdad de género exigiendo a los partidos políticos que designen el mismo número de hombres y mujeres para diversos cargos, como diputados, alcaldes, representantes, concejales y estructuras internas del partido. Sin embargo, una disposición de la ley permite a los partidos políticos complementar las candidaturas femeninas con candidaturas masculinas si no hay candidatas, lo que se considera una laguna que convierte en opcional el cumplimiento de la paridad de género.</p>	<p>Revisar el artículo del Código Electoral que permite a los partidos eludir el cumplimiento del requisito de paridad que garantiza la igualdad de oportunidades para las candidatas.</p>	<p>Código Electoral</p>	<p>Asamblea Nacional</p>	<p>Participación de las mujeres en los asuntos públicos Derecho a la tutela judicial efectiva PIDCP, artículo 2(3)(a): "Garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados pueda interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación se haya cometido." Artículo 2(c) de la CEDAW: "Los Estados Partes establecerán la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y asegurarán, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, el respeto de los derechos humanos de la mujer."</p>
PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD						
11	24	<p>A pesar de los esfuerzos del TE por mejorar la situación de las personas con necesidades especiales, varios centros electorales seguían siendo inaccesibles. Algunos centros carecían de las instalaciones necesarias para acoger a personas con discapacidad o problemas de movilidad. Como consecuencia, las personas mayores, las personas con movilidad reducida o las que iban en silla de ruedas tenían que ser transportadas físicamente a los pisos superiores de los recintos para poder ejercer su derecho al voto.</p>	<p>Garantizar el derecho al voto a las personas con discapacidad mediante un entorno electoral propicio, que permita un acceso independiente y el respeto del secreto del voto.</p>	<p>No es necesario ningún cambio legislativo</p> <p>Adoptar el Reglamento/Decreto TE</p>	<p>Tribunal Electoral</p>	<p>El derecho y la oportunidad de votar CPRD, artículo 29: "Estados Las Partes se comprometerán a [...]: a) Garantizar que las personas con discapacidades pueden participar plenamente en la vida política y vida pública [...]: i. Garantizando que los procedimientos de votación, las instalaciones y los materiales son adecuados, accesibles y fáciles de comprender y utilizar."</p>

CONTENCIOSOS ELECTORALES						
12	30	<p>Las peticiones de impugnación de los resultados pueden presentarse desde la proclamación de los resultados realizada por <i>las juntas de escrutinio</i> hasta tres días después de su publicación en el Boletín del Tribunal Electoral. Aun así, no existe un plazo legal para que el TE publique los resultados. Una vez que la petición llega a los tribunales administrativos electorales, no hay plazo legal para fijar la fecha de la audiencia. Una vez que el juez administrativo electoral ha dictado la resolución, se puede interponer un recurso en los tres días siguientes a la notificación. El recurso se interpone ante el Pleno del TE; sin embargo, en este caso, aunque se considera un asunto sumario, la ley no establece el tiempo que tiene el TE para decidir.</p>	<p>Establecer plazos claros para la presentación y resolución de impugnaciones electorales.</p>	<p>Código Electoral</p>	<p>Asamblea Nacional</p>	<p>Derecho de recurso</p> <p>PIDCP, artículo 2(3)(a). "Garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales."</p> <p>Derecho a un juicio justo</p> <p>PIDCP, artículo 14: "Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil".</p>

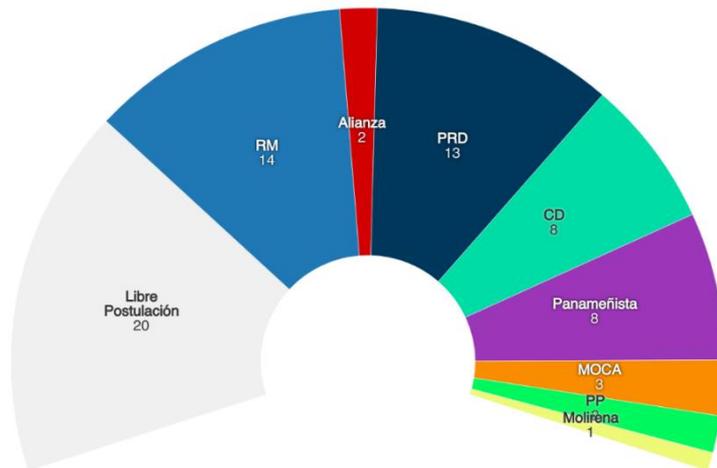
13	31	<p>La Fiscalía Electoral no participa en el presupuesto general para las elecciones y dispone de unos fondos limitados. También carece de personal especializado para llevar a cabo las investigaciones y del equipo necesario para realizar las intervenciones forenses. Además, los contratos del personal terminan en su mayoría pocos meses después del proceso electoral, cuando aumenta el número de casos a investigar y el personal es más necesario.</p>	<p>Como actor clave en el proceso electoral, considérese dotar a la Fiscalía Electoral de los recursos presupuestarios y de personal adecuados para llevar a cabo las funciones que constitucional y legalmente tiene encomendadas.</p>	Código Electoral	Asamblea Nacional	<p>Derecho a un recurso efectivo PIDCP, artículo 2(3)(a). "Garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales."</p> <p>Derecho a un juicio justo PIDCP, artículo 14: "Toda persona tiene derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil".</p> <p>Resolución adoptada por el CDH *19/36 Derechos humanos, democracia y Estado de derecho "16. <i>Exhorta</i> a los Estados a que se esfuercen continuamente por fortalecer el Estado de derecho y promover la democracia mediante: (d) Adoptar medidas activas y coherentes destinadas a sensibilizar a la población sobre sus derechos humanos y sus posibilidades de recurrir a los recursos establecidos por la ley y los instrumentos y mecanismos internacionales de derechos humanos cuando se vulneren sus derechos; "</p>
----	----	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------	-------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

XX. ANEXOS

ANEXO 1

Distribución de los escaños de la Asamblea Nacional por partidos en las elecciones de 2019 y 2024

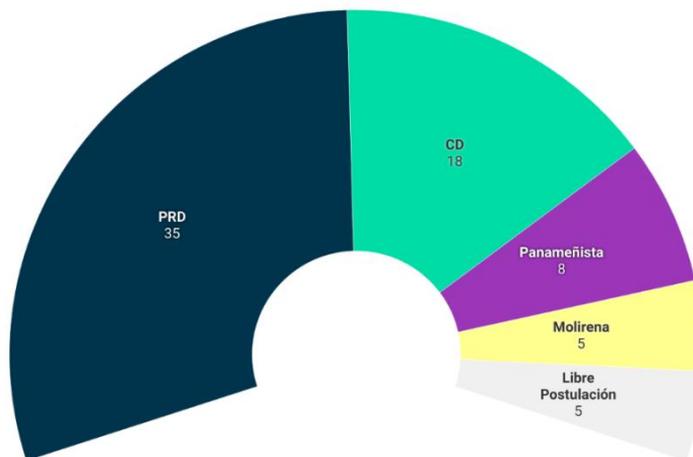
Asamblea Nacional 2024



Created with Datawrapper

Figura 1. Los partidos tradicionales perdieron la mayoría en favor de los candidatos de libre postulación y de un partido de nueva creación, Realizando Metas (RM).

Asamblea Nacional 2019



Created with Datawrapper

Figura 2. Sólo cinco partidos, los tradicionales, obtuvieron escaños en la Asamblea Nacional de 2019. Los candidatos de libre postulación sólo obtuvieron 5 escaños. Se necesitan 36 escaños para obtener la mayoría.

ANEXO 2

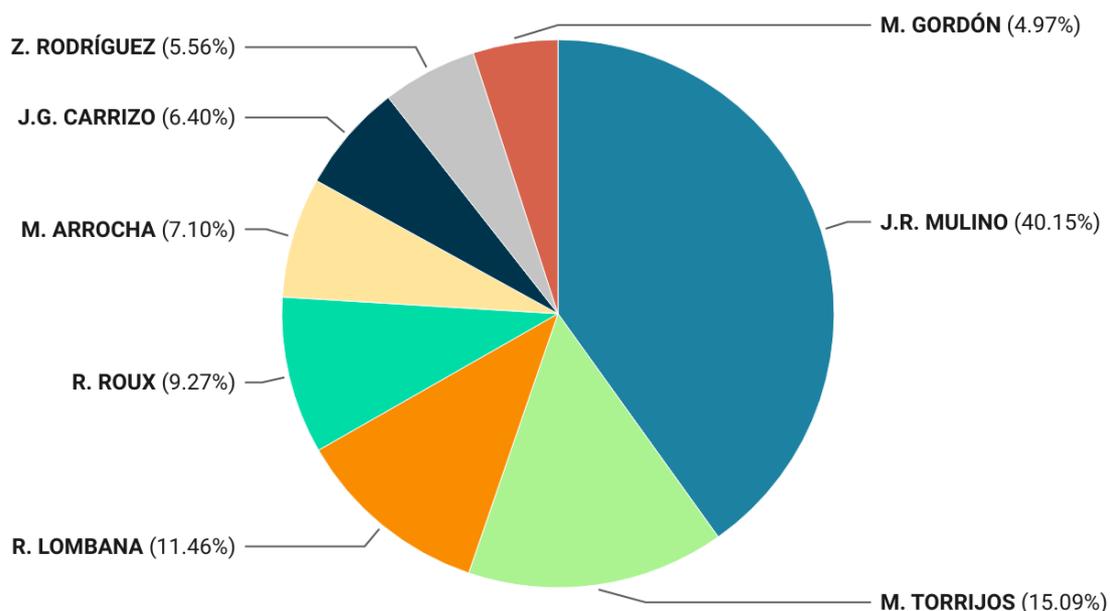
Seguimiento de los medios de comunicación

El seguimiento de los medios de comunicación por parte de la MOE UE se realiza con personal y recursos limitados y en un breve plazo de tiempo. Este trabajo sólo pretende ofrecer una aproximación a la cobertura mediática durante el proceso electoral y no debe considerarse un estudio exhaustivo en el mismo sentido que las MOE tradicionales de la UE.

La MEE UE contó con un equipo de tres asistentes locales que supervisaron diariamente 10 medios de comunicación impresos, televisivos y radiofónicos durante las tres semanas previas a la votación: del 15 de abril al 4 de mayo de 2024. Los medios monitoreados fueron las ediciones impresas y digitales de los diarios *La Prensa*, *La Estrella de Panamá* y *Crítica*; el medio digital *metrolibre.com*; los noticieros matutinos de *Telemetro* y *TVN*; y el noticiero matutino de radio *Panamá en directo*.

El espacio asignado a cada candidato y a cada partido se midió en función del medio en el que se publicó: centímetros cuadrados en el caso de la prensa, número de caracteres en el caso de la prensa digital y segundos en el caso de los programas de radio y televisión. A continuación, se ponderó cada medida para mostrar el resultado agregado de todos los medios.

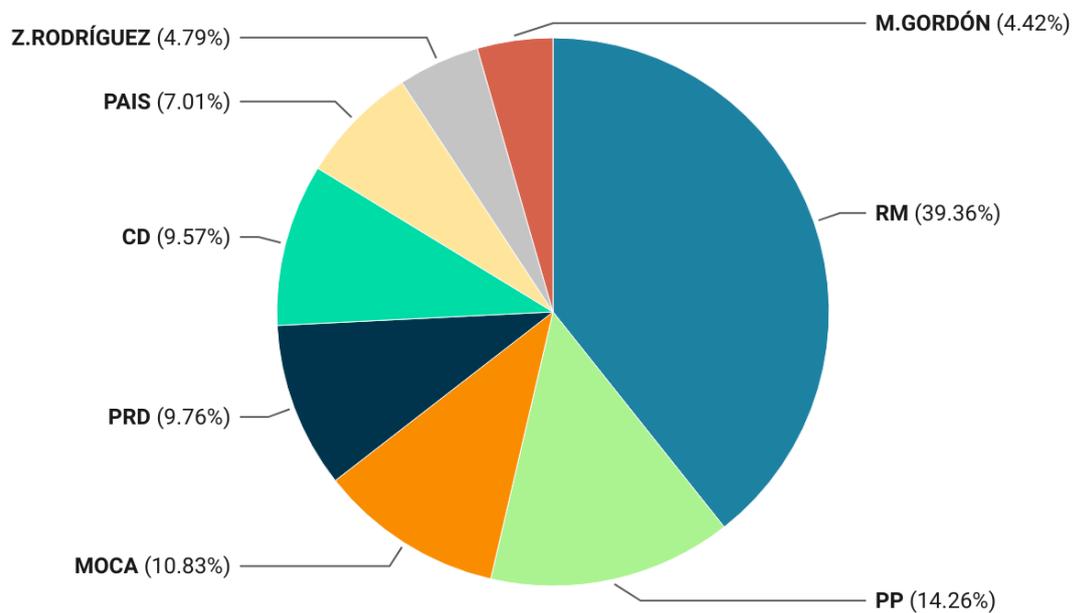
Contenido asignado por candidato presidencial



Created with Datawrapper

Figura 3. Cobertura de la campaña en los medios de comunicación del 15 de abril al 4 de mayo de 2024.

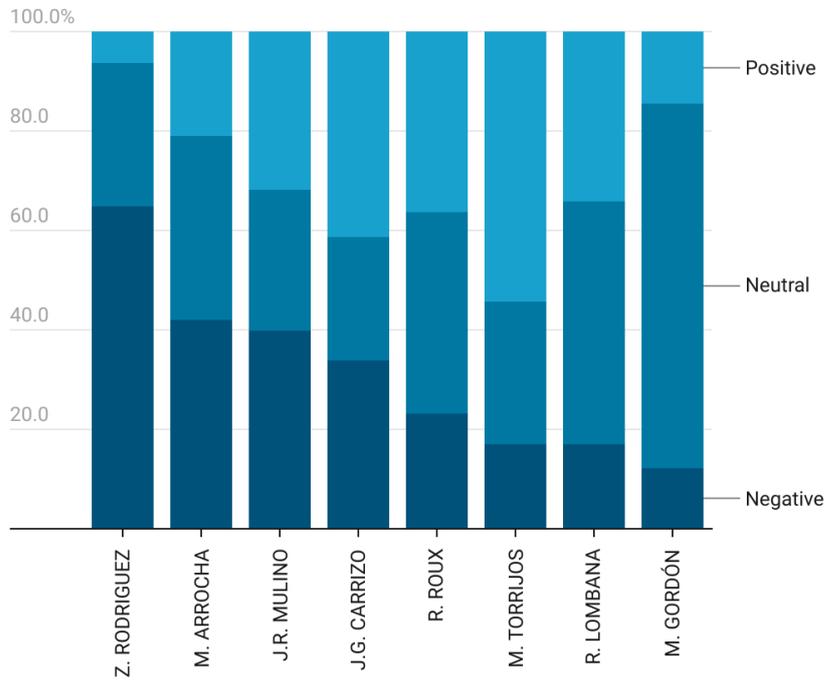
Contenido asignado por partido o por candidato de libre postulación



Created with Datawrapper

Figura 4. Cobertura de la campaña en los medios de comunicación del 15 de abril al 4 de mayo de 2024.

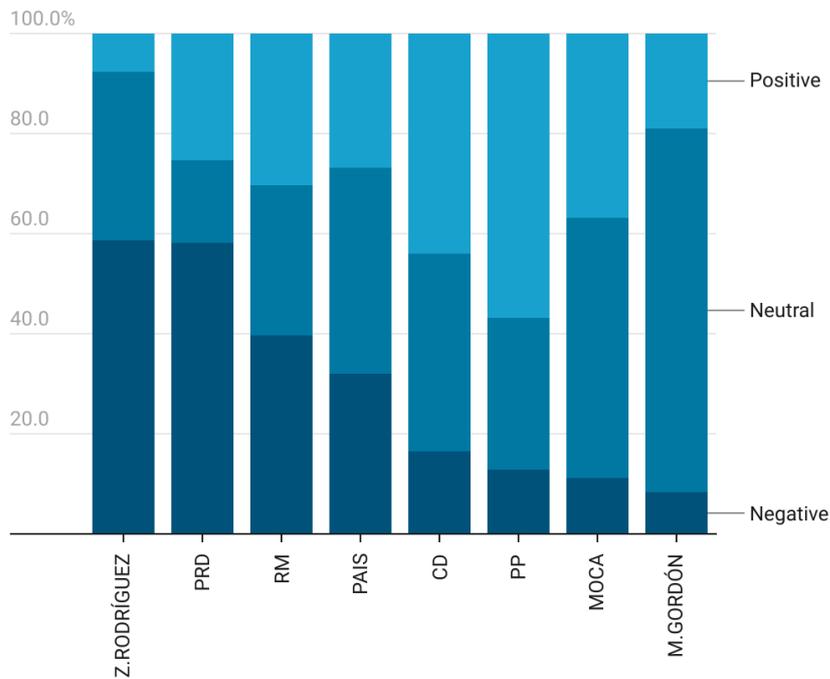
Tono de la cobertura por candidato presidencial



Created with Datawrapper

Figura 5. Cobertura de la campaña en los medios de comunicación del 15 de abril al 4 de mayo de 2024

Tono de la cobertura por partido o por candidato de libre postulación



Created with Datawrapper

Figura 6. Cobertura de la campaña en los medios de comunicación del 15 de abril al 4 de mayo de 2024.

ANEXO 3

Seguimiento de las redes sociales

La MEE UE Panamá 2024 aplicó enfoques y técnicas diferentes y complementarias para analizar las plataformas en línea y recopilar información sobre contenidos relacionados con las elecciones.⁴⁴ Estos métodos incluyen el análisis cuantitativo y cualitativo de datos, el análisis jurídico y las reuniones con las partes interesadas.

La MEE UE analizó un conjunto significativo de cuentas, perfiles, grupos, páginas y temas de relevancia nacional para captar las tendencias clave de las campañas en las plataformas supervisadas, como Facebook, Instagram y X/Twitter.

La muestra se seleccionó teniendo en cuenta:

- La relevancia (métricas de interacciones en Facebook e Instagram, alcance en X/Twitter; número de seguidores, tasa de interacción por publicación, etc.) y la influencia potencial de la página/grupo en la agenda y el discurso político (sobre la base de una evaluación cualitativa).
- El contenido de la página (son temas que abarcan cuestiones sociales, políticas y electorales).
- Afiliación política de la cuenta, página o grupo.

Esta muestra incluía mensajes e interacciones de:

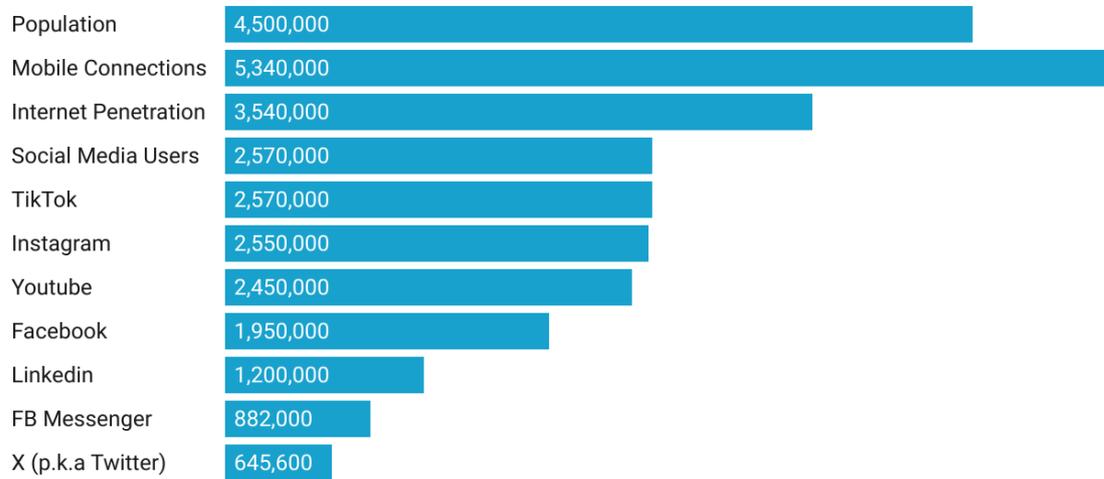
- Los 8 candidatos a la presidencia y los 7 candidatos a la vicepresidencia.
- 6 autoridades y organismos de gestión electoral.
- 20 personas influyentes que no participaron en la campaña pero tuvieron un gran impacto en ella.

Los perfiles en Instagram, Facebook y Twitter, cuando estaban disponibles, fueron monitorizados diariamente por tres monitores locales para analizar la presencia de desinformación, lenguaje difamatorio y discurso de odio. Se utilizó la herramienta Crowdtangle para localizar, descargar y analizar las publicaciones más viralizadas en torno a candidatos y partidos. Estos contenidos se obtuvieron a través del acceso API proporcionado por Meta.

⁴⁴ Las redes de mensajería, como WhatsApp, Telegram, Viber o Messenger, no se incluyen en el ámbito de la metodología de las MOE/MEE de la UE debido a cuestiones de protección de datos y privacidad. No obstante, las misiones pueden incluir información pertinente procedente de organizaciones nacionales e internacionales creíbles especializadas en el seguimiento de plataformas y redes en línea.

Panorama de redes sociales, Panamá, 2023

Total population, internet users and social media users in February 2024.



Source: Digital 2024: Panama • Created with Datawrapper

Figura 7.

Género de los usuarios de redes sociales (%)

Distribution of gender of social media users in Panamá, February 2024.



	Female	Male
Instagram	54	46
TikTok	53	47
Youtube	49	51
Facebook	48	52
Linkedin	46	54
X (p.k.a Twitter)	36	65

Source: Digital 2024: Panama • Created with Datawrapper

Figura 8.

Page Name	Total Interactions	Interaction Rate	Avg. Posts Per Day	Views on Owned Videos	Page Followers	Growth % and #
Average Total	26,329.93	1.086%	1.71	476,700.79	24,588.07	+188.22%
 Martín Torrijos ✓	118,594	1.239%	2.39	200,303	45,561	+10.02% +4,149
 Rómulo Roux ✓	110,362	0.22%	5.2	5.77M	105,541	+1.95% +2,016
 Ricardo Lombana ✓	57,736	0.179%	8.43	127,725	41,894	+3.28% +1,330
 Zulay Rodríguez Lu ✓	32,225	0.064%	1.78	373,155	305,531	—
 José Raúl Mulino ✓	18,778	2.34%	0.57	—	16,471	+14.49% +2,084
 José Blandón ✓	14,358	0.139%	2.05	41,635	54,097	+1.11% +596
 José Gabriel Carrizo ✓	8,085	0.534%	0.76	21,549	22,357	+7.98% +1,653
 Melitón Arrocha	3,234	0.141%	1.45	1,768	32,685	+2,487.89% +31,422
 Rosario Turner Montenegro	3,112	6.693%	1.32	142,099	512	+117.87% +277
 Ricardo Martinelli RM	2,135	3.656%	0.04	—	14,605	+0.38% +56
 Athenas Athanasiadis	—	—	—	—	7,436	-0.07% -5
 Gordon Maribel	—	—	—	—	791	+4.63% +35
 Michael Chen	—	—	—	—	210	+0.96% +2
 Dr. Camilo Alleyne	—	—	—	—	2,073	-0.19% -4

Figura 9. Interacciones totales de los candidatos a la presidencia y la vicepresidencia en Facebook durante los tres meses anteriores al Día Europeo. Se incluye a Martinelli para evaluar su impacto en las campañas en las redes sociales.

Account Name	Total Interactions	Interaction Rate	Avg. Posts Per Day	Video Views	Account Followers	Growth % and #
Average Total	446,066.13	3.073%	1.68	121,593.87	152,913.60	+0.18%
 ricardomartinelli99 ✓	2.30M	1.336%	2.64	1.04M	738,216	+8.53% +58,008
 ricardolombanag	1.68M	3.955%	2.58	228,900	207,525	+36.59% +55,591
 martintorrijos ✓	705,030	2.981%	2.59	54,246	116,224	+40.90% +33,737
 romuloroux ✓	406,084	0.992%	3	4,486	156,969	+12.54% +17,495
 gabycarrizoj ✓	395,588	0.769%	3.65	0	157,419	+5.78% +8,608
 joseraulmulino	376,584	14.885%	0.71	126,052	70,193	+818.52% +62,551
 zulayrodriguezlu ✓	339,451	0.419%	1.45	334,402	615,977	+2.12% +12,799
 rosarioetm	150,816	3.08%	1.16	35,609	49,200	+16.30% +6,896
 chenmapty ✓	131,004	4.427%	0.71	4,152	53,089	+39.91% +15,145
 blandonjose	94,633	1.036%	1.71	0	60,928	+10.09% +5,585
 maribelgordonc_	41,175	1.888%	2.11	945	13,639	+54.74% +4,825
 melitonarrocha	32,918	2.047%	1	0	26,585	+220.76% +18,297
 richardmoralesv	18,424	4.176%	0.83	0	6,224	+15.99% +858
 camilo_alleyne	8,171	1.877%	0.92	0	5,114	—
 athathanasiadis	3,980	2.231%	0.12	0	16,402	+2.72% +435

Figura 10. Interacciones totales de los candidatos presidenciales y vicepresidenciales en Instagram durante los tres meses anteriores al Día E. Se incluye a Martinelli para evaluar su impacto en las campañas en redes sociales