OAS

More rights for more people

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES
ELECTORAL OBSERVATION MISSION

GENERAL ELECTION

REPUBLIC OF PANAMA
May 5, 2019

FINAL REPORT

CONTENTS

I. FINAL REPORT TO THE PERMANENT COUNCIL 2

1. BACKGROUND 2

2. GENERAL ELECTION 3

2.1 PRE-ELECTORAL PHASE 3

2.2 ELECTION DAY 5

2.3 POST-ELECTORAL PHASE 6

3. FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 7

3.1 ELECTORAL JUSTICE 8

3.2 PARTY AND CAMPAIGN FINANCING 10

3.3 POLITICAL COMMUNICATION MODEL 11

3.4 POLITICAL PARTICIPATION OF WOMEN 13

3.5 POLITICAL PARTICIPATION OF INDIGENOUS AND AFRO-DESCENDENT POPULATIONS 14

3.6 ELECTORAL ORGANIZATION 15

3.7 ELECTORAL TECHNOLOGY 18

4. ACKNOWLEDGMENTS 18

II. ANNEXES: THEMATIC REPORTS (AVAILABLE IN SPANISH ONLY) 19

A. ELECTORAL ORGANIZATION 19

B. ELECTORAL TECHNOLOGY 36

C. ELECTORAL JUSTICE 52

D. POLITICAL AND CAMPAIGN ELECTORAL FINANCE 64

E. MEDIA AND SOCIAL NETWORKS 76

F. POLITICAL PARTICIPATION OF WOMEN 85

C. PARTICIPATION OF INDIGENOUS AND AFRO-DESCENDENT POPULATIONS 97

COMPLAINTS RECEIVED BY THE MISSION 107

MEMBERS OF THE MISSION 108

I. FINAL REPORT TO THE PERMANENT COUNCIL[1]

1. BACKGROUND

On March 29, 2018, the General Secretariat of the Organization of American States (OAS) received an invitation from the Electoral Court (TE by its Spanish acronym) of Panama to deploy an Electoral Observation Mission (OAS/EOM) to observe the country's general election of May 5, 2019. On April 30, 2018, the General Secretariat accepted the invitation and issued instructions for the Department of Electoral Cooperation and Observation (DECO) of the Secretariat for Strengthening Democracy (SSD) to begin the relevant preparations and take steps to secure external resources to fund the mission. On this occasion, the OAS Secretary General selected Andrés Pastrana, former President of Colombia, to serve as Chief of Mission.

On March 19, 2019, in Panama City, Heriberto Araúz Sánchez, the Presiding Magistrate of the Electoral Tribunal of Panama, and Chief of Mission Andrés Pastrana signed the procedural agreement for the observation of the 2019 general election. On April 4, 2019, in Washington, D.C., Ambassador Salvador Sánchez, the Permanent Representative of the Republic of Panama to the OAS, and Luis Almagro, the Secretary General of the Organization of American States (SG/OAS), signed the agreement enabling the Mission to discharge its duties with autonomy and independence.

In this electoral process, 2,757,823 Panamanian citizens were eligible to cast votes for the President and Vice President of the Republic, 71 National Assembly representatives, 81 mayors, 20 representatives of the Central American Parliament (PARLACEN), 679 municipal representatives, and 9 councilors.

There were seven candidates for the presidential election: Laurentino Cortizo, for the Democratic Revolutionary Party (PRD) and the Molirena party; Rómulo Roux, for the Democratic Change party (CD); José Blandón, for the Panameñista Party (PP) and the People's Party; Saúl Méndez, for the Broad Front for Democracy (FAD); and three independent candidates: Ana Matilde Gómez, Ricardo Lombana, and Marco Ameglio.[2]

The EOM for these elections was made up of 62 specialists and international observers representing 18 nationalities. The Mission's work focused on technical issues related to the organization of elections, electoral technology, political financing, political participation of women, electoral justice, freedom of expression and social networks, and participation of indigenous and Afro-descendent peoples. The Mission also deployed international observers to monitor the voting process and the vote count.

1 A summary of this report was read by Chief of Mission Andrés Pastrana to the Permanent Council of the Organization of American States at its meeting on February 19, 2020.

2 Independent candidates (Electoral Code, Article 312): Panamanian law allows those wishing to be candidates in an election outside party structures to register as independent candidacies. The law further provides that only the three preliminary candidates with the highest levels of support can compete.

The OAS has deployed Electoral Observation Missions in the country since 1978, and it has observed 11 elections, including the 2004 general election, the referendum on the widening of the Panama Canal of October 22, 2006, and the general elections of 2009, 2014, and 2019.

This document is the Mission's Final Report, which is intended to supplement the Preliminary Report presented following the general election and to provide greater detail on the different issues observed. It must be noted that following the presentation of the preliminary report, the Electoral Court sent the Mission a written reply with a number of valuable clarifications, which have been incorporated into this document. The recommendations formulated to assist Panama in strengthening its electoral processes have also been expanded.

2. GENERAL ELECTION

2.1 PRE-ELECTORAL PHASE

Chief of Mission Andrés Pastrana made a preliminary visit to the country on March 18 to 20, 2019, during which he met with the President of the Republic, Juan Carlos Varela; the Vice Minister of Foreign Affairs, Luis Miguel Hincapié; authorities of the Electoral Court, including Presiding Magistrate Heriberto Araúz Sánchez and Magistrates Eduardo Valdés Escoffery and Alfredo Juncá Wendehake; candidates and representatives of the political parties; and the independent candidates. This enabled him to establish preliminary contact with the main stakeholders in the electoral process and to gather information on progress with preparations for the general election of May 5, 2019.

This was the first election in which the new provisions of the Electoral Code as amended in 2017 were put into practice.[3] In line with the recommendations made by the OAS in 2009 and 2014, substantial changes were made to the rules governing political financing, the structure of the electoral justice system, the organization of primaries, the regulation of electoral propaganda, and other key issues. Those changes will be explained in detail as each of those topics is dealt with in this report.

The 2017 amendments reflect Panama's political tradition of revising the electoral rules following each cycle in order to lay the foundations for the following election. The Mission notes this initiative as a good practice and applauds the establishment in law of the National Electoral Reform Commission as the body charged with conducting that review.

The Electoral Observation Mission began its deployment with the arrival of specialists in Panama City on April 24, 2019; in total, the mission comprised 23 core group specialists, nine regional coordinators, and 30 international observers.

On April 29, with the arrival in the country of the Chief of Mission, the EOM embarked on a series of meetings with authorities of the Electoral Court and officers from its technical areas, representatives of civil society, academics, former presidents of the Republic, and with the presidential candidates and their campaign teams. Of the candidates, the Mission met with Laurentino Cortizo (Democratic Revolutionary Party) and José Isabel Blandón (Panameñista Party), with the independent candidates

3 Law 29 of May 29, 2017.

Ana Matilde Gómez, Ricardo Lombana, and Marco Ameglio, and with representatives of the Democratic Change party.

At their meetings with the Mission, the electoral authorities conveyed the General Election Plan (PLAGEL) prepared by the Electoral Court (TE) for this process. Complete information was received on the electoral authority's strategic planning for ensuring the correct organization and conduction of the general election.

The pre-electoral phase was largely defined by a climate of tranquility. Although the candidates exchanged criticisms, the campaigns were not offensive and were not based on personal attacks. The main players in the contest displayed the utmost civic spirit and respect at all times.

In the weeks leading up to election day, various opinion surveys based on different methods and with widely varying results were published. Both across the region and in the specific case of Panama, OAS Missions have observed that opinion polls are inexact and are used for political ends even though they are not an effective tool for predicting results.

During the pre-electoral phase, the Mission met with the main players in the contest to hear their concerns about the electoral process. The issues they raised included concerns about certain changes to the rules and their interpretation which, on occasions, led to confusion among the electorate and the contending parties.

In the exercise of its constitutional and legal powers, the Electoral Court issued numerous decrees to regulate the development of the electoral process. In their interviews with the Mission, various stakeholders said that confusion arose regarding the rules that had to be followed because the regulations were so numerous and were dispersed across so many different documents.

Regarding the issue of allowing candidacies, the Mission was told that 35 challenges were lodged during the pre-electoral phase, of which 32 were rejected. According to the information received, two of the three challenges admitted were resolved less than two weeks before election day. The cancellation of those candidacies with the election only a few days away fueled uncertainty in the campaign. The Mission was told that one of these cases had a significant impact on public opinion, given that it was the candidacy of former president Ricardo Martinelli for the positions of mayor of the district of Panama and deputy for circuit 8-8 of the province of Panama.[4]

Electoral Court officials told the Mission that under the legally defined deadlines for resolving challenges, there are no guarantees that candidacies will be upheld sufficiently in advance of election day. This problem is not limited to Panama: it is also found in other countries of the region, where the Mission has recommended adjustments to the electoral calendar.

The EOM noted how the independent candidacies were an important factor both during the pre-election phase and on the day of the election. The Mission applauds the fact that the independent

4 On April 26, 2019, the Electoral Court decided to uphold the challenges brought against former president Ricardo Alberto Martinelli Berrocal's candidacies for the positions of mayor of the district of Panama and deputy for circuit 8-8 of the province of Panama for failing to meet the requirement set in section 5 of Articles 290 (residence in the corresponding electoral circuit of at least one year prior to filing the candidacy) and 291 of the Electoral Code (residence in the corresponding electoral district of at least one year prior to the date of the election).

candidates were invited to the debates to share their proposals and that they received public financing to meet their campaign expenses. Nevertheless, various stakeholders said there was still room for improvement in the conditions of competition for those running for office outside party structures.

Finally, the Mission monitored the votes cast by Panamanians living abroad. Between April 23 and May 2, citizens included on the Register of Electors Abroad (RERE) were able to cast their votes over the internet. In addition, on election day, those who had not yet voted and were in Panama were able to vote at a special polling station set up at the Electoral Court's headquarters. According to figures given to the EOM by the electoral authority, of 7,725 registered overseas voters, a total of 1,374 effectively cast their votes (17.75%).

2.2 ELECTION DAY

On the day of the election, the Mission's observers and experts visited 1,067 voting stations at 303 polling centers, which they monitored from the time of their installation up to the vote count and transmission of the results. The EOM was also present at the Atlapa Convention Center, where a pilot test for the implementation of electronic voting was held. A total of ten stations voted using that technology.

The observers reported that the voting stations they visited opened on time and were equipped with the materials necessary for the electorate to cast their votes. The Mission noted delays in the location of stations and the identification of voters, which led to long lines at numerous polling stations. Nevertheless, the mood of the citizenry remained participatory and they patiently awaited their turns. Most of the voting stations were set up with the lead officers who, over the course of the day, demonstrated their responsibility and commitment toward democracy in Panama.

The Mission noted the engaged presence of representatives of the political parties and independent candidates throughout the entire day. The presence of electoral delegates, promoters, and reporters contributed to the smooth development of the process. The polling places were also protected by the security forces, firefighters, the Red Cross, and staff from the national civil protection system and, as a result, any disputes or problems could be resolved effectively. The citizenry also participated actively as domestic observers, who had a notable presence at the polling stations.

One issue noted by the OAS observers was the absence of an established protocol for assisted voting. In different parts of the country, the Mission observed cases in which the same individuals accompanied several citizens as they cast their votes and were reprimanded by the electoral delegates.[5] In that context, it should be noted that the Electoral Code merely states that "clearly blind persons and those physically unable to act without assistance may be accompanied by persons they trust." This rule allows a degree of discretion regarding who can accompany a voter and needs to be reviewed.

The closing of voting stations involves a series of very specific procedures that delay the start of the count. Half an hour after voting closed, the Electoral Court began to publish unofficial results from

5 To address this problem, the Electoral Court has established the "electoral promoter" mechanism, the purpose of which is to assist voters who require help. However, as the Court itself acknowledges, there is insufficient coverage across all the country's provinces.

the presidential election on its web page and in the country's media. In this way, the public was directly and efficiently able to follow progress as the polling station tally sheets were processed.

At 11:40 p.m., with 95.01% of the votes processed and 92.36% of the tally sheets counted, the Electoral Court called candidate Laurentino Cortizo to inform him he was the virtual president-elect, with a margin of some 37,000 votes over the next closest candidate. On Monday, candidate Rómulo Roux, who was placed second, accepted the unofficial result announcement.

2.3 POST-ELECTORAL PHASE

The Mission remained in Panama to observe the final count of the presidential election results and to monitor the count in the representatives' election. This process was attended by representatives of the various parties and independent candidates participating in the election.

In the legislative count, it was noted that although it was well regulated, the system whereby seats were assigned using quotients, half-quotients, and remainders created confusion among both political parties and the electorate. The dissemination, through social networks, of false information about this process fueled greater concern within public opinion.

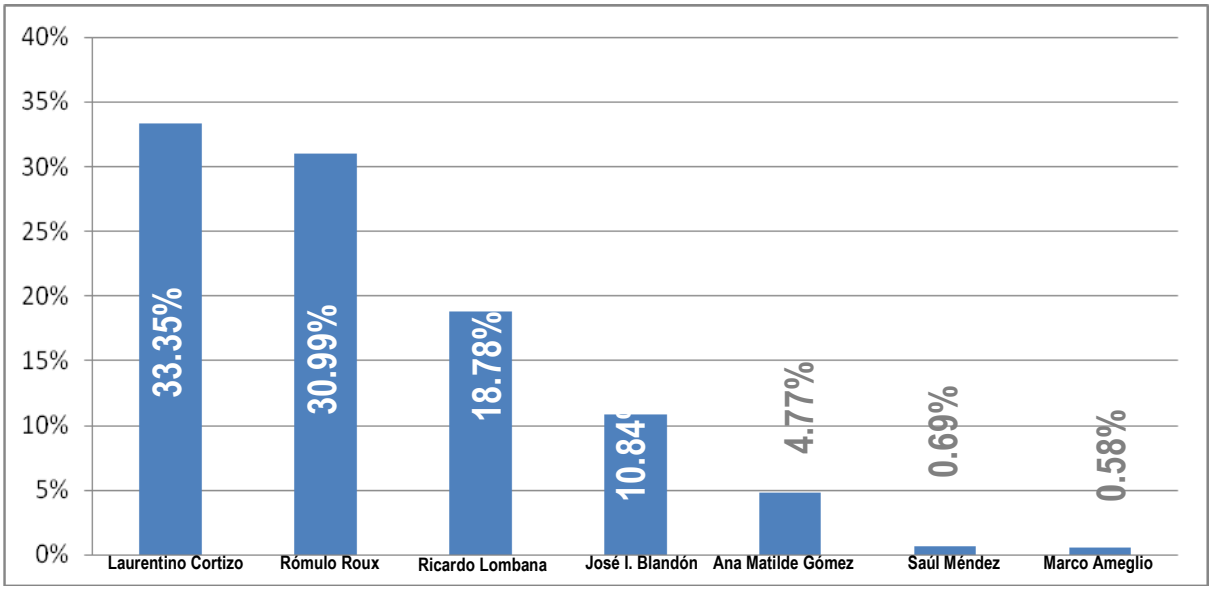
In the presidential election, the EOM noted that because of the weather conditions, the results for circuit (1-1) in Bocas del Toro and circuit (12-1) in Ngäbe-Buglé *comarca* could not be delivered to the National Counting Board (JNE) until the afternoon of Wednesday, May 8, which delayed the final announcement of the results. Finally, on Friday, May 10, the Board officially proclaimed Laurentino Cortizo as the new president-elect of Panama, with 33.35% of the vote.

Table 1: Final results of the presidential election of May 5, 2019

Candidate	Party / Alliance	No. of votes received	% of votes received
Laurentino Cortizo	Democratic Revolutionary Party Molirena	655,302	**33.35%**
Rómulo Roux	Democratic Change Alliance Party	609,003	**30.99%**
Ricardo Lombana	Independent candidate	368,692	**18.78%**
José Isabel Blandón	Panameñista Party People's Party	212,931	**10.84%**
Ana Matilde Gómez	Independent candidate	93,631	**4.77%**
Saúl Méndez	Broad Front for Democracy	13,540	**0.69%**
Marco Ameglio	Independent candidate	11,408	**0.58%**
Votes cast **2,013,402**	**Valid votes** **1,964,746**	**Votes left blank** **20,976**	**Invalid votes** **27,680**

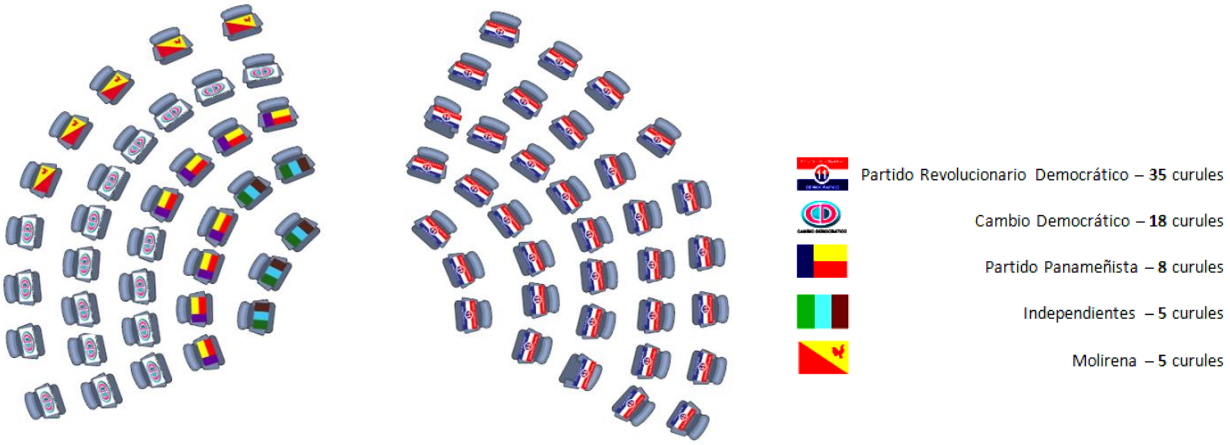
Source: National Counting Board.

Figure 1: Results of the presidential election of May 5, 2019



Source: Prepared by the authors using JNE data.

Figure 2: Distribution of seats per party in the National Assembly



Source: Electoral Court, National Counting Board, and National Assembly of Panama.

According to the official results, 35 seats in the National Assembly went to the Democratic Revolutionary Party (PRD), 28 to the Democratic Change party (CD), 8 to the Panameñista Party (PP), 5 to the Nationalist Liberal Republican Movement (Molirena), and 5 to independent candidates.

3. FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

For the further strengthening of Panama's electoral system, a series of preliminary observations are offered for consideration in future electoral processes. The Mission followed up on the recommendations made during previous elections and noted that many of them had been implemented by the Panamanian authorities.

3.1 ELECTORAL JUSTICE

Judicial structure

One of the most significant changes in the 2017 reforms was the establishment of a dual-instance system for resolving certain electoral disputes of an administrative nature, such as challenges to candidacies, disqualifications of candidates, and various other situations.[6] As part of this new system, six electoral courts were created and charged with resolving those matters at the first instance. Their rulings can be appealed to the Electoral Court. The Mission applauds those changes, which provide improved guarantees for participants in electoral competitions.

It should be noted, however, that these new judges, together with the electoral criminal judges, are appointed and can be removed by the plenary of the Electoral Court,[7] and that the administrative electoral courts are intended to operate solely on a temporary basis.[8] That institutional design does not necessarily contribute to the full autonomy of the first-instance judges.

The Mission also notes the regulatory and institutional changes introduced in accordance with the recommendations made by the 2014 EOM for the introduction of the adversarial system in electoral criminal jurisdiction. According to the information gathered during the Mission, this change has streamlined proceedings and bolstered the guarantees they offer.

To continue with the task of strengthening the electoral justice system, the Mission recommends:

- Establishing a competitive mechanism for the selection and appointment of first-instance electoral judges, and of guarantee judges, trial judges, and compliance judges, and ensuring the autonomy of their actions with respect to the higher courts.

Requirements for the presentation of remedies

As part of the 2017 electoral reforms, the bonds that must be deposited in suits seeking annulment of elections were increased.[9] The changes in those amounts are outlined below:

- For elections of municipal representatives, the bond was increased from 400 to 2,000 balboas.
- For elections of district mayors, from 1,000 to 10,000 balboas.[10]
- For elections of representatives, from 2,000 to 25,000 balboas.
- For the election of the President of the Republic, from 10,000 to 50,000 balboas.

Although requiring bonds serves to prevent the excessive litigation of electoral processes, the Mission believes that the amounts set in the current legal provisions could constitute a barrier to access to justice. Consequently, it recommends:

---

6 The electoral judges can resolve on the following electoral matters: challenges to the preliminary electoral roll, disputes in internal party elections, challenges to candidacies, disqualification of candidates, and applications for the annulment of elections.

7 Electoral Code, Articles 523 and 632.

8 Electoral Code, Article 524.

9 Electoral Code, Article 518.

10 One balboa is equal to approximately one U.S. dollar.

- Revising the amounts set so that citizens who feel that their rights have been affected can take their cases to the electoral justice system without being hindered by the high costs associated with the process.

Role of the office of the Attorney for Elections

On repeated occasions, the EOM heard criticisms of the actions of the Attorney for Elections (FE) during this process. That institution was challenged not only on account of its failures to act, but also for the use of political criteria in its handling of cases. In interviews with the Mission, officials from the Attorney's office stated they did not have sufficient economic and human resources to discharge their duties.

Moreover, the Mission noted that on election day, a new Electoral Attorney had still not been appointed, even though the incumbent's term in office should have concluded on December 31, 2018.[11]

Under an adversarial criminal justice system, the role of the Attorney for Elections is essential in pursuing investigations and following up on them. The EOM therefore suggests:

- Equipping the office of the Attorney for Elections with sufficient economic and human resources so that it can fully discharge its constitutional and legal duties.

- Increasing the funds allocated to the office of the Attorney for Elections and professionalizing its officers. To that end, the Mission suggests considering the implementation of a specialized judicial and prosecution career.

- Taking steps to appoint the new Attorney, in accordance with the deadlines set in the Constitution.

Validation of candidacies

Within three working days of the date on which the Electoral Court publishes the list of candidacies in the Official Bulletin, candidates may be challenged for noncompliance with any of the requirements set out in the Electoral Code.[12] The Mission noted that in some cases, the challenges that concluded with the annulment of candidacies were resolved less than two weeks before the election. The decisions taken regarding candidacies only a few days before the election fueled uncertainty among both the candidates and the electorate.

In addition, the Mission noted that the time allotted between the publication of candidacies and the start of campaigning (17 days) was short in light of the different procedural stages involved in resolving those disputes. It is important that candidacies be confirmed before candidates receive financing or begin campaigning.

In order to invest the process with certainty, the Mission recommends:

- Reviewing the deadlines for filing and resolving challenges to candidacies, in consideration of the new procedural entities established by the 2017 reforms. The EOM suggests that this

11 Constitution of the Republic of Panama, Article 138.
12 Articles 289, 290, and 291.

stage in the process take place before campaigning starts, in order to invest the electoral process with greater certainty.

3.2 PARTY AND CAMPAIGN FINANCING

Panama uses a mixed campaign finance model that combines funds from public and private sources. The 2017 electoral reforms made substantial changes to the financing regime, including modifications to the formula for distributing the state's contribution, along with regulations to govern donations from private sources, restrictions on purchases of electoral propaganda, new accountability mechanisms, and new penalties. In sum, this was a process of comprehensive reforms that, as can be seen in the election results, contributed to the pluralism and competitiveness of the Panamanian political system.

In line with the recommendations made by the OAS missions in 2009 and 2014, limits were placed on the duration of campaigns[13] and on private financing.[14] The Mission notes that both those provisions are essential in ensuring greater equity in electoral competitions. Various stakeholders told the Mission, however, that the limits set were excessively high.

Another change introduced with the most recent reforms was the modification of the formula used for financing independent candidates. In the 2014 election, candidates registered without party backing received 50 centavos for each supporter. The 2017 reforms provided that of the total amount of pre-electoral public financing (45,841,228 balboas),[15] the political parties would receive 96.5%, while the remaining 3.5% would be distributed among all the independent candidates in line with the number of signatures they collected.[16] Although the new formula improved the independent candidates' situation, it is clear that they remain at a notable disadvantage compared to party candidates.

For the oversight of financing, the regulations require candidates to open a single bank account for handling campaign resources,[17] which is a vitally important factor in being able to trace funds. Also notable is the new rule requiring all candidates to submit, to the Electoral Court, reports of campaign income and expenditure within 15 days following the date of the election.[18] The reforms also introduced new penalties for failing to comply with the reporting regulations[19] and a stipulation whereby elected candidates who have not filed the necessary reports would be denied their victors' certificates.[20]

In spite of these regulatory advances, it must be noted that under the current system, the electoral authorities do not receive financial details about campaigns until they have concluded.

It should also be noted that the deadlines for reviewing those reports are very tight and that the Electoral Court lacks robust tools for verifying the reported information.

13 Electoral Code, Article 223.
14 Electoral Code, Article 211.
15 Decree 22 of May 5, 2018, Article 2.
16 Electoral Code, Article 193.
17 Electoral Code, Article 205.
18 Electoral Code, Articles 209 and 210.
19 Electoral Code, Article 215.
20 Electoral Code, Article 424.

In order to bolster the equity and transparency of the electoral process, the Mission recommends:

- Conducting the relevant technical studies to establish spending ceilings that can be updated permanently, using a baseline set by an index of electoral campaign costs calculated by analyzing numerous factors, such as political propaganda in the media, billboards, printed materials, campaign spending, reference price levels, etc.

- Reviewing the formula set for distributing pre-electoral public financing, in order to enhance the equity of the electoral competition.

- Introducing a mandatory technological tool to assist the presentation of reports and enable real-time monitoring of candidates' spending.[21]

- Developing oversight and auditing procedures for campaign reports, in keeping with applicable international standards.

3.3 POLITICAL COMMUNICATION MODEL

Panamanian law includes provisions intended to facilitate candidates' access to the media. In accordance with those rules,[22] in this election the State Radio and Television System was required to reserve a two-hour block, from Monday through Thursday, for the political parties and independent presidential candidates.

In addition, of the total amount distributed as pre-electoral public financing, the law states that 70% must be used as spending on propaganda. For that purpose, the candidate or party contracts with the chosen media outlet either directly or through an agency, and the media outlet then sends the invoice to the Electoral Court for the cost of the service provided to be covered.

As part of the changes introduced in 2017, presidential candidates are now forbidden to use private funds to cover their propaganda expenses. While the Mission understands that this rule was introduced to prevent campaign inequalities, its enforcement—together with the fact that the independent candidates received only 3.5% of the total public pre-electoral financing—ultimately limited those candidates' ability to secure media access.

The reforms also placed restrictions on the use of private funds to buy advertising space for the other elections held the same day. Candidates for representatives, mayors, and municipal representatives were only able to spend up to 30% of the private financing ceiling on propaganda. The Mission sees this rule positively and notes its usefulness in preventing imbalances in the competition.

As regards government advertising, the new rules prohibited, in the three months prior to election day, the dissemination of state and local government propaganda in all media outlets. The rules also stipulate that in the year leading up to the election, no candidate or preliminary candidate may participate in the inauguration of public works projects. These new provisions, which the OAS

21 Although the Electoral Court already has a platform for parties to report their spending and income, its use is not mandatory.

22 Decree of March 12, 2018. Each party or candidate was given a 30-minute slot within that block. The order of the parties and candidates was determined by drawing lots.

recommended in 2014, are essential in preventing campaign imbalances that might favor incumbent parties.

The Mission noted that Article 231.1 prohibits the contracting or donation of electoral propaganda "on behalf of or against parties or candidates." Furthermore, Article 235.4 of Electoral Code places a ban on "dirty propaganda," which covers "any that offends the dignity of the individual with insults, incursions into private life, discrimination, and allegations of illegal acts on which the competent courts have not ruled, or that promotes violence or breaks laws, during the electoral process of a primary or general election."

The Mission believes that the strict enforcement of those rules could be problematic in that it might restrict public criticism of candidates or parties or hinder discussions of matters of public interest. The Mission would like to note that inter-American jurisprudence establishes a lower standard of protection for the public lives of public servants and candidates for popularly elected office and, in addition, that it protects statements that "shock, irritate or disturb public officials or any sector of society."[23]

In order to encourage robust public debate, in which the public has the most information possible about the different options available in the electoral process, the EOM recommends:

- Implementing the measures necessary to facilitate media access by independent candidates, either by increasing public financing or by allowing the purchase of advertising with private funds up to a certain limit.

- Establishing criteria in order to maximize, in the interpretation of electoral law, the protection of the rights of freedom of expression and information of all citizens, particularly in a matter of such high public interest as electoral processes.

Social networks

The Mission took note of the different measures implemented by the Electoral Court to ensure that campaigning on social networks was clean and in line with Panama's laws. Notable among the main initiatives was the launch of the "Digital Ethical Compact," under which the candidates, the electorate, and the media agreed to avoid dirty campaigning and to combat the dissemination of fake news.

In parallel, the Electoral Court created a digital media unit to monitor social networks for potential violations of the current legal provisions, such as dirty propaganda, propaganda for or against third parties, and the publishing of unauthorized opinion polls.[24]

The Mission was told by Electoral Court officials that this unit does not make use of programmed search routines. To carry out its monitoring, the staff creates digital profiles and browse the networks in search of potentially problematic contents, but there is no methodology to regulate this procedure nor any formalized criteria to be followed by the staff in selecting the accounts on which they follow up. Senior Electoral Court officials explained that the unit was an institutional innovation, created during this process, and so its procedures were still under development.

23 I/A Court H. R., *Case of Kimel v. Argentina*, Judgment of May 2, 2008, Series C No. 177, para. 88.

24 Electoral Code, Articles 231.1 and 235.4.

The Mission noted that when contents prohibited by law are detected, the Court's Directorate of Electoral Organization has the authority to order the social network in question to proceed with their removal.[25] It was noted that in some cases, suspension orders are issued without analyzing such key elements as the proportionality of the measure, and that it can only be appealed against through an administrative procedure.

In addition to detecting potentially prohibited actions, the monitoring team was charged with identifying the use of false accounts and bots in the campaign. Since such operations are not specifically banned by electoral law, the Electoral Court has no competence to order their removal. In such cases, the Court sends a report to the social network in question for it to examine whether its community standards are being breached.

The Mission applauds the active role that the Court has assumed in ensuring the correct use of social networks and respect for campaign rules. The EOM also noted that authorities from other countries in the region, such as Argentina and Uruguay, have sought the Electoral Court's advice on these issues. The exchange of good practices among the region's authorities is always worth showcasing.

In spite of the progress achieved by the Electoral Court, there are still major opportunities for improvement in this area. To that end, the EOM suggests:

- Developing written protocols to establish rules for how the monitoring of social networks is to be conducted.
- Adopting digital tools, supported by programmed search routines, to detect prohibited content.
- Allowing users affected by a suspension order to file appeals with a jurisdictional agency that offers greater guarantees and is able to assess the measure in light of the inter-American standards governing freedom of expression.

3.4 POLITICAL PARTICIPATION OF WOMEN

Article 303 of the Panamanian Electoral Code states that in internal party elections and in general elections, candidacies must be arranged so that at least 50% of them are allocated to women. This rule does not stipulate position requirements, and so women can be included on the lists as substitute candidates. In addition, the law contains a safeguard that enables parties to break the parity requirement, in that the same article provides that "in cases in which female participation, as established by the party's Women's Secretariat, is lower than the percentage established by law, political parties may complete it with other candidates for the positions in question." In this way, the real-world implementation of the rule is left to the discretion of the political organizations.

The Mission saw that in the run-up to the general election, none of the registered parties submitted lists with parity between the genders. According to the information received, including both primary candidates and their substitutes, women accounted for 3,415 candidacies of a total of 11,229, or

25 Decree 10 of 2019.

approximately 30%.[26] The Mission noted, however, that most of the women appeared on the lists as substitutes: of the 5,869 primary candidacies, only 989 (16.8%) were held by women.[27]

For the period 2019-2024, women occupy 16 of the 71 seats that make up the National Assembly, or 22% of the total seats. This figure provides evidence to the marked under-representation of women in Panamanian politics.

As regards candidate training, the Mission notes with pleasure that the 2017 electoral reforms increased the percentage of public funds specifically earmarked for the political training of women from 10% to 20%. In addition, the reforms ordered that those funds be coordinated by each party's Women's Secretariat. The Mission notes the changes in the law and, at the same time, highlights the need for greater oversight of the contents and quality of the training programs offered by the parties.

In addition, the Mission was informed about the creation, within the Electoral Court's structure, of the office for gender equality.[28] The Mission noted that the office's duties are exclusively focused on the Court's internal affairs as they affect its officers. It was also noted that the human and financial resources allocated to the office are not generous.

In conclusion, Panama must work toward significant regulatory and institutional changes, in order to remove the series of obstacles that women today face in participating in the political arena under conditions of equality. To that end, the EOM recommends:

- Eliminating the clause that allows parties to avoid the requirement of presenting lists with gender parity.
- Redrafting the current provision to require that the genders alternate in lists of primary candidates lists, so that women are not solely included as substitutes. This provision is essential in achieving true parity.
- Implementing a system for the monitoring and oversight of effective compliance with the actions and programs for women's training that parties are required to carry out.
- Strengthening the gender equality office with trained personnel and increasing the financial resources allocated to it. The Mission also suggests expanding this unit's mandate, so that its duties include the implementation of plans and programs to encourage the political participation of women in all stages of the electoral process.

3.5 POLITICAL PARTICIPATION OF INDIGENOUS AND AFRO-DESCENDENT POPULATIONS

The Mission acknowledges the Electoral Court's efforts to increase voter registration rates among the indigenous population. One positive measure was the waiving of civil registry and identity service fees for the residents of the *comarcas*[29] and the campaigns to distribute identity documents

26 Information given to the Mission by the Electoral Tribunal of Panama.
27 Ibid.
28 Decree 27 of September 26, 2017.
29 Decree No. 6 of April 2003.

in indigenous territories. Compared to the previous election, five of the six indigenous *comarcas*[30] saw significant increases in the number of individuals on the electoral roll,[31] and that trend was also seen, albeit to a lesser extent, in those areas with the largest numbers of inhabitants who self-identify as Afro-Panamanian.[32]

The Mission noted that the materials used during the training sessions and on election day were prepared exclusively in Spanish.[33] That poses an obstacle to participation by those segments of the population where a different language is predominant. In addition, interview respondents agreed that large numbers of indigenous electors did not have clear information on the functions of the different authorities to be elected in the general election.

Although indigenous and Afro-Panamanian people account respectively for 12.3% and 9.2% of the total population,[34] their participation in popularly elected office is lower. The Mission was told that historically, indigenous representatives occupy five seats (7%) in the Assembly, which are those that correspond to the *comarcas* of Kuna Yala and Ngäbe-Buglé. In addition, several leaders of the Afro-descendent movement told the Mission that of the 112,229 candidates for president, mayors, deputies, and representatives, only two self-identified as Afro-Panamanian.[35] The Mission noted that Panamanian law does not provide any affirmative action measures for those groups.

In order to strengthen the inclusion of indigenous and Afro-descendent populations, the Mission recommends:

- Promoting educational campaigns on the functions of the different authorities elected at general elections in the *comarcas* and Afro-descendent territories.
- Creating electoral training and materials in native languages for distribution in the areas inhabited by indigenous peoples.
- Promoting initiatives and policies to encourage greater participation by Afro-Panamanian and indigenous candidates.

3.6 ELECTORAL ORGANIZATION

Logistics and distribution of electoral materials

In response to the recommendations made by the 2014 EOM, the Electoral Court has developed technological tools to improve the logistics of distributing electoral materials. QR codes were

30 The sixth *comarca*, Naso Tjer Di, was created less than 10 months ago, on July 18, 2018, and so statistics for it have not yet been published.

31 In Kuna Yala, the electoral roll grew by 7%; in Emberá-Wounaan, by 18%; in Ngäbe-Buglé, by 23%; in Kuna de Madungandí, by 26%; and in Kuna de Wargandí, by 24%. Figures furnished by the Electoral Court.

32 In Bocas del Toro, the electoral roll increased by 21%; in Colón and in Darién, by 14%; and in Panamá Oeste, by 18%. Figures furnished by the Electoral Court.

33 It should nevertheless be noted that, as reported by the Electoral Court, the publication *ABC of the Electoral Reforms* was translated into the languages of the indigenous *comarcas* and widely distributed in those territories.

34 2010 Housing and Population Census, National Statistics and Census Institute.

35 The figure refers solely to the number of candidates who publicly self-identified as members of the Afro-Panamanian community.

introduced to automate the preparation of electoral packages and to monitor their location. The Mission's observers highlighted the functioning of the logistics for the deployment of materials. They noted, however, that the facilities for preparing the kits were of reduced dimensions and were unsuitable for working with sensitive election materials.

On election day, once the counts had been completed, the tally sheets from each individual voting statoin were sent from the polling centers to the relevant tabulation centers. The Mission's observers noted that this process did not follow a standardized procedure: in some cases the tally sheets were sent before they were completed, while in others they were not sent until all the different election counts had finished. In addition, unsealed envelopes were used to transport the documents, and neither the parties nor the security forces supervised the process.

The EOM therefore suggests:

- Equipping suitable facilities and vehicles for the storage and transportation of election materials, in order to ensure their integrity.
- Standardizing the procedures for the submission of tally sheets and strengthening the oversight of this stage in the process.

Hospital voting

By means of Decree 13 of June 3, 2008, Panama introduced voting at hospitals and old-age care centers for the benefit of those unable to go to their assigned polling station for health reasons. By means of Decree 16 of March 27, 2019, this type of voting was expanded to cover individuals accompanying minors at pediatric hospitals and medical professionals and administrative staff required to work on election day.

The Mission was told that the list of citizens eligible to cast their votes in this way was drawn up by the Special Vote Commission on the day prior to the election. Because of the time constraints involved, the names included on that list are not removed from the general electoral roll. Although voters sign a form indicating that they cast their votes at the hospital and undertaking not to do so at their polling station, there is a real possibility of some of them voting twice, particularly medical staff and those accompanying the sick.

Consequently, the Mission recommends:

- Reviewing the design of the hospital vote program to eliminate any chance of voting twice.

Independent candidacies: signature-gathering process

Panamanian law allows the registration of independent candidacies by those citizens wishing to participate in elections without a supporting party structure. According to Article 312 of the Electoral Code, competing in the presidential election as an independent candidate requires satisfying a series of requirements, including gathering a minimum number of signatures which, on this occasion, was

set at 18,542.[36] The law further provides that only the three preliminary candidates with the highest levels of support can compete.[37]

To collect the signatures the Directorate of Electoral Organization provided the candidates' representatives with physical books, in which those interested in expressing their support were required to include their signatures, ID numbers, and personal details. The Mission noted that the books did not have to be presented along with copies of the supporters' ID cards or any other form of validating documentation.[38]

After the books are presented to the Court, a group of officials validates the supporters by comparing the signatures gathered against the signatures on file in the Court's ID records.

Various stakeholders told the Mission of their displeasure with the way this process was carried out, stating that no technological equipment was used for the visual comparison and that the officers in charge had no expert training. The lack of clear criteria for accepting or rejecting signatures was another cause for disquiet.

According to the information received by the Mission, a total of 1,244,173 signatures were presented for the presidential candidacies, of which 609,125 were accepted and 635,048 were rejected.[39] Given that the number of supporters determines not only which preliminary candidates will compete in the election but also the amount of public financing each one is to receive, the Mission believes that a thorough review of these procedures is necessary. The EOM therefore suggests:

- Developing a digital application to facilitate the registration of support and allow photos to be taken of supporters' ID cards.

- Improving the planning of the signature validation process, together with the training of the staff involved.

36 Electoral Code, Article 312. Independent candidates for the presidency must provide evidence of support for their candidacies by means of signatures representing at least 1% of the valid votes cast for the position of President of the Republic in the previous election.

37 In late 2017, a challenge was lodged seeking that this provision be ruled unconstitutional, alleging that it represents an undue restriction of the political rights enshrined in the Constitution and in the American Convention. In a judgment of November 12, 2018, the Supreme Court of Justice ruled that the provision was *res judicata*, in that it had been declared constitutional in a Supreme Court judgment of 2016.

38 The Court said it was working on cellphone and tablet applications to allow the gathering of supporters using on-line biometric validation.

39 According to the information received, the most common reasons why supporters were rejected were:
– Mismatch between the signature in the book and the signature on file.
– Duplicate signatures in a single book.
– The supporter had already given his or her support to another candidate.

3.7 ELECTORAL TECHNOLOGY

Unofficial Transmission of Results (TER)

At the end of election, the Unofficial Transmission of Results (TER) system was used to send the vote count figures from the polling stations to the Electoral Court. At most stations, the results were transmitted using a cellphone application, while satellite radios were used at locations with poor connectivity.

The Mission highlights that for the first time, the officials charged with transmitting the results from the polling stations were also required to send the Court photographs of the tally sheets. The images were then uploaded to a database that was accessible to the representatives of the political parties and independent candidates, and to the press. The files could not, however, be consulted by members of the public.

The data received by the Electoral Court were collated and then published on its web page. The first results were announced at 4:30 p.m. and, three hours after polling closed, more than 50% of the results tally sheets had been processed. By 9:00 p.m., the results of 90% of the voting stations had been tallied. The Mission notes that the public were unable to consult the preliminary numbers of seats in the legislature assigned to each party over the web.

In order to equip the citizenry with better tools for overseeing the counting process, the EOM suggests:

- Publishing, on an openly accessible web page, the images of the results tally sheets, along with the results of all the different elections.

4. ACKNOWLEDGMENTS

The Mission thanks the Government of Panama for its invitation to observe these elections, and it congratulates the authorities and officers of the Electoral Court on their professionalism, openness, and cooperation, which greatly facilitated the OAS team's work. The Mission would also like to highlight the support of other stakeholders involved in the electoral process, together with the hospitality of the Panamanian people.

The EOM also expresses its gratitude for the financial contributions received from the Governments of Brazil, Chile, the Republic of Korea, Spain, Mexico, the United States, the Netherlands, and Peru, which made the deployment of the Mission possible.

II. INFORMES POR ÁREA

A. ORGANIZACIÓN ELECTORAL

I. Introducción

El 5 de mayo de 2019, 2.757.823 ciudadanos panameños fueron convocados a votar para elegir a sus gobernantes de manera secreta y directa. Puesto que en Panamá las elecciones son concurrentes, en estos comicios se renovaron la totalidad de las autoridades gubernamentales: Presidente y Vicepresidente, Diputados/as de la Asamblea Nacional, Diputados/as al Parlamento Centroamericano, Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Concejales. La organización de todos los niveles de elección correspondió al Tribunal Electoral.

Para la planificación del proceso, el TE redactó El Plan General de Elecciones (PLAGEL), en el que se abordan las distintas tareas que deben llevarse a cabo para la organización de los comicios. El PLAGEL comprende, entre otras actividades, el registro y expedición del padrón electoral, los procesos de registro de candidatos, la capacitación electoral de funcionarios electorales e integrantes de las mesas de votación, la selección e identificación de los lugares en donde se ubicarán los centros y las mesas de votación, el diseño y la operación de las modalidades para ejercer el sufragio, el diseño, la producción y la logística de distribución de las papeletas, actas y materiales electorales, los procesos para el escrutinio y el conteo de los votos, entre otros. El presente informe desarrolla los principales hallazgos que surgen de la observación de estos distintos procesos.

II. Marco legal

El artículo 142 de la Constitución de Panamá reconoce la personería jurídica del TE y establece sus principales competencias: reglamentar, interpretar y aplicar la ley electoral, llevar adelante los actos jurídicos vinculados al estado civil de las personas, y organizar las distintas fases del proceso electoral. El texto constitucional establece también la forma en que son seleccionados los Magistrados del Tribunal.

Por otra parte, en el Código Electoral, en los artículos 130 al 139, se desarrollan algunas de las atribuciones del TE y sus responsabilidades. Asimismo, en 2016, la Asamblea Nacional aprobó la ley orgánica del TE, en la cual se detallan la estructura, integración y atribuciones del organismo.

Por último, siguiendo el orden jerárquico de normas, existen una serie de decretos que- en uso de sus facultades- el propio tribunal expide a fin de regular distintos aspectos del proceso electoral. De cara a las elecciones generales de 2019, el TE emitió el Decreto Reglamentario 12 del 21 de marzo de 2018, que definió el calendario electoral y estableció de manera precisa quiénes serían los responsables de ejecutar las acciones requeridas para la organización de los comicios y cómo éstas deben ser llevadas adelante.

III. Autoridades electorales

Tribunal Electoral

El Tribunal Electoral de Panamá (TE) es la instancia que administra y supervisa toda la gestión electoral a nivel nacional. Sus funciones principales son[40]:

a. Reglamentar la Ley Electoral, aplicarla y conocer de las controversias que origine su aplicación;

b. Realizar el Censo y Registro Electoral;

[40] Artigo 137 de la Constitución de la República de Panamá.

c. Organizar e fiscalizar el registro de electores y resolver las controversias, quejas y denuncias que al respecto ocurrieren;

d. Dirigir el proceso de reconocimiento y extinción de los partidos políticos, las etapas de planificación y organización de las elecciones generales y consultas populares, así como la administración del subsidio estatal a los partidos políticos y candidatos de libre postulación.

El TE está compuesto por tres Magistrados, que deben reunir los mismos requisitos que los jueces de la Corte Suprema de Justicia. Ejercen la máxima autoridad electoral y son designados en forma escalonada para períodos de diez años con la posibilidad de reelección; uno por el Órgano Legislativo, uno por el Ejecutivo y el otro por la Corte Suprema.

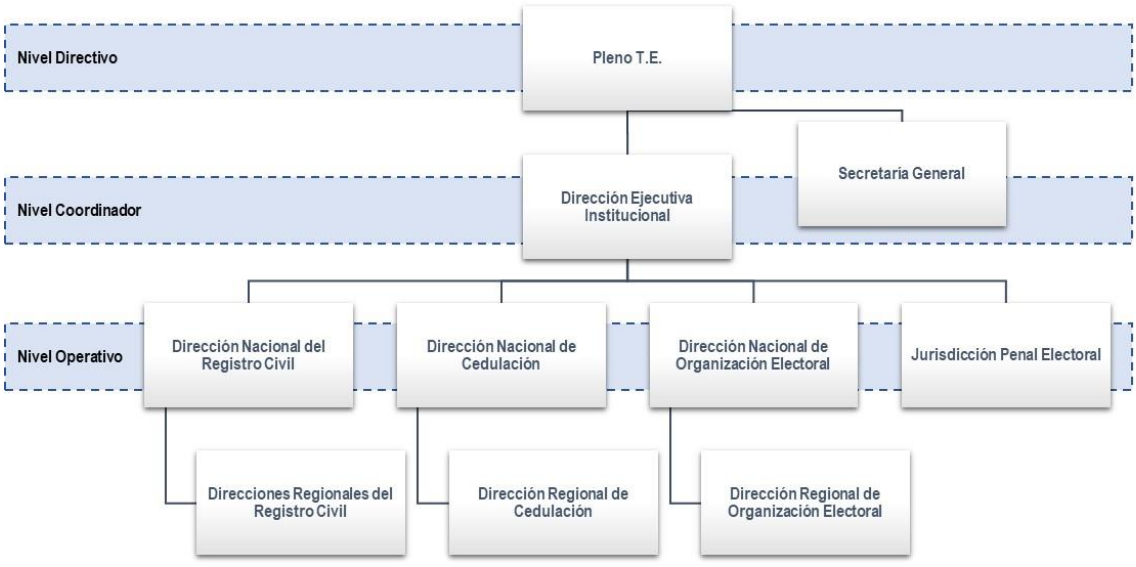
Al momento de los comicios, el TE se encontraba integrado de la siguiente manera:

Tabla1: Integración del Pleno del Tribunal Electoral, al 5 de mayo de 2019

Nombre	Cargo
Heriberto Araúz Sánchez	Magistrado Presidente
Eduardo Valdés Escoffery	Magistrado 1er.vicepresidente
Alfredo Juncá Wendehake	Magistrado 2do.vicepresidente

El TE tiene una estructura organizacional cuyo fundamento jurídico se encuentra en el artículo 130 del Código Electoral y en la ley orgánica de la institución. La figura 1 presenta de manera esquemática esta estructura:

Figura 1: Estructura organizacional del TE



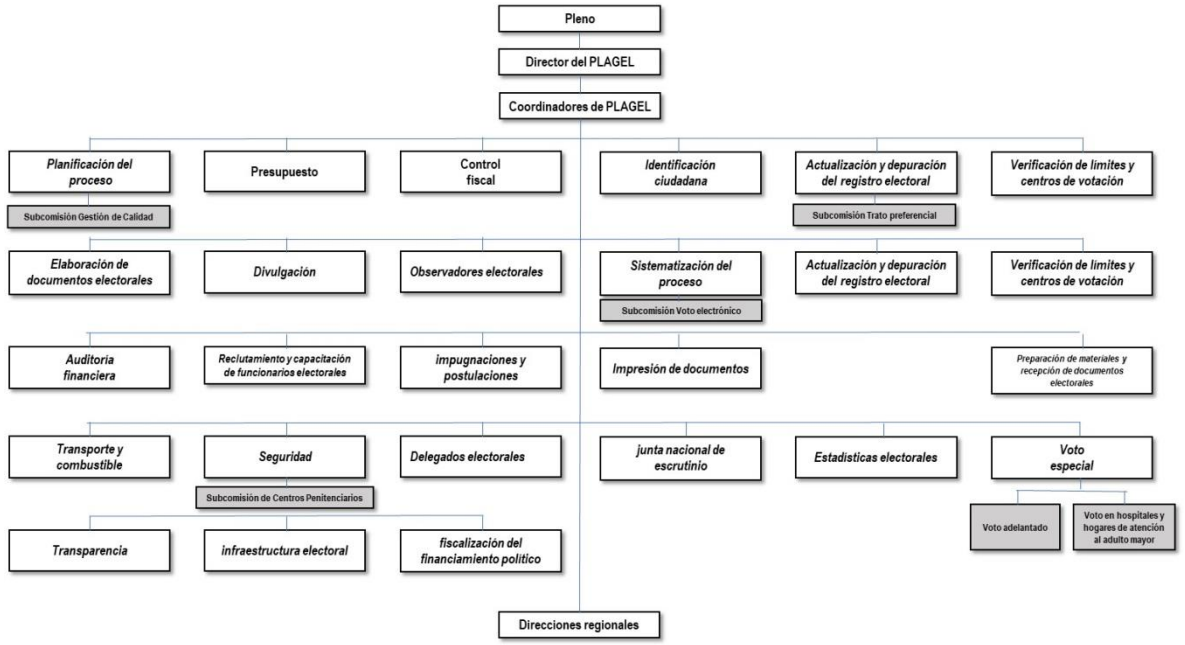
Fuente: Tribunal Electoral

En los niveles de dirección y coordinación se desarrollan las directrices generales (decretos normativos) y las líneas de coordinación institucional. Además, se llevan adelante las funciones de fiscalización, de auditoría y de informática. En el nivel operativo, en cambio, se ejecutan los mandatos que emanan de los niveles directivos y se realizan las tareas propias de organización. A

partir de las direcciones regionales, se desagregan una serie de oficinas distritales y locales, que realizan las tareas operativas a nivel de los corregimientos.

Cabe señalar que, durante el período electoral, el TE constituye, en paralelo a su estructura permanente, otra estructura orgánica de nivel directivo y de carácter técnico-normativo, integrada por comisiones temáticas. La labor principal de estas unidades es la de coordinarse entre sí para ejecutar y dar seguimiento a cada una de las tareas establecidas en el Plan General de Elecciones (PLAGEL). Para las elecciones generales de 2019, se constituyeron 26 comisiones:

Figura 2: Comisiones formadas en el marco del PLAGEL.



Respecto a la coordinación de las comisiones, la Misión observó que el tribunal cuenta con herramientas tecnológicas que le permiten monitorear todas las actividades preelectorales, controlando el cumplimiento de cada una de ellas. Se destaca el uso de la herramienta informática MS PROJECT, sistema que permite revisar diariamente los avances de las actividades que cada comisión y cada dirección regional debe llevar adelante. Ello permite identificar tempranamente posibles retrasos o desviaciones respecto a los plazos pautados y, a través de la misma plataforma, establecer las medidas de corrección que correspondan.

Juntas Electorales

Además del Tribunal Electoral, el Código Electoral establece 4 grupos de Juntas Electorales - *Nacional, de Circuitos Electorales, Distritales y Comunales de Escrutinio* - organismos temporales que operan en todas las regiones del país. Después del conteo parcial realizado por las Mesas de Votación al cierre de la jornada, las Juntas Electorales efectúan los escrutinios de los correspondientes circuitos y remiten las actas con los resultados al TE. Las competencias de cada Junta Electoral están detalladas a continuación:

- *Junta Nacional de Escrutinio*: Tiene a su cargo las funciones relacionadas con el escrutinio de votos emitidos en la elección para Presidente y Vicepresidente[41]. Está integrada por un presidente, un secretario y un vocal designado por el Tribunal Electoral, y un representante

[41] Código electoral. Art 155

propuesto por cada uno de los partidos políticos que hayan hecho postulaciones para Presidente y Vicepresidente de la República[42].

- *Juntas de Escrutinio de Circuitos Electorales para presidente:* se encargan de sumar los resultados recibidos de las mesas de votación para presidente y vicepresidente de la República y de remitir dichos resultados con las actas respectivas a la Junta Nacional de Escrutinio[43].

- *Juntas de Escrutinio de Circuitos Electorales para diputados*: funcionan en cada circuito electoral y tienen bajo su responsabilidad el proceso de escrutinio de los votos emitidos para los diputados[44]. Cuentan con un presidente, un secretario y un vocal designados por el Tribunal Electoral, y un representante de los candidatos o partidos políticos que hayan presentado postulaciones[45].

- *Juntas Distritoriales de Escrutinio*: operan a nivel de los distritos en Panamá y son responsables de escrutar los votos emitidos para alcaldes y concejales[46]. También están integradas por un presidente, un secretario y un vocal designados por el Tribunal Electoral y un representante propuesto por cada uno de los partidos políticos y de los candidatos independientes que hayan presentado postulaciones[47].

- *Juntas Comunales de Escrutinio*: funcionan en cada corregimiento y les corresponde el escrutinio general de los votos emitidos para los representantes de corregimiento. Las juntas comunales de escrutinio están integradas por un presidente, un secretario y un vocal designado por el Tribunal Electoral, y un representante propuesto por cada uno de los partidos políticos y de los candidatos independientes que hayan hecho postulaciones.[48]

Mesas de Votación

Las Mesas de Votación son instancias temporales conformadas para cada proceso electoral. Sus miembros validan la identidad de los votantes, supervisan el sufragio y realizan el primero conteo de los votos emitidos, denominado escrutinio parcial[49]. Las mesas se conforman por un presidente, un secretario y un vocal designados por él TE[50]. Además, cuentan con un representante por cada uno de los partidos políticos y candidatos independientes.

Otros órganos relacionados con el proceso electoral

Fiscalía General Electoral

La Fiscalía General Electoral es una agencia de instrucción independiente del Tribunal Electoral a quien corresponden las funciones descritas a continuación[51]:

1. Salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos.

[42] Código electoral. Art 156
[43] Código electoral. Art 153
[44] Código electoral. Art 160
[45] Código electoral. Art 162
[46] Código electoral. Art 165
[47] Código electoral. Art 166
[48] Código electoral. Art 170
[49] Código electoral. Art 174
[50] Código electoral. Art 176
[51] Artigo 138 de la Constitución de la República de Panamá.

2. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos en lo que respecta a los derechos y deberes políticos electorales.
3. Perseguir los delitos y contravenciones electorales.

El Fiscal General Electoral es nombrado por el Presidente de la República y debe ser aprobado por la Asamblea Nacional. Ejerce mandato de diez años de duración y debe cumplir con los mismos requisitos que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por lo que está sujeto a iguales restricciones.

La Misión se observó que llegado el día de los comicios aún no se había nombrado a un nuevo fiscal electoral, pese a que quien entonces ocupaba el cargo debería haber culminado su mandato el 31 de diciembre de 2018[52].

Cuerpo de Delegados Electorales

El Cuerpo de Delegados Electorales[53] es un grupo de ciudadanos cuya función principal es mediar en los conflictos o desavenencias que se presenten durante el proceso electoral entre los actores políticos o grupos de la sociedad civil. Asimismo, a solicitud de los partidos, pueden mediar en disputas al interior de las organizaciones políticas. Son, además, representantes directos de los magistrados del Tribunal Electoral ante los gobernadores, los alcaldes, los corregidores, y demás autoridades de gobierno.

Los delegados son nombrados y removidos libremente por el TE, debiendo cumplir los siguientes requisitos[54]:

1. Ser ciudadano panameño, mayor de 18 años de edad.
2. No haber sido condenado por la comisión de delito común o electoral.
3. No ser miembro de partido político, en formación o constituido.

Comisión Nacional de Reformas Electorales

La Comisión Nacional de Reformas Electorales es un organismo de consulta del Tribunal Electoral, cuyo fin es asistir a los Magistrados en la preparación de los proyectos de reforma del Código Electoral. El papel de la Comisión resulta fundamental, ya que, en Panamá, luego de cada elección, se revisa la normativa electoral a fin de sentar las bases para los siguientes comicios. La Misión desea destacar esta iniciativa como una buena práctica y celebra que, la línea con lo recomendado por la MOE en las elecciones generales de 2014, se haya incorporado en ley la existencia de la Comisión de Reformas, órgano que hasta entonces no tenía estatus legal.

IV. Registro electoral

Por mandato constitucional establecido en el artículo 143, corresponde al Tribunal Electoral organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores, así como resolver las controversias, quejas y denuncias que al respecto se presenten. Para la confección del registro, todo ciudadano/a , una vez

[52] Constitución Política de la República de Panamá, artículo 138.
[53] Actualmente, integran esta estructura alrededor de 1,200 ciudadanos/as.
[54] Artículo 143 del Código electoral.

cumplidos los 18 años[55], está obligado/a a empadronarse en el lugar de su residencia en los censos electorales que realiza el TE.

La depuración del registro es permanente y su objetivo es actualizar los cambios de residencia y excluir las inscripciones de los ciudadanos fallecidos, los que perdieron su nacionalidad, o los que hayan visto suspendidos sus derechos políticos. A tales fines, los tribunales y las autoridades tienen la obligación de remitir al tribunal copia de las sentencias ejecutoriadas que afecten el registro.

Padrón electoral

El Padrón electoral es el corte que se hace del Registro Electoral en una cierta fecha, a fin de que se establezca la lista general de electores que están legalmente habilitados para emitir el sufragio en una determinada elección.

Como lo ordena la Ley, para las elecciones generales del 5 de mayo de 2019 el Tribunal Electoral preparó y publicó un Padrón Electoral Preliminar, correspondiente al registro de electores vigente al 30 de abril de 2018. El mismo se publicó y distribuyó en medios impresos de alcance nacional, con el fin de que pudiera ser objeto de revisión por parte de los partidos y ciudadanos, y que, quienes así lo consideraran pertinente, pudieran solicitar correcciones. Debe tenerse en cuenta, además, que- hasta el 15 de octubre- los ciudadanos tuvieron la posibilidad de realizar nuevas inscripciones.

Tabla 2: Depuración del Padrón Electoral

Estado_ID	Descripción	Electores
1	REGISTRO INICIAL	2.701.538
2	INCLUSION MANUAL	104
6	EXCLUSION POR DEFUNCION	12051
8	EXCLUSION POR ANULACION / SUSPENSION NACIMIENTO	18
9	EXCLUSION POR INHABILITACION DE JUSTICIA ELECTORAL	2
11	INCLUSION POR REINCORPORACION DE DEFUNCION	8
13	INCLUSION PRIMERA VEZ ESPECIAL	30.615
14	INCLUSION PRIMERA VEZ TARDIOS	25.447
15	INCLUSION DE EXCLUIDOS (3 EVENTOS Y NO TRAMITES)	110
16	INCLUSION POR CULMINACION DE INHABILITACION ANTES	1
PADRÓN FINAL		**2.757.823**

Fuente: Datos provistos por el Tribunal Electoral.

El 4 de febrero de 2019, tras realizar las correcciones solicitadas, el Tribunal Electoral entregó el Padrón Electoral Final a los representantes de partidos políticos, candidatos por libre postulación y sociedad civil organizada. Un total de 2.757.823 panameños/as fueron habilitados para votar, 50.2% de mujeres y 49.8% de hombres. Al comparar con la elección de 2014, se constata un incremento del 12% en el número de ciudadanos registrados.

Tabla 3: Incremento comparativo del Padrón Final 2014 vs. 2019

[55] Los menores de edad que deban llegar a la mayoría de edad hasta el día anterior a unas elecciones generales, inclusive, y que deseen votar en ellas deberán hacer su solicitud de cédula de identidad personal hasta el 15 de octubre del año anterior a las elecciones para quedar incluidos en el Padrón Electoral. Art 20 del Código Electoral.

Provincia y Comarca	2014	2019	Incremento	(%)
Bocas del Toro	77.971	94.567	16.596	21
Coclé	172.750	194.726	21.976	13
Colón	169.057	191.909	22.852	14
Chiriquí	310.996	345.076	34.080	11
Darién	31.982	36.424	4.442	14
Herrera	91.816	100.216	8.400	9
Los Santos	75.709	81.865	6.156	8
Panamá	874.019	951.466	77.447	9
Panamá Oeste	322.889	380.982	58.093	18
Veraguas	178.616	197.308	18.692	10
Guna Yala	21.704	23.248	1.544	7
Emberá - Wounaán	6.849	8.048	1.199	18
Ngäbe - Buglé	114.193	139.947	25.754	23
Guna de Madungandí	2.354	2.961	607	26
Guna de Wargandí	1.089	1.355	266	24
Residentes en el extranjero	5.407	7.725	2.318	43
Total Nacional	**2.457.401**	**2.757.823**	**300.422**	**12 %**

Fuente: Tribunal Electoral, TE. Con corte al 31 de diciembre de 2018.

V. Registro de candidaturas

- Candidatos/as de partidos políticos y alianzas

Los requisitos que deberán cumplir los candidatos postulados por los partidos políticos se encuentran establecidos en el Código Electoral, capítulo III Postulaciones, Normas generales, artículo 297 y siguientes. De acuerdo a lo que establece la normativa, existen distintas vías para seleccionar e inscribir a los postulantes: la primera es mediante la celebración de elecciones primarias[56], las cuales son reglamentadas, organizadas, fiscalizadas y financiadas por el TE[57]. También se pueden llevar adelante convenciones o congresos partidarios. La normativa permite, además, a otros medios no especificados[58].

- *Candidatos/as de libre postulación*

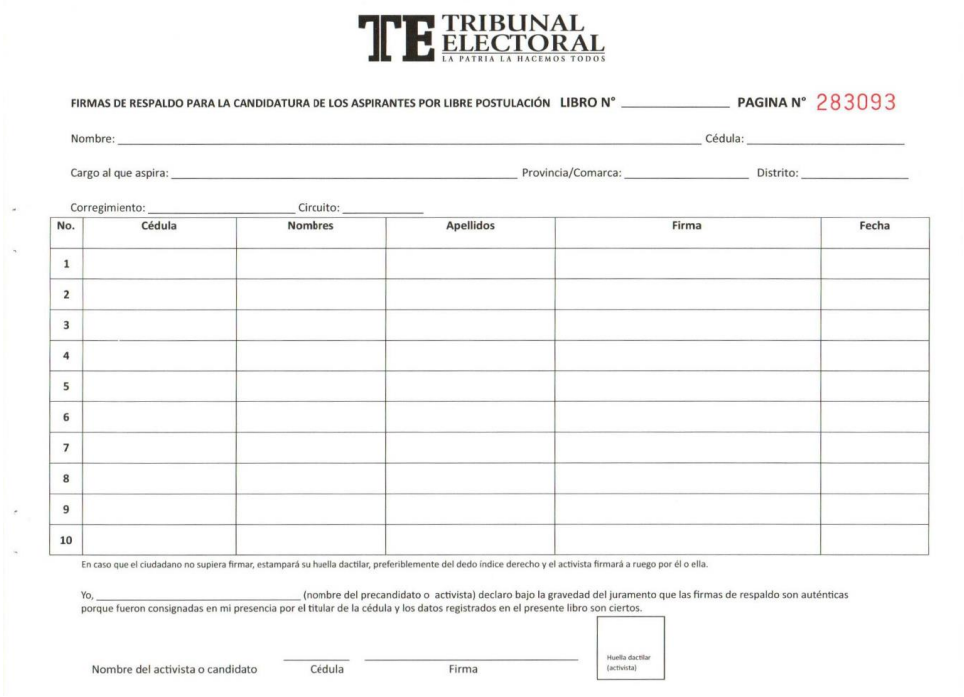
La legislación panameña permite la inscripción de candidaturas de libre postulación para aquellos ciudadanos o ciudadanas que desean participar en la elección por fuera de las organizaciones partidarias. De acuerdo con lo estipulado en el código electoral, para competir en la elección presidencial bajo esta modalidad se debe cumplir una serie de requisitos, entre ellos, recolectar una cantidad mínima de firmas, que en esta oportunidad se fijó en 18.542[59]. La normativa establece,

[56] Las elecciones primarias son obligatorias para la selección de los candidatos/as presidenciales, no así para las otras categorías. Artículo 301 del código electoral.
[57] Artículo 299, Código Electoral
[58] "Los procesos de elección de candidatos que no se realicen a través de primarias y convenciones o congresos se podrán efectuar hasta el mes de noviembre". Artículo 299.
[59] Artículo 312 del Código electoral. Quienes se postulen a la presidencia por libre postulación deberán acreditar el respaldo a la candidatura mediante firma de adherentes, como mínimo, del 1% de los votos válidos emitidos para el cargo de presidente de la República de la última elección.

además, que únicamente pueden participar de la contienda los tres precandidatos que obtienen el mayor número de apoyos[60].

Para la recolección de firmas, la Dirección de Organización Electoral entregó a los representantes de los postulantes libros físicos, en los que los interesados en prestar su apoyo debían completar con su rúbrica, número de cédula y datos biográficos. La Misión constató que junto con los libros no era necesario presentar copia de las cédulas de los adherentes ni ningún otro tipo de documentación soporte[61].

Figura 3: Imagen de una hoja tipo del libro de recolección de firmas.



TRIBUNAL ELECTORAL
LA PATRIA LA HACEMOS TODOS

FIRMAS DE RESPALDO PARA LA CANDIDATURA DE LOS ASPIRANTES POR LIBRE POSTULACIÓN LIBRO N° _____ PAGINA N° 283093

Nombre: _____ Cédula: _____

Cargo al que aspira: _____ Provincia/Comarca: _____ Distrito: _____

Corregimiento: _____ Circuito: _____

No.	Cédula	Nombres	Apellidos	Firma	Fecha
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					

En caso que el ciudadano no supiera firmar, estampará su huella dactilar, preferiblemente del dedo índice derecho y el activista firmará a ruego por él o ella.

Yo, _____ (nombre del precandidato o activista) declaro bajo la gravedad del juramento que las firmas de respaldo son auténticas porque fueron consignadas en mi presencia por el titular de la cédula y los datos registrados en el presente libro son ciertos.

Nombre del activista o candidato _____ Cédula _____ Firma Huella dactilar (activista)

Fuente: Tribunal Electoral

Una vez presentados los libros ante el Tribunal, un grupo de funcionarios procedía a la validación de los apoyos, para lo cual se contrastaba visualmente la imagen de la firma recogida contra la imagen de la firma que figura en el registro de cedulación del TE.

Distintos actores manifestaron a la Misión su disconformidad respecto a la forma en que se realizó este proceso, señalando que no se utilizó ningún tipo de soporte tecnológico para el contraste y que los funcionarios que realizaron la comparación visual eran, en su mayoría, personas sin la experiencia ni la formación necesaria para desempeñar tal tarea. La falta de criterios claros para la aceptación o rechazo de las firmas fue otro de los motivos que suscitó cuestionamientos. Candidatos con los que se reunió la misión aseguraron que durante el proceso recibieron- de manera verbal y no

[60] Artículo 312, numeral 4 del código electoral. A finales de 2017, se presentó un recurso para que se declarara inconstitucional esta disposición, alegando que la misma supone una restricción indebida de los derechos políticos consagrados en la constitución y en la Convención Americana. En un fallo del 12 de noviembre de 2018, la Corte Suprema de Justicia manifestó que la citada disposición era cosa juzgada, ya que había sido declarada constitucional en una sentencia emitida por el mismo Tribunal en 2016.

[61] El Tribunal indicó que se encuentra trabajando en aplicaciones para uso de celulares y tabletas que permitan la recolección de apoyo mediante validación biométrica en línea.

por escrito- indicaciones de parte de los funcionarios del TE respecto a modificaciones en los criterios de revisión de las rúbricas.

De acuerdo con la información entregada por el Tribunal Electoral, para la inscripción de candidaturas a nivel presidencial se presentaron un total de 1.244.173 firmas, de las cuales 609.125 fueron admitidas y 635.048, rechazadas. Se debe tener en cuenta que el número de adherentes define no sólo quién accede a participar de la elección, sino también cuál es el monto de financiamiento público que se le otorga a cada candidato.

Tabla 4: Firmas recibidas y aceptadas para la inscripción de candidaturas de libre postulación a la presidencia.

No.	Nombre	Recibidas	Aceptadas		Rechazadas	
			Cantidad	%	Cantidad	%
Total		**1.244.173**	**609.125**	**49.0**	**635.048**	**51.0**
1	Ana Matilde Gómez Ruiloba	182.543	131.415	72,0	51.128	28,0
2	Marco Antonio Ameglio Samudio	356.075	115.024	32,3	241.051	67,7
3	Ricardo Alberto Lombana González	165.477	108.492	65,6	56.985	34,4
4	Dimitri Osmin Flores Posso	157.307	100.608	64,0	56.699	36,0
5	Francisco Manuel Carreira Pittí	246.856	70.650	28,6	176.206	71,4
6	Miguel Antonio Bernal Villalaz	33.537	25.597	76,3	7.940	23,7
7	Gerardo Barroso	38.019	19.270	50,7	18.749	49,3
8	Pablo Garrido Araúz	22.174	14.734	66,4	7.440	33,6
9	Domingo Edison García Melgar	19.720	10.284	52,2	9.436	47,8
10	Cecilio Eduardo Simón Peralta	5.848	4.030	68,9	1.818	31,1
11	Jose Didimo Escobar Samaniego	4.989	2.754	55,2	2.235	44,8
12	Jose Luis Galloway Logan	2.493	1.879	75,4	614	24,6
13	Marcelina Bradley Quijano	2.580	1.493	57,9	1.087	42,1
14	Enrique Marcos Hermoso Coordich	2.863	787	27,5	2.076	72,5
15	Agustin Sosa Peñalba	1.033	685	66,3	348	33,7
16	Everardo Alfredo Grajales Guerra	996	560	56,2	436	43,8
17	Raul Antonio Beliz González	903	373	41,3	530	58,7
18	Eleazar Araúz Castillo	566	341	60,2	225	39,8
19	Alberto Araúz De León	161	125	77,6	36	22,4
20	Arturo Chen Tenorio	33	24	72,7	9	27,3

Fuente: Información entregada a la MOE por el TE.

VI. Logística y distribución de los materiales electorales

Durante la etapa preelectoral, la Misión estuvo presente en las instalaciones donde se llevó adelante el armado de los paquetes electorales. Los especialistas de la MOE destacaron que, tal como había sido recomendado por la OEA en las elecciones de 2014, el Tribunal Electoral desarrolló herramientas tecnológicas para mejorar la logística asociada a la distribución de los materiales. En concreto, se observó que para cada uno de los elementos incluidos en el paquete electoral (desde un lápiz hasta una mampara) se imprimió una etiqueta con códigos "QR", con la capacidad de almacenar datos en un sitio web.

Figura 4: Armado de los paquetes electorales en los días previos a los comicios

Fuente: Imagen capturada por especialista de la MOE

La nueva herramienta permitió llevar el registro de ingreso de cada elemento que era colocado en los paquetes electorales. Además, facilitó la identificación de fallas en el empacado como, por ejemplo, faltantes o sobrantes de materiales. El sistema hizo posible, asimismo, la impresión de actas de registro para la entrega y la recepción de los materiales en cada uno de los puntos de la cadena de distribución. En estos documentos se volcaron datos como la descripción y la cantidad de material a entregar, las condiciones de los mismos, el lugar, la fecha y la hora de entrega, y las firmas de los funcionarios responsables.

A pesar de los importantes avances en el funcionamiento de la logística asociada al despliegue de los materiales, todavía existen oportunidades de mejora en esta área. Los observadores de la misión señalaron que las instalaciones destinadas a la preparación de los paquetes electorales no eran las adecuadas. El edificio donde se concentraron las tareas de logística tiene un diseño de oficina, con espacios reducidos que dificultaron el trabajo. Asimismo, a pesar de contar con tres pisos, no tiene ascensores, lo que obligó al personal a trasladar los paquetes por las escaleras.

<u>Papeletas</u>

Las papeletas utilizadas en los comicios fueron elaboradas en la imprenta de TE, ubicada en las instalaciones del Tribunal. Con el fin de que el elector y los funcionarios de mesas pudieran identificarlas fácilmente, las papeletas fueron producidas con colores distintos según el tipo de elección. Llevaron, además, el nombre del candidato y su fotografía, así como el emblema del

partido. En el caso de los candidatos de libre postulación, estos figuraban en la boleta con un color predeterminado por el TE mediante sorteo.

La Misión observó que las papeletas no contaban con ninguna medida de seguridad ni código que permitiera su identificación. Los funcionarios del TE con los que se entrevistó la Misión explicaron que, a su entender, ello no era necesario, debido a que tanto las papeletas sobrantes como las depositadas en las urnas sería quemadas en su totalidad al cierre de las votaciones y después de realizar el escrutinio en la mesa. Debe tenerse en cuenta que, en Panamá, la ley no contempla la posibilidad de un reconteo de votos, siendo el acta de mesa el único documento con validez legal para el procesamiento de los resultados oficiales.

Actas de escrutinio

Al cierre de la jornada, los miembros de mesa debieron preparar, para cada nivel de elección, cuatro actas originales con cuatro copias. Las originales fueron entregadas de la siguiente manera: una al TE, otra a la correspondiente Junta de Escrutinio, otra al Presidente de la mesa de votación y la última al Secretario de la mesa. Las copias fueron distribuidas entre los representantes de los partidos políticos y de los candidatos de libre postulación, en los casos en que éstos así lo solicitaron. Los miembros de mesa debieron encargarse, además, de completar las actas TER, utilizadas específicamente para la transmisión extraoficial de resultados.

Figura 6: Esquema de distribución de las actas

Fuente: Tribunal Electoral

El día de la elección, finalizado el conteo, las actas de cada una de las mesas fueron enviadas desde los centros a las correspondientes juntas de escrutinio. Los observadores de la Misión reportaron que este proceso de repliegue no se realizó de manera estandarizada: en algunos casos las actas se enviaron ni bien fueron completadas, mientras que en otros se esperó a finalizar el escrutinio de todos los niveles de elección. Asimismo, se observó que se utilizaron sobres no sellados para el traslado de estos documentos y que ni los partidos ni las fuerzas de seguridad supervisaron el repliegue.

VII. Modalidades especiales de votación

Voto adelantado

El voto adelantado tiene por objetivo garantizar el derecho al sufragio- en la elección de Presidente y Vicepresidente- a los panameños que prestan servicio en la Fuerza Pública, Cuerpo de Bomberos, Cruz Roja Panameña, Sistema Nacional de Protección Civil (Sinaproc) y funcionarios de la Fiscalía y del TE quienes, por la naturaleza de sus funciones, tienen que trabajar fuera de su circunscripción[62]. También pueden participar de esta modalidad los ciudadanos que, por motivo de viaje, estarán fuera del país el día de los comicios.

Los interesados en votar de manera adelantada para las elecciones de 2019 debieron registrarse, en la Dirección Regional de Organización Electoral correspondiente, entre el jueves 1 de noviembre de 2018 y el jueves 31 de enero de 2019. El voto adelantado se desarrolló entre el 4 de marzo y el 4 de abril de 2019, en 15 mesas de votación instaladas en oficinas regionales del Tribunal Electoral en todo el país. De un total de 4.507 votantes habilitados, un 48% ejerció el sufragio[63]. A quienes efectivamente votaron se los excluyó del padrón de mesa que se utilizó el 5 de mayo.

Voto de los panameños residentes en el exterior

Si bien la legislación panameña contempla el voto en el extranjero desde 1983[64], esta modalidad no se puso en práctica sino hasta las Elecciones Generales de 2009. Las y los panameños en el exterior pueden votar únicamente para Presidente y Vicepresidente de la República.

Para las elecciones 2019 se inscribieron en el Registro Electoral en el Exterior (RERE) 7.725 ciudadanos, siendo los países con la mayor cantidad de inscritos: Estados Unidos (5.042), España (332), Costa Rica (310), Colombia (187), México (179) y Canadá (170)[65]. Los panameños registrados en el RERE tuvieron la posibilidad de ejercer su voto a través de internet, entre el 23 de abril y el 2 de mayo. Asimismo, el día de la elección, aquéllos que todavía no hubieran sufragado y se encontraran en Panamá, pudieron votar en una mesa especial ubicada en la sede del Tribunal Electoral. De acuerdo con los datos entregados por la autoridad electoral a la MOE, de los 7.725 electores residentes en el exterior fueron 1.374 los que efectivamente votaron (17,8%)[66].

Voto en hospitales

Mediante el Decreto 13 del 3 de junio de 2008, se estableció en Panamá el voto en hospitales y centros de atención al adulto mayor, para aquellas personas que, por encontrarse internadas, no pueden concurrir al centro de votación que les ha sido asignado. Mediante el decreto 16 del 27 de marzo de 2019, se incorporó a esta modalidad de votación a los acompañantes de los menores de edad en hospitales pediátricos, así como a los profesionales médicos y funcionarios administrativos que laboran el día de los comicios.

El registro de los ciudadanos que participaron en esta modalidad de votación se realizó el sábado 4 de mayo. Para ello, un funcionario del Tribunal Electoral se hizo presente en los hospitales seleccionados y elaboró un padrón preliminar, con nombre y número de cédula de todos los

[62] Código electral. Artículo 10
[63] Información entregada a la Misión por el Tribunal Electoral
[64] Artículo 11 del Código electoral
[65] Información entregada a la Misión por el Tribunal Electoral
[66] ibidem

interesados en sufragar, ya sea que fueran pacientes o funcionarios de la institución. La Misión constató que el mismo día de la elección era posible agregar nuevos nombres al padrón, en el caso de ciudadanos que hubieran sido hospitalizados con posterioridad a la elaboración de la lista o de trabajadores que hasta entonces no hubiesen sido informado de que deberían cumplir su turno de trabajo el día de los comicios.

Por una cuestión de plazos, quienes se inscribieron en el registro para voto en el hospital no fueron eliminados del padrón general. Si bien, luego de sufragar, los electores firman un formato reconociendo haber emitido su voto en el hospital y comprometiéndose a no hacerlo en su centro, existe la posibilidad material de que uno de estos electores, especialmente acompañantes y personal médico, pudiera votar dos veces. Personal del TE informó a la Misión que, con el fin de detectar posibles votos duplicados, al concluir las elecciones, se realice el contraste de los ciudadanos que votaron en hospitales contra el padrón general.

De acuerdo con los datos proporcionados por la Dirección Nacional de Organización Electoral, las cifras de votación en los llamados Centros Especiales de Votación[67] fueron:

Total de Votantes:	4.081
Total de Votos Válidos:	3.996
Total de Votos Blancos:	39
Total de Votos Nulos:	46

VIII) Condiciones para el voto de mayores de edad y con discapacidad

La Subcomisión de Trato Preferencial del TE realizó, en coordinación con la Red Nacional de Discapacidad, una verificación de accesibilidad de los centros de votación con mayor cantidad de electores a nivel nacional. Asimismo, elaboró una Guía de atención a las personas con discapacidad y adultos mayores, que fue dada a los funcionarios que laboraron en los centros el día de la votación.[68] Asimismo, se convocó a estudiantes para que, de manera voluntaria y como parte de sus tareas de formación cívica, prestaran asistencia a adultos mayores y personas con discapacidad para la identificación de las mesas en las que les correspondía votar y para trasladarse dentro del centro.

Al igual que en elecciones anteriores, la Misión observó que la organización de las mesas por número de cédula, que implica una división de los electores por edad, llevó a que hubiera filas considerablemente largas en aquellas mesas destinadas a adultos mayores. Otro aspecto que llamó la atención a los observadores de la OEA fue la falta de un protocolo establecido para los acompañantes en el voto asistido. En distintos puntos del país, la Misión observó casos en los que la misma persona acompañaba a varios ciudadanos a votar y recibía un llamado de atención por parte de los delegados electorales. En este contexto, es de destacar que el Código Electoral se limita a establecer que “los notoriamente ciegos y los físicamente imposibilitados para actuar sin ayuda podrán hacerse acompañar por personas de su confianza”. Esta disposición permite cierto grado de discrecionalidad sobre quién puede actuar como acompañante y debe ser revisada.

[67] Incluye Hospitales, Centros de atención al adulto mayor y centros penitenciarios.
[68] Guía de Atención a las personas con discapacidad y adultos mayores. Subcomisión de Trato Preferencial. PLAGEL 2017-2019.

IX. Capacitación Electoral

La Comisión de Reclutamiento y Capacitación del TE tuvo la responsabilidad de llevar a cabo el proceso de formación y entrenamiento de los ciudadanos/as seleccionados/as para prestar servicios el día de los comicios, entre ellos:

- Coordinadores de Área
- Supervisores de Corregimiento y Supervisores de Centro
- Coordinadores de Junta
- Miembros de Junta
- Inspectores de Mesa
- Miembros de Mesa

El diseño, y producción de materiales de capacitación., (instructivos, guías, folletos, entre otros), también fue tarea de la Comisión, la cual se encargó, además, del diseño y la puesta en práctica del Plan de Educación a la Ciudadanía, para informar y difundir los temas cívico-electorales relacionados con las elecciones generales. Los talleres de formación, tanto de funcionarios como de ciudadanos, se dieron de manera descentralizada en cada dirección regional, pero siguiendo directrices establecidas en el PLAGEL.

A continuación, se presenta un concentrado con cifras de las metas y avances obtenidos como producto de la capacitación a los diferentes tipos de funcionarios y de la ciudadanía.[69].

Tabla V: Avance en la capacitación de coordinadores de área, supervisores (distrito y centro) e inspectores de mesa

REGIÓN	*COORDINADOR DE ÁREA*		*SUPERVISOR DE CORREGIMIENTO O DISTRITO*		*SUPERVISOR DE CENTRO*		*INSPECTOR DE MESA*	
	Meta	*Avance*	*Meta*	*Avance*	*Meta*	*Avance*	*Meta*	*Avance*
Bocas del Toro	*12*	*12*	*14*	*14*	*5*	*5*	*35*	*35*
Coclé	*12*	*12*	*16*	*11*	*0*	-	*76*	*69*
Colón	*12*	*12*	*22*	*20*	*9*	*9*	*134*	*134*
Chiriqui	*22*	*22*	*82*	*82*	*0*	-	*179*	*179*
Darién	*5*	*5*	*0*	-	*0*	-	*0*	-
Herrera	*7*	*7*	*0*	-	*0*	-	*63*	*63*
Los Santos	*14*	*13*	*42*	*42*	*0*	-	*129*	*129*
Panamá Centro	*2*	*2*	*20*	*20*	*34*	*34*	*179*	*179*
Panamá Norte	*5*	*5*	*5*	*5*	*5*	*5*	*59*	*59*
Panamá Este	*10*	*10*	*9*	*12*	*34*	*34*	*133*	*133*

69 Capacitación a Funcionarios de Apoyo y otros. Comisión de Reclutamiento y Capacitación. PLAGEL 2017-2019. Las cifras corresponden al 25 de abril de 2019, por lo tanto no son las definitivas

Panamá Oeste	*9*	*9*	*0*	-	*0*	-	*116*	*116*
Arraiján	*0*	-	*0*	-	*0*	-	*56*	*56*
San Miguelito	*10*	*10*	*0*	-	*0*	-	*150*	*150*
Veraguas	*28*	*28*	*0*	-	*0*	-	*71*	*71*
Kuna Yala	*3*	*3*	*1*	*1*	*0*	-	*11*	*11*
Total	***151***	***150***	***211***	***207***	***87***	***87***	***1391***	***1384***
% de Avance	***99.3***		***98.1***		***100.0***		***99.5***	

Fuente: información provista a la MOE por el TE.

Tabla VI: Avance en la capacitación de coordinadores y miembros de junta y ciudadanos

REGIÓN	***COORDINADOR DE JUNTA***		***M. DE JUNTA***		***M.M. DE CÁRCEL***		***CIUDADANÍA***	
	Meta	***Avance***	***Meta***	***Avance***	***Meta***	***Avance***	***Meta***	***Avance***
Bocas del Toro	*12*	*12*	*216*	*216*	*4*	*4*	*2000*	*3030*
Coclé	*14*	*14*	*201*	*201*	*12*	*12*	*2000*	*4687*
Colón	*44*	*44*	*162*	*165*	*24*	*24*	*1500*	*2820*
Chiriqui	*26*	*26*	*518*	*518*	*36*	*36*	*4000*	*1853*
Darién	*2*	*2*	*112*	*112*	*0*	*0*	*500*	*1389*
Herrera	*6*	*6*	*246*	*246*	*4*	*4*	*700*	*2000*
Los Santos	*11*	*11*	*242*	*242*	*4*	*4*	*600*	*1114*
Panamá Centro	*19*	*19*	*91*	*91*	*15*	*15*	*5000*	*1607*
Panamá Norte	*5*	*5*	*71*	*69*	*0*	*0*	*1000*	*1059*
Panamá Este	*12*	*12*	*107*	*107*	*161*	*161*	*1000*	*401*
Panamá Oeste	*38*	*38*	*191*	*191*	*0*	*0*	*2000*	*2229*
Arraiján	*0*	*0*	*50*	*50*	*0*	*0*	*1500*	*500*
San Miguelito	*13*	*13*	*52*	*52*	*4*	*4*	*1800*	*2000*
Veraguas	*25*	*25*	*509*	*509*	*4*	*4*	*3000*	*3928*
Kuna Yala	*8*	*8*	*34*	*34*	*0*	*0*	*500*	*812*
Total	***235***	***235***	***2802***	***2803***	***268***	***268***	***27100***	***43429***
% de Avance	***100.0***		***100.0***		***100.0***		***160.3***	

Fuente: información provista a la MOE por el TE.

Tabla VI bis: Avance en la capacitación de Miembros de Mesa

REGIÓN	*M de mesa*	
	Meta	*Avance*
Bocas del Toro	*1017*	*1017*
Coclé	*2027*	*2027*
Colón	*1735*	*1735*
Chiriqui	*2027*	*2027*
Darién	*399*	*399*
Herrera	*1069*	*1069*
Los Santos	*894*	*894*
Kuna de Madungandi	*42*	*42*
Emberá	*114*	*114*
Kuna de Wargandi	*12*	*12*
Kuna Yala	*217*	*217*
Ngabe-Buglé	*1538*	*1538*
Panamá	*8275*	*8275*
Panamá Oeste	*3368*	*3368*
Veraguas	*1977*	*1977*
Total	***26.207***	***26.207***
% de Avance	***100.0***	

Fuente: información provista a la MOE por el TE

X. Recomendaciones

- Se observó que el repliegue de actas no se realizó de manera uniforme y que ni los partidos ni las fuerzas de seguridad acompañaron el proceso. Se recomienda estandarizar los procedimientos para el repliegue de actas y reforzar la supervisión de esta etapa del proceso.

- La Misión fue informada de que, debido a los plazos de los que se dispone, quienes son registrados para votar en hospitales no son eliminados del padrón general, por lo que existe la posibilidad material de que uno de estos electores sufrague dos veces. Se recomienda revisar el diseño del programa de voto en hospitales para eliminar cualquier posibilidad de voto doble.

- En relación con el proceso de recolección de firmas para el registro de las candidaturas independientes. Se sugiere:

a) Mejorar la planificación de este procedimiento, poniendo especial atención en los tiempos de recolección firmas y en la capacitación del personal encargado de la revisión, seleccionando los perfiles adecuados y previendo suficiente tiempo para la formación de los convocados.

b) Considerar el desarrollo de aplicativos digitales que faciliten registro de apoyos y permita la captura de la imagen de las cédulas de los adherentes. Esto se debe complementar con el uso de programas informáticos que permiten contratar de manera digital las firmas recogidas, a fin de generar mayor confianza en la autenticidad de los apoyos recogidos.

c) En caso de continuar con el actual sistema de registro de apoyos en libros físicos, se recomienda revisar la regulación vigente y precisar los criterios que deberán servir de guía para reconocer la autenticidad de las firmas.

- Se observó que tanto las instalaciones destinadas a la preparación de los paquetes electorales no eran los adecuados. En consecuencia, se sugiere cambiar la sede del edificio donde actualmente se realizan las tareas de logística, por otro con una estructura más apropiada para el trabajo con los materiales sensibles del proceso.

B. TECNOLOGÍA ELECTORAL

I. Introducción

El 05 de mayo de 2019, 2.757.823 ciudadanos panameños fueron convocados a votar para renovar la totalidad de las autoridades gubernamentales. Para estos comicios, el TE implementó una serie de herramientas informáticas que favorecieron la divulgación de la información del proceso y facilitaron el ejercicio del voto.

En la etapa preelectoral, él TE puso a disposición de la ciudanía la aplicación móvil www.verificate.pa a fin de que el ciudadano pudiera confirmar su centro y mesa de votación. Asimismo, el portal web del Voto Informado[70] permitió a la ciudadanía consultar las hojas de vida y propuestas de los diferentes candidatos.

La tecnología desarrollada por el tribunal sirvió de soporte también para permitir el voto de los panameños en el exterior. En la semana previa a los comicios, los ciudadanos inscritos en el Registro de Electores en el Extranjero (RERE) tuvieron la posibilidad de ejercer su voto a través de internet.

Por otra parte, el día de la elección, en uno de los centros de votación más grandes de la ciudad de Panamá se puso en marcha una prueba piloto para la implementación del voto electrónico. En total, fueron 10 las mesas en las que se votó bajo esta modalidad.

Por último, la Transmisión Extraoficial de Resultados (TER) contó con soporte tecnológico. Para estos comicios, el Tribunal Electoral diseño una aplicación celular para transmitir los resultados de la votación desde las escuelas al centro del cómputo. El aplicativo no sólo contribuyó a acelerar la carga de datos, sino que permitió la captura de la imagen de las actas para que estas pudieran ser consultadas por las organizaciones políticas.

II. Marco Jurídico

La implementación de las herramientas tecnológicas desarrolladas por el Tribunal Electoral encuentra sustento legal en el código electoral y en los distintos decretos emitidos por el propio TE. En relación con el voto electrónico, el Art. 375 del Código autoriza al Tribunal a utilizar máquinas de votación, previa consulta y de acuerdo con la mayaría de los partidos políticos legalmente constituidos. Los aspectos reglamentarios de la votación electrónica fueron establecidos en el decreto 12 del 21 de marzo de 2018[71], el cual regula las pruebas de seguridad, el proceso de instalación de los equipos, las medidas de contingencia, el procedimiento de votación y demás factores relacionados con la implementación de esta tecnología.

En cuanto al voto por internet, éste fue regulado en el decreto 53 del 8 de octubre de 2018[72], que reglamenta el ejercicio del voto de los inscritos en el Registro de Electores Residentes en el Extranjero[73]. Allí se definen los componentes de voto por internet- desde el registro de los electores hasta el escrutinio- así como los requerimientos de seguridad y las medidas de control.

Por último, en cuanto al sistema de Transmisión Extraoficial de Resultados, su implementación se encuentra contemplada en el artículo 390 del código electoral. El TER ha sido incluido, asimismo, en

[70] https://www.votoinformado2019.net/
[71] https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2018/08/DECRETO-12-DE-21-DE-MARZO-DE-2018.pdf
[72] https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2019/01/DECRETO-53-DE-2018.pdf
[73] Modificado por el decreto 17 del 27 de marzo de 2019.

el capítulo XIV del decreto 12 del 21 de marzo de 2018, que adopta el calendario electoral y reglamenta las Elecciones Generales del 5 de mayo de 2019.

III. Voto por internet

Entre el 23 de abril y el 2 de mayo, los ciudadanos inscritos en el Registro de Electores en el Extranjero (RERE) tuvieron la posibilidad de ejercer su voto a través de internet[74].

Para facilitar el registro de los electores en el extranjero, el TE desarrolló una plataforma en línea (sitio, www.rere.pa), a través de la cual los interesados debieron completar una solicitud formal de inscripción con sus datos personales y un correo electrónico. Como parte del proceso, el elector debía establecer una fecha de preferencia para realizar una entrevista (vía Skype u video llamadas de WhatsApp) a través de la cual el personal de TE pudiera validar su identidad. Esta modalidad de registro estuvo disponible entre Julio 2017 y el 30 de abril 2018.

Figura 1: Sistema de registro electoral en el exterior

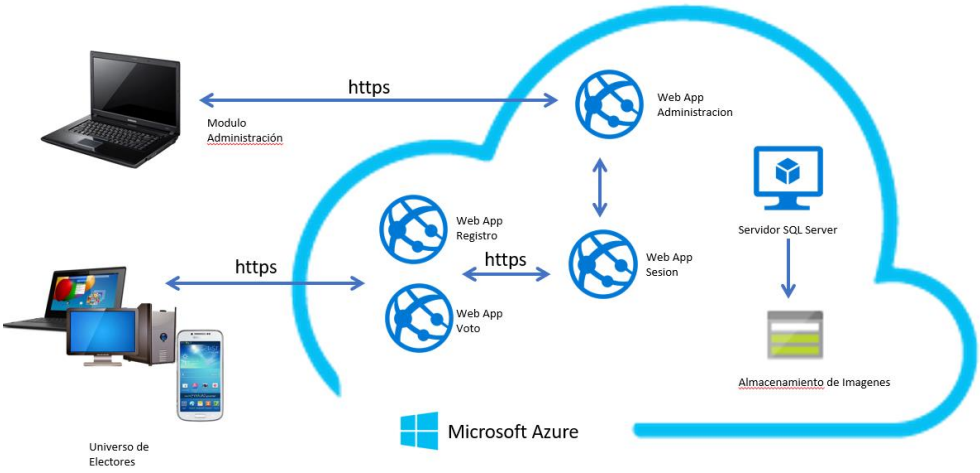
Fuente: Tribunal Electoral

Entre el 18 y el 25 de marzo de 2019, el TE entregó a los inscritos- vía correo electrónico- un link con el cual acceder al módulo de votación. El tribunal envió, asimismo, una clave inicial, generada aleatoriamente por el sistema, que el ciudadano debía cambiar por una clave personalizada.

El 23 de abril se habilitó el módulo de votación. Para ingresar, el ciudadano debía colocar su contraseña y, realizada otras validaciones de seguridad, accedía a la boleta de votación. Una vez que el elector señalaba su preferencia, el sistema bloqueaba automáticamente su usuario para garantizar que no sufragara nuevamente. Los votos emitidos fueron almacenados en los servidores del tribunal.

[74] Esta modalidad de votación había sido utilizada ya en 2014, pero en aquélla oportunidad los panameños en el exterior contaron también con la posibilidad de sufragar a través del servicio postal.

Figura 2: Flujo del sistema del voto por internet



Fuente: Tribunal Electoral

EL 2 de mayo concluyó el período para votar a través de internet. El 3 de mayo, se reunieron en el Tribunal Electoral la Comisión de Voto Especial (Subcomisión de Voto Adelantado); el Jefe del Centro de Procesamiento Informático; los miembros de la mesa de votación por internet; y el soporte técnico del TE, quienes extrajeron los votos de los servidores del tribunal y los cargaron en dos dispositivos USB encriptados. Los mismos fueron resguardados en una urna de acrílico hasta el 5 de mayo, momento en que se realizó el escrutinio de los votos.

Es preciso aclarar que, el día de los comicios, los panameños inscriptos en el extranjero que todavía no hubieran sufragado y se encontraran en Panamá, pudieron votar en una mesa especial ubicada en la sede del Tribunal Electoral. De acuerdo con los datos entregados por la autoridad electoral a la MOE, de los 7.725 electores residentes en el exterior, 1.294 votaron a través de internet y 80 se presentaron en la mesa especial el día de los comicios, lo que significa que el nivel de participación fue de un 17,75%.

Tabla 1: participación electoral en el extranjero

Electores habilitados para votar en el extranjero	**7.725**[75]
Electores que accedieron al voto por Internet (23 de abril al 2 de mayo 2019)	**1.294**
Electores que accedieron al voto en la mesa especial (5 de mayo de 2019)	**80**
Electores registrados en el extranjero que votaron	**1.374 (17,8%)**

Fuente: Elaboración propia con datos del TE.

[75] El número de electores registrados para votar en el extranjero (7.725) corresponde al 0,0028% del total de electores habilitados para esta elección (2.757.823)

Controles de seguridad del sistema de voto por internet

El Tribunal Electoral informó a la MOE/OEA que el sistema utilizado para el voto por internet fue auditado por una empresa de seguridad informática externa e independiente al órgano electoral. Durante la auditoría, que contó con la presencia de la Unidad de Seguridad Informática del TE, se realizó una revisión integral de la plataforma, incluyendo el módulo de registro, el módulo de votación y el módulo de escrutinio.

En cuanto a los componentes de seguridad del sistema, se observó que el módulo de votación no contó con medidas de control de acceso que son comunes a este tipo de plataforma. Si bien, para ingresar, el elector debía cargar su usuario y contraseña, no se le solicitaba medidas complementarias, como la introducción de un código enviado por correo o por SMS.

La Misión observó, por otra parte, que todos los votos emitidos a través de esta plataforma fueron firmados digitalmente y cifrados, utilizando una llave criptográfica diseñada por el Tribunal Electoral. Ello significa que una vez que elector sufragaba, la información sobre su voto era codificada, tornándose inaccesible para cualquier agente externo al TE.

Por último, como se mencionó, cerrada la etapa de sufragio, los votos emitidos por internet fueron resguardados en dos memorias USB. La misión observó que las medidas de resguardo físico de estos dispositivos fueron adecuadas: se los colocó en una urna de acrílico cerrada, con custodia permanente de las fuerzas de seguridad. Se constató, sin embargo, que no se implementaron controles lógicos (contraseñas, datos biométricos o token) para limitar el acceso a la información contenida en las memorias.

IV. Sistema de voto electrónico

Para esta elección, el TE puso en marcha una prueba piloto para la implementación del voto electrónico. Para ello, habilitó esta modalidad de votación en 10 mesas ubicadas en el Centro de Convenciones Atlapa, en el circuito electoral (8-8) de la ciudad capital.

Si bien esta tecnología había sido utilizada en el año 2011, en elecciones locales, su alcance fue muy reducido: en aquella oportunidad, votaron bajo esa modalidad tan sólo 83 personas. De acuerdo con los datos entregados por el TE a la MOE, en los comicios de 2019 el número de electores empadronados en las mesas con voto electrónico fue de 4.934, de los cuales votaron 3.163 (64%).

Proceso de votación

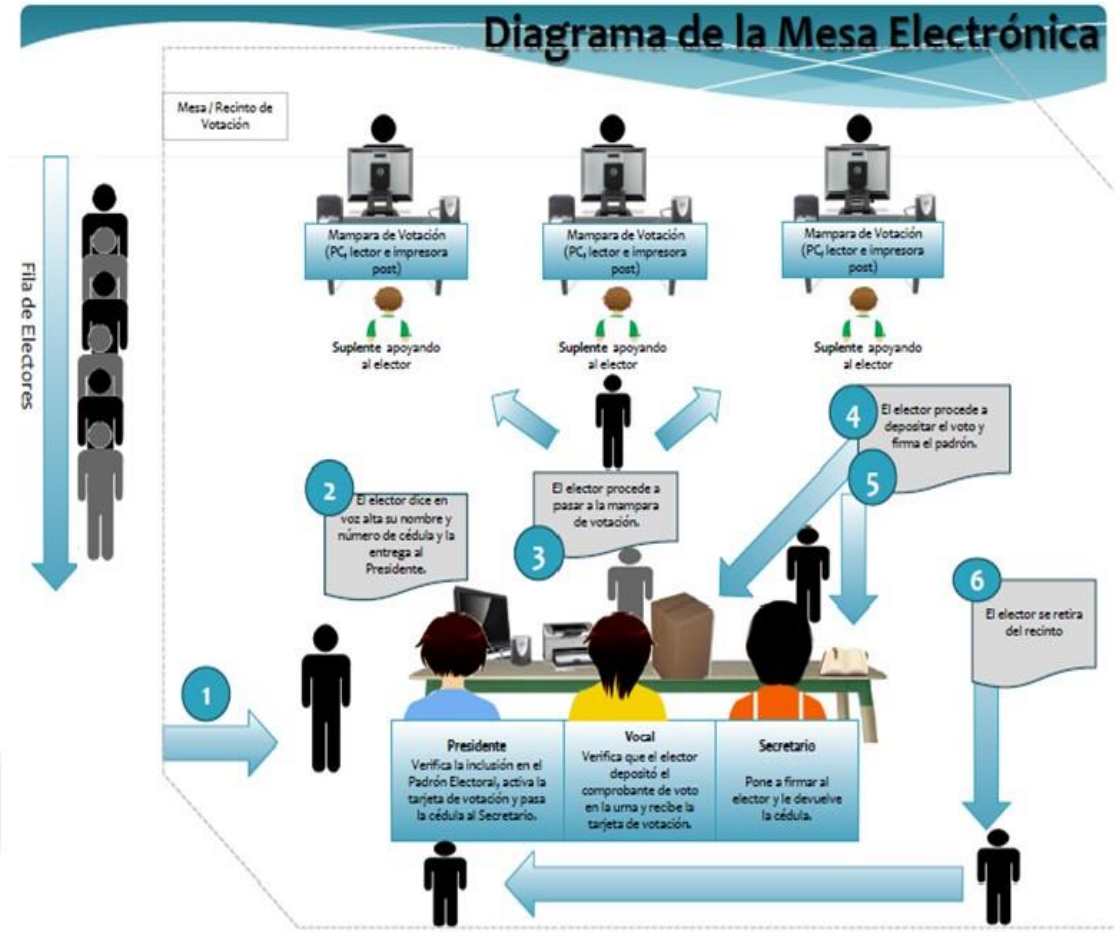
Cada mesa de votación contaba con cuatro equipos, tres de ellos utilizados para votar (estaciones de votación) y uno en el que se encontraba almacenado el padrón electoral (estación de verificación). Al inicio de la jornada, el técnico del Tribunal Electoral y el presidente de la mesa de votación, utilizaban una tarjeta inteligente y un código que les ha sido asignado para habilitar los equipos. En presencia de los representantes de los partidos, procedían a imprimir el acta de “cerización”, para garantizar que el sistema estaba en cero y no había sido cargado con ningún voto.

A continuación, se daba inicio a la jornada de votación. Cada elector que se presentaba en la mesa debía entregar su cédula de identidad. El presidente de mesa escaneaba el código de barra del documento para verificar, de forma automática, si el ciudadano estaba incluido en el padrón electrónico. De ser así, se le entregaba una tarjeta inteligente con la cual activar el equipo de

votación. La información contenida en la tarjeta correspondía a un código binario (1, 0) pero no guardaba ningún dato sobre la identidad del elector.

El ciudadano debía introducir la tarjeta inteligente en el lector del sistema y sacarla, luego de lo cual, aparecía en la pantalla la boleta con los nombres e imágenes de los candidatos. Una vez que el ciudadano definía su preferencia, el voto era almacenado en la memoria USB del equipo, y se imprimía un comprobante que debía ser depositado en la urna de la mesa.

Figura 3: Diagrama de funcionamiento de la mesas de votación electrónica



Fuente: Tribunal Electoral

Culminado el proceso de votación, a las 4:00 p.m., el presidente de la mesa y el técnico del tribunal cerraban la estación de verificación, de tal forma que no se pudieran activar nuevas tarjetas. Luego, bloqueaban las estaciones de votación e imprimían, para cada una, un acta parcial con los resultados de la jornada. A continuación, se retiraba de cada equipo la memoria USB en donde estaban guardados los votos, y se trasladaba a la estación de verificación. Allí, se consolidaban los resultados de la mesa y se imprimía el acta correspondiente.

Componentes de seguridad del sistema de voto electrónico

De acuerdo con lo establecido en el reglamento de las elecciones generales[76], la aplicación informática que se utilizó para la votación electrónica fue verificada y certificada por la Universidad Tecnológica de Panamá. Asimismo, el día anterior a la votación, los equipos informáticos fueron puestos a disposición de la Dirección de Tecnología e Información de la Comunicación (DTIC) y de la Unidad de Seguridad Informática del tribunal, para que éstos pudieran verificar que la aplicación instalada era la misma que había sido certificada por la Universidad Tecnológica.

La Misión valora este tipo de ejercicio, que contribuye a brindar confianza a los partidos y a la ciudadanía. Se observa, sin embargo, que la reglamentación vigente no define el alcance del proceso de revisión del sistema, es decir, no establece qué componentes deben ser auditados ni la profundidad con que debe realizarse la verificación. La participación de las organizaciones políticas en este proceso tampoco está prevista en la normativa.

La MOE constató, por otra parte, que la documentación escrita sobre los componentes del sistema es escasa. No fu posible hallar manuales sobre los sistemas, programas o procedimientos de administración de la plataforma de voto electrónico.

En relación con los equipos de votación, se observó que los mismos contaban con una cámara frontal. Los observadores de la Misión reportaron que la misma se encontraba descubierta el día de la votación. Cuando se consultó a los funcionarios del TE al respecto, estos informaron que la cámara había sido deshabilitada para que no se comprometiera la secrecía del voto.

En el proceso de apertura de las “estaciones de verificación”, si bien los dispositivos contaban con lectores de huella digital, no se previó el uso de los mismos para constatar la identidad del presidente de mesa y del técnico del Tribunal Electoral, encargados de activar los equipos.

La Misión observó, por otra parte, algunas oportunidades de mejora en relación con los mecanismos de protección de las memorias USB en las que se almacenaban los votos de cada uno de las estaciones. En primer lugar, no se utilizaron lacrados o sellos para garantizar que estos dispositivos no fueran extraídos durante la jornada de votación. Asimismo, se constató que no se implementaron controles (contraseñas, datos biométricos o *token*) para limitar el acceso a la información contenida en las memorias, y que los datos guardados no se encontraban encriptados.

Por último, se observó que los archivos digitales generados durante la jornada (acta de cerización, actas parciales, acta de resultados consolidados) no contaban con mecanismos de certificación. Esto significa que no contenían una firma digital que validara el origen del documento y que garantizara que este no hubiera sido alterado.

V. Sistema de Transmisión Extraoficial de Resultados (TER)

La Transmisión Extraoficial de Resultados es un mecanismo para que los partidos políticos, los medios de comunicación y la ciudadanía dispongan de información previa al escrutinio oficial. El procesamiento de datos para el TER comprende los procesos de transmisión y recepción de resultados electorales, así como la consolidación y publicación de los mismos. Los resultados que reporta el TER son preliminares y no tienen efectos jurídicos.

Simulacros

[76] Tribunal Electoral - Decreto # 12 del 21 de marzo de 2018.

El Tribunal Electoral llevó adelante cuatro simulacros para la Transmisión Extraoficial de Resultados, con el objeto de verificar el correcto funcionamiento de todos los componentes del sistema. Las primeras dos pruebas fueron realizadas el 14 y 21 de abril, respectivamente. La MOE/OEA observó el tercer simulacro, el domingo 28 de abril de 2019, y el cuarto, el miércoles primero de mayo. En esta última oportunidad no estuvieron presentes ni la prensa ni los partidos políticos, dado que se trató de una prueba cerrada.

-*Tercer simulacro: domingo 28 de abril de 2019.*

El 28 de abril, se realizó un simulacro de transmisión desde las sedes regionales y centro de votación hasta el centro de datos del TE. El objetivo era cubrir las 7.027 mesas que se instalarían el día de los comicios. Como parte de este procedimiento, se puso a prueba la puesta en cero de la base de datos del sistema y el módulo de consolidación y divulgación de los resultados. En el Centro de Prensa, se colocaron estaciones de consultas, con sus respectivas impresoras, para que los representantes de los partidos pudieran dar seguimiento al avance del procesamiento de las actas y acceder a las imágenes de las mismas.

La Misión observó que, en líneas generales, la prueba respondió a las metas planteadas. Se destaca que se logró la transmisión de los resultados de un 100 % de las mesas. Asimismo, a pesar de que hubo una falla en una de las herramientas de búsqueda de actas (búsqueda directa por código numérico), el funcionamiento de los módulos de consolidación y publicación de resultados fue continuo y sin interrupciones.

- *Cuarto simulacro: martes 30 de abril de 2019.*

A diferencias de las pruebas anteriores, en este caso solo técnicos del TE y la OEA estuvieron presentes. El simulacro inició a las 2:30 pm, con el acto de la puesta en cero de las bases de datos del sistema TER. A las 4:30 pm, el personal distribuido tanto en las oficinas regionales, distritales y centro de votación dio inicio a la transmisión de los resultados electorales e imágenes de las actas. El principal objetivo de la prueba fue captar el 100% de las actas TER correspondientes a las 7.027 mesas. Una vez más, el simulacro cumplió con las metas previamente trazadas.

<u>Funcionamiento del TER</u>

El proceso de Transmisión Extraoficial de Resultados comprendió cuatro etapas:

1) Confección del formulario TER

Concluido el conteo de votos en la mesa, el secretario de la misma se encargó de completar el acta TER. Ésta contenía los resultados extraoficiales del escrutinio, que debían ser idénticos a los que luego se volcarían en el acta oficial de la jornada.

2) Transmisión del acta TER

En la mayoría de los centros, la transmisión de la información se realizó a través de un aplicativo celular (*TERMOVIL*), mientras que -en el caso de los recintos con problemas de conectividad- se recurrió al uso de radios satelitales.

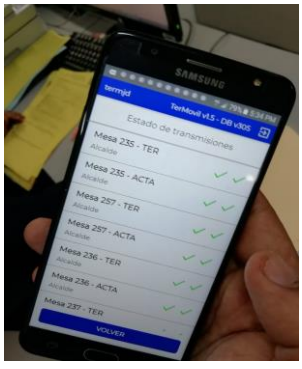
Tabla2: Tipos de centro de votación y mecanismo de transmisión utilizado

Tipo de Centro	Descripción y Tipo de transmisión
Tipo A, son los centros de votación mayoritarios.	• Más de tres (3) mesas de votación. • Contaban con WIFI y/o con cobertura (data) de las compañías telefónicas. • TER transmitidos de manera inmediata por el oficial de TER por medio de *Tablet* empleando la aplicación *TERMOVIL*.
Tipo B	• Con una (1) hasta tres (3) mesas de votación • Contaban con WIFI o con cobertura (data) de las compañías telefónicas • TER transmitidos de manera inmediata por el oficial de TER por medio de teléfono celular empleando la aplicación *TERMOVIL*.
Tipo C	• Contaban con débil acceso a la red de internet. • TER transmitidos vía: - Teléfono celular vía voz - Teléfono público - Radio VHF - Vía Satelital

En los casos en que se utilizó el aplicativo celular *TERMOVIL*, la transmisión del acta TER estuvo a cargo de un operador designado por el TE específicamente para esta función. Para acceder a la aplicación, el Oficial de TER debía introducir su nombre de usuario, una contraseña y un pin. Esta herramienta permitió que, por primera vez, los oficiales encargados de transmitir los resultados enviaran también una foto de las actas.

Figura 4. Aplicación *TERMOVIL*

Figura 5. Captura/Transmisión *TERMOVIL*



La Misión fue informada que la aplicación *TERMOVIL* fue diseñada por el TE y que los equipos utilizados (2.376) pertenecían también al Tribunal. En cuanto al canal elegido para transmitir los resultados, se constató que el envío de información se hizo a través de una red de telefonía celular que cuenta con conexión VPN y cifrado de datos.

En los centros con problemas de conectividad, por el contrario, la trasmisión de resultados debió hacerse por teléfono satelital o radio. En estos casos, fueron los miembros de mesa quienes debieron comunicarse con las direcciones regionales del TE para, luego de identificarse con una clave y un pin, dictar los resultados a un equipo de digitadores. Estos se encargaron de ingresar los datos a un aplicativo (*TERWEB*), a través del cual se guardaron los resultados en la red de cómputo del TE. Cabe mencionar que sólo las maquinas previamente identificadas (dirección IP y nombre del equipo) de las oficinas regionales del TE tuvieron acceso al *TERWEB*.

Figura: 6: Centro de Captura de datos, oficina Regional del TE

En el caso del *TERWEB*, la imagen de las actas se cargó una vez que éstas llegaron a las oficinas regionales y pudieron ser escaneadas.

3) Procesamiento de los Resultados

El tribunal electoral contó con dos Centro de Datos: uno Principal, ubicado en el edificio anexo del TE, y uno de contingencia, ubicado en el recinto de Las Tablas (ciudad de Panamá). Allí, una vez recibidos los resultados de cada mesa, el sistema informático verificó que no existieran inconsistencias o errores aritméticos, y efectuó las operaciones necesarias para consolidar los votos asignados a cada partido, alianza y candidato.

La Misión observó que ambos Centros de Datos contaron con una infraestructura propia para el control de la seguridad. Además, estuvieron equipados con dos servidores, que almacenaban los resultados en modo espejo[77]. Esto permitía que, en caso de que uno de los servidores dejase de funcionar, el otro continuase operativo, garantizando la disponibilidad de los servicios.

El TE habilitó, asimismo, un centro de monitoreo y seguridad para verificar el correcto funcionamiento del sistema de transmisión y publicación de resultados. Desde allí, los funcionarios del TE pudieron visualizar el estado de las diferentes líneas de comunicación, de las bases de datos y de los servidores, tanto del centro de datos principal como del alterno.

[77] Un servidor en modo espejo es una medida de protección que consiste en una copia exacta del servidor principal: realiza todas las mismas funciones y contiene la misma información de hardware/software.

4) Publicación de los Resultados.

El TE dio a conocer los resultados a través de distintas plataformas:

- **Centro de prensa**. Los periodistas y medios acreditados pudieron seguir, en las distintas pantallas del centro ubicado en el edificio del TE, los resultados de las elecciones para Presidente, Asamblea y Alcalde.

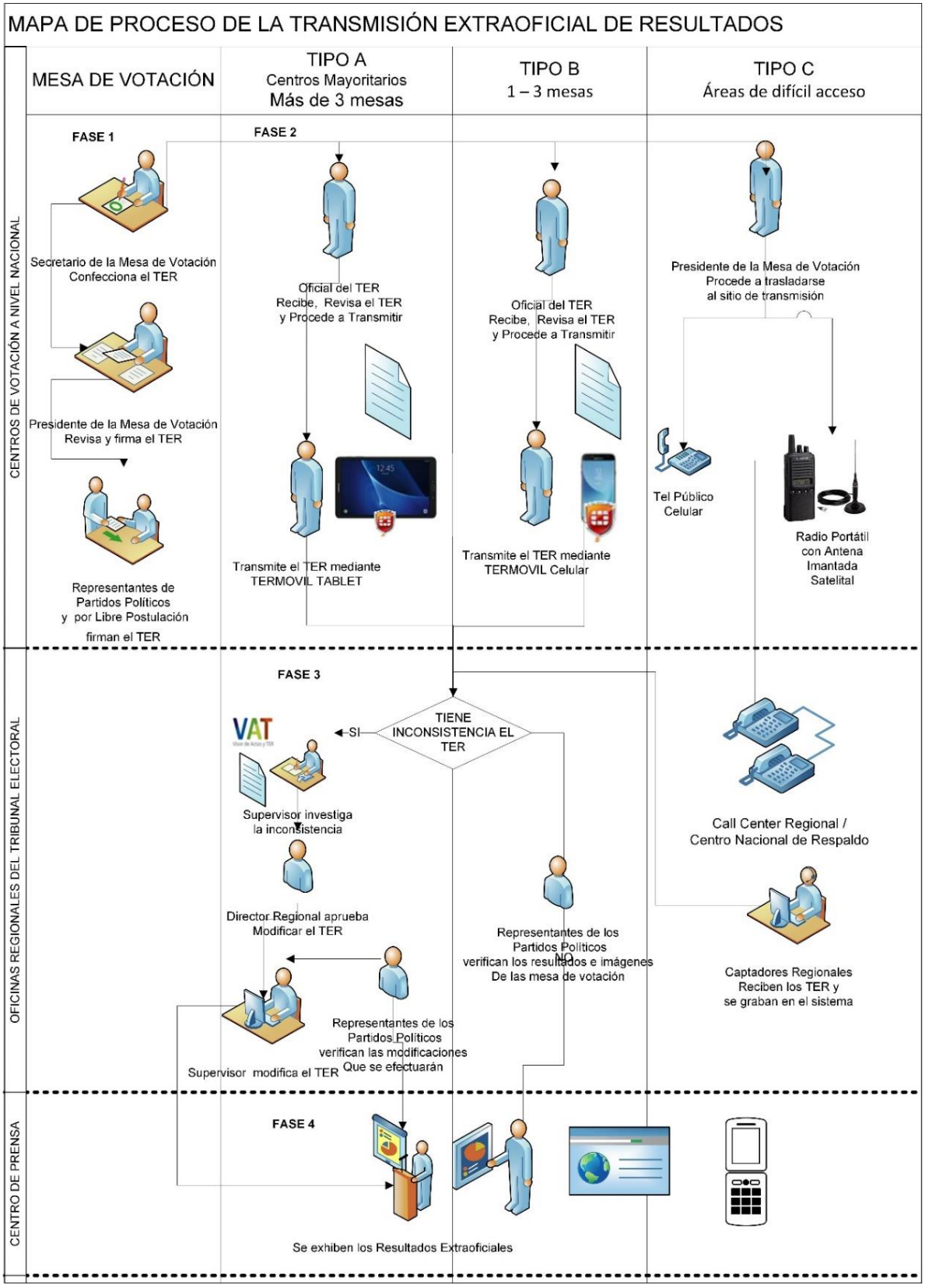
- **Equipos de Consulta.** El TE montó en su edificio principal equipos de consulta para que los representantes de los partidos, al igual que los observadores internacionales, pudieran consultar los resultados extraoficiales de todos los cargos, accediendo al detalle de cada mesa. En estas estaciones fue posible, además, acceder a las imágenes de las actas.

- **Servicios WEB (JSON/XML).** A través de este canal, los partidos políticos y medios de comunicación pudieron descargar los archivos planos (XML o JSON) con los resultados de la jornada.[78] El objetivo de esta herramienta era que las organizaciones políticas contaran con una copia de la base de datos del sistema para realizar sus propios análisis. Esta plataforma presentó algunos inconvenientes durante la jornada: representantes de distintos partidos comunicaron a la Misión que el proceso de descarga de archivos JSON presentó demoras y que el buscador de actas de la plataforma no funcionó correctamente.

- **Sitio web del Tribunal.** A través de su sitio web, el TE puso a disposición de la ciudadanía los resultados del proceso electoral. La Misión observó que las imágenes de las actas no fueron publicadas en esta plataforma. Tampoco fue posible consultar los resultados de la elección a nivel de centros y mesas de votación.

[78] Esta plataforma dispuso de controles de acceso seguro (llave privada y diccionario para el consumo de los datos).

Figura 7: Esquema de la Transmisión Extraoficial de Resultados.



Componentes de seguridad del Sistema TER

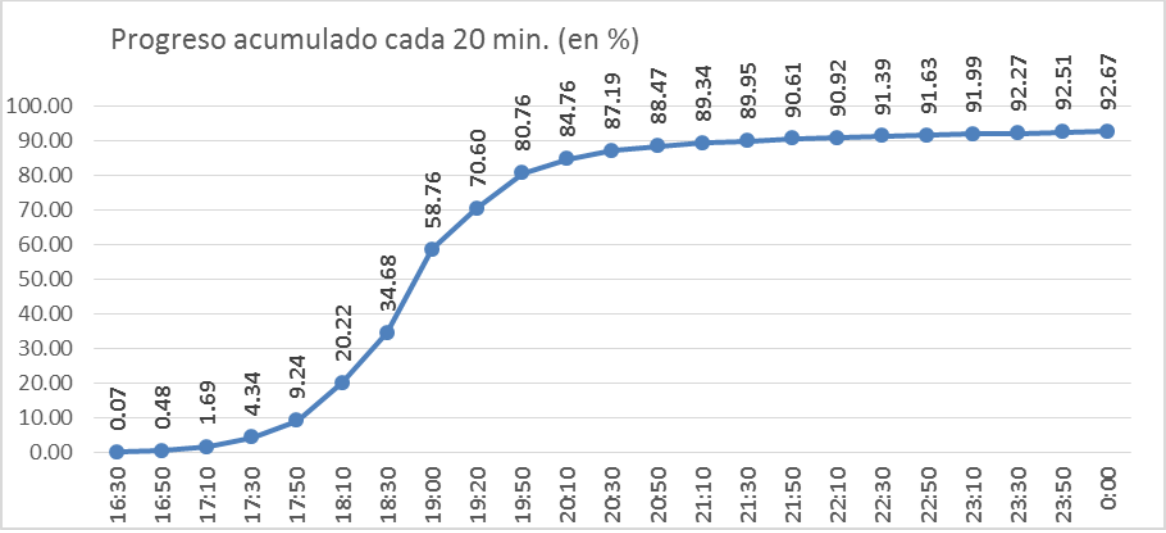
Con el fin de proteger la infraestructura utilizada para la transmisión de resultados se adoptaron múltiples medidas. En primer lugar, se implementaron controles para el acceso físico a los equipos y componentes de la red. En segundo lugar, se protegió el sistema informático con múltiples firewalls, para evitar que un ataque externo pudiera comprometer el funcionamiento del sistema.

Por otra parte, se implementaron herramientas de monitoreo que permitieron hacer un seguimiento permanente del tráfico de la red. Estos instrumentos permitieron al personal especializado del tribunal identificar en tiempo real posibles ataques y tomar los recaudos necesarios.

Jornada Electoral

El día de los comicios, la MOE/OEA observó que las actas fueron escaneadas y transmitidas sin interrupciones y obedeciendo a los protocolos establecidos por el TE. Los primeros resultados se dieron a conocer a las 16:30 y, a las 3 horas de haber cerrado las mesas de votación, el procesamiento había superado el 50% de las actas escrutadas. A las 9 pm ya habían sido computadas el 90% de las mesas.

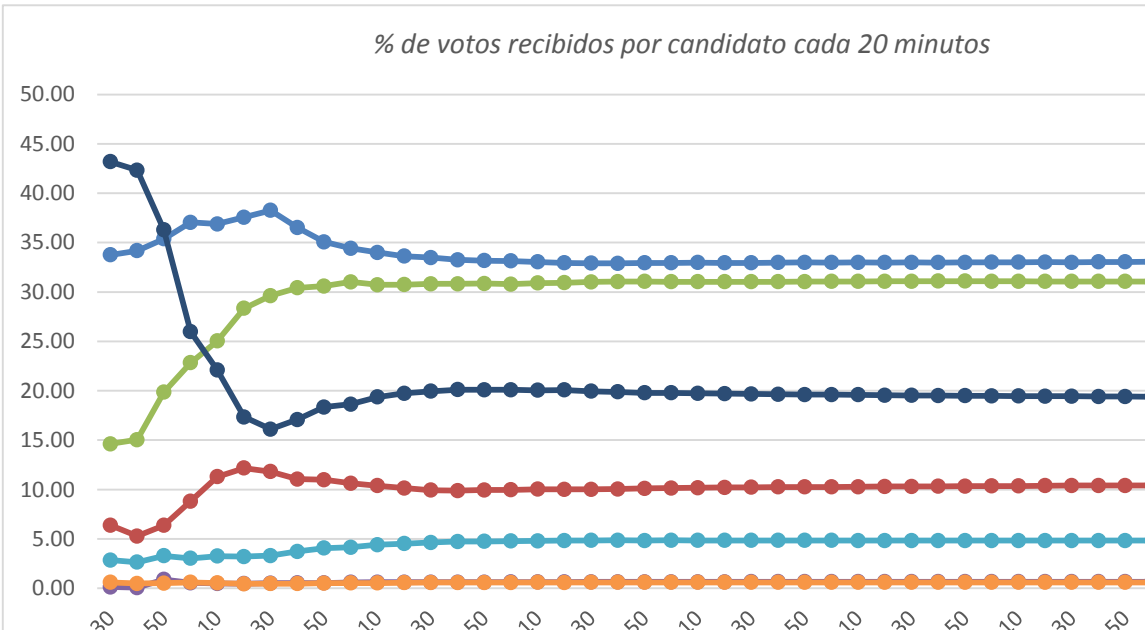
Figura 8: Avance en la Transmisión de Actas TER. Fuente: TE



Fuente: Elaboración propia con datos del TE.

A continuación, se exhibe un histograma del porcentaje de votos recibidos por candidato a lo largo de la jornada electoral en lapsos de 20 min:

Figura 9: Avance del TER



Fuente: Elaboración propia con datos del TE.

De acuerdo con la información provista por el sistema de Transmisión Extraoficial de Resultados, ejercieron el voto un total de 2.014.059 de panameños, lo que implica un nivel de participación del 73,03%. En relación con los resultados, los datos del TER otorgaron el primer lugar al candidato Nito Cortizo, con el 33,35% de los votos válidos (655.428 votos). El segundo lugar lo obtuvo Rómulo Roux, con el 31% de los votos (609.223 votos).

VI. Escrutinio Final

La proclamación oficial de los resultados estuvo a cargo de las distintas juntas de escrutinio. Para la elección presidencial, se conformaron 39 juntas de circuito electoral, encargadas de los escrutinios parciales, y una junta nacional, responsable de dar a conocer el resultado final. En el caso de la elección de la asamblea, se conformaron otras 39 juntas de circuito. Por otra parte, para la elección de alcalde, se conformaron 81 juntas distritales y, para la elección de representantes de corregimiento, 679 juntas comunales de escrutinio.

El día de la elección, luego de concluido el conteo en las mesas, personal del TE trasladó las actas de los distintos niveles de elección a las correspondientes juntas de escrutinio. Estas se encargaron de verificar que los documentos no presentaran inconsistencias y de realizar las operaciones necesarias para consolidar los votos asignados a cada partido, alianza y candidato.

La Misión observó que existían diferencias en el soporte tecnológico de los que disponían las distintas juntas. Mientras que la Junta Nacional contaba con una plataforma sofisticada, desarrollada específicamente para realizar el escrutinio, en algunas de las juntas distritales en las que estuvo presente la Misión se observó que el cálculo de los resultados se realizaba con una planilla de Excel.

Se constató, por otra parte, que no se emplearon mecanismos para la identificación automatizada[79] de las actas, por lo que los integrantes de las juntas debieron digitar el número de cada documento

[79] El mecanismo más común para la identificación automatizada de las actas el código QR.

antes de cargar los resultados de la correspondiente mesa. Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que un error en la digitación podría ocasionar una distorsión al momento de computar los resultados en futuros procesos electorales.

La MOE, observó, asimismo, que los canales para la divulgación de la información relativa al avance del escrutinio oficial no fueron los adecuados. Los resultados parciales fueron informados a través del twitter de la institución, pero no existió una página web o plataforma a través de la cual la ciudadanía pudiera seguir en tiempo real el procesamiento de las actas, y consultar los resultados para los distintos niveles de elección.

En lo relativo a la elección presidencial, la MOE constató que, debido a cuestiones climáticas, algunas actas no pudieron ser trasladadas a la Junta Nacional de Escrutinio sino hasta el miércoles 8 de mayo en la tarde, lo cual demoró la proclamación de resultados definitivos. Finalmente, el viernes 10 de mayo, la junta proclamó oficialmente a Laurentino Cortizo como el nuevo presidente electo de Panamá, con 655.302 votos, equivalente al 33,35%. Rómulo Roux, candidato de Cambio Democrático (CD), obtuvo el segundo lugar con 609,003 votos, equivalente al 30.99%.

Como se observa en la tabla 3, las diferencias entre el escrutinio definitivo y los resultados informados por el TER fueron menores al 1%. Ello confirma la utilidad y fiabilidad del Sistema de Transmisión Extraoficial de Resultados implementado en Panamá.

Tabla 3: Diferencia Resultados Extraoficiales (TER) vs. Escrutinio Oficial

Candidato y Total Nacional	Resultados Extraoficiales TER	Resultados Oficiales Escrutinio	Diferencia	%
Laurentino Cortizo	655.428	655.302	-126	0,019%
Rómulo Roux	609.223	609.003	-220	0,036%
Ricardo Lombana	369.303	368.962	-341	0,092%
José Blandón	212.812	212.931	119	0,056%
Ana Matilde Gómez	93.608	93.631	23	0,025%
Saúl Méndez Rodríguez	13.582	13.640	58	0,425%
Marco Ameglio	11.321	11.408	87	0,763%
Total Nacional	**Resultados Extraoficiales TER**	**Resultados Oficiales Escrutinio**	**Diferencia**	**%**
Votos Emitidos	2.014.059	2.013.402	-657	0,033%
Votos Validos	1.965.278	1.964.746	-532	0,027%
Votos en Blanco	20.979	20.976	-3	0,014%
Votos Nulos	27.803	27.680	-123	0,444%

Fuente: Elaboración propia con información del Tribunal Electoral, TE. TER con corte al 06 de mayo de 2019 y Escrutinio al 10 de mayo 2019.

VII. Recomendaciones

Voto electrónico

- La Misión observó que la reglamentación vigente no define el alcance de las pruebas de seguridad y funcionamiento a las que debe someterse el sistema de voto electrónico. A fin de brindar confianza a todos los actores que participan de la contienda electoral, se sugiere establecer en la normativa la obligación de realizar una auditoría integral, que abarque tanto el software (código fuente), como el hardware (firmware y drivers) de la plataforma de voto electrónico, y que defina las medidas de seguridad que deben ser implementadas. Se sugiere, asimismo, reglamentar la realización de pruebas funcionales, en la que los partidos puedan conocer los distintos componentes del sistema y verificar el correcto funcionamiento de cada uno de ellos.

- Se observó que las memorias portátiles de las estaciones de votación en las que se almacenaban los resultados de la jornada no estaban cubiertas ni con sellos ni con lacrados. Se sugiere incorporar estos elementos a los equipos electrónicos para garantizar que los dispositivos USB no puedan ser extraídos durante la jornada de votación.

- La Misión fue informada que los resultados guardados en las memorias USB no se encontraban encriptados. Se recomienda implementar mecanismos de cifrado, para garantizar que la información contenida en los USB no sea vulnerada.

- En el proceso de apertura inicial de las “estaciones de verificación”, si bien los dispositivos contaban con lectores de huella digital, no se previó el uso de los mismos. Se sugiere implementar esta herramienta para constatar la identidad del presidente de mesa y del técnico del Tribunal Electoral, encargados de activar los equipos.

- En relación con los equipos de votación, se observó que los mismos cuentan con una cámara frontal. Si bien, de acuerdo con los funcionarios del TE, este dispositivo fue deshabilitado, de cara a futuros procesos electorales se sugiere cubrirlo o removerlo, a fin de que no se vea comprometida la secrecía del voto.

- La MOE observó que los archivos digitales generados por el sistema de voto electrónico (acta de cerización, actas parciales, acta de resultados consolidados) no contaban con mecanismos de certificación que garantizaran su autenticidad. Se recomienda incorporar mecanismos de firma digital que permitan comprobar el origen de los documentos electrónicos, así como garantizar que estos no hayan sido alterados.

Voto por internet

- La Misión fue informada de que el Tribunal Electoral no pudo contactar a un gran número de ciudadanos que enviaron su solicitud para votar desde el exterior. Se sugiere modificar el formulario de solicitud de inscripción, de modo tal que los interesados deban registrar al menos tres medios a través de los cuales el ciudadano puedan ser contactados por el Tribunal.

- Para ingresar al módulo de votación por internet, el ciudadano debía completar la información correspondiente a su usuario y contraseña. A fin de reforzar la seguridad del sistema, se recomienda implementar medidas complementarias para controlar el acceso a esta plataforma. Se sugiere solicitar a al usuario que, junto con su clave personal, introduzca un código aleatorio, que el tribunal se encargue de enviar ya sea por correo o SMS.

- Al igual que los documentos generados por la plataforma del voto electrónico, los archivos digitales elaborados por el sistema de voto por internet no contaron con mecanismos de certificación que garantizaran su autenticidad. Se recomienda la implementación de firmas digitales que permitan comprobar que los documentos son originales y no han sido modificados.

- La MOE constató que no se implementaron controles de identificación y autenticación (contraseñas, datos biométricos o token) para limitar el acceso a las memorias en las que se guardaron los votos emitidos desde el exterior. De cara a futuros procesos electorales, se sugiere implementar estos mecanismos para garantizar que puedan acceder a esta información únicamente aquellas personas debidamente autorizadas.

Transmisión Extraoficial de Resultados (TER)

- A pesar de que los partidos y los medios de comunicación tuvieron acceso- a través de la red interna del TE- a las imágenes de las actas, éstas no fueron publicadas en el portal WEB del tribunal. Con el objeto de brindar a la ciudadanía mayores herramientas para controlar el proceso de escrutinio, se sugiere publicar en una página web de acceso irrestricto, las imágenes de las actas de votación.

- La MOE observó inconvenientes en el funcionamiento de la plataforma que el TE puso a disposición de los partidos para que éstos descargaran las bases de datos con los resultados de la jornada. Se recomienda revisar el diseño de esta herramienta para evitar demoras en el acceso y descarga de los archivos. Se sugiere, asimismo, mejorar el funcionamiento del visor de actas, para facilitar la búsqueda de los documentos.

Escrutinio oficial

- La Misión observó diferencias entre los soportes tecnológicos a disposición de las juntas de escrutinio: mientras que la Junta Nacional contaba con una plataforma sofisticada, en algunas de las juntas distritales el cálculo de los resultados se realizaba con una planilla de Excel. De cara a futuros procesos electorales, se sugiere proveer a todas las juntas de herramientas tecnológicas adecuadas para que puedan cumplir con sus responsabilidades. Asimismo, con la finalidad de agilizar el escrutinio oficial, la Misión recomienda utilizar como insumo los resultados del TER: a fin de que no sea necesario cargar los datos de cada mesa desde cero, las juntas de escrutinio podrían tomar los datos del recuento extraoficial y contrastarlos con las actas en su poder, modificando únicamente los campos que presentan diferencias. Esto reduciría significativamente los tiempos del proceso.

- La MOE observó que los integrantes de las juntas de escrutinio debían digitar el número de cada acta antes de proceder a cargar sus resultados. A fin de evitar que un posible error humano en la digitación ocasione distorsiones en el escrutinio, se recomienda implementar mecanismos para la identificación automatizada de las actas. Se sugiere, específicamente, el uso de códigos QR.

- La MOE observó que los canales para la divulgación de la información relativa al avance del escrutinio oficial no fueron los adecuados. Se sugiere desarrollar una plataforma virtual a través de la cual la ciudadanía pudiera seguir en tiempo real el procesamiento de las actas, y consultar los resultados para todos los niveles de elección.

C. JUSTICIA ELECTORAL

I. Introducción

En Panamá, la institución que dirige toda la gestión electoral a nivel nacional es el Tribunal Electoral (TE). Esta entidad concentra las competencias administrativas y jurisdiccionales, es decir, organiza el proceso y resuelve las controversias, quejas y denuncias que se suscitan durante el mismo. Tiene jurisdicción en toda la República y está compuesto por tres magistrados que deben reunir los mismos requisitos exigidos para serlo en la Corte Suprema de Justicia.

En 2017, Panamá aprobó una profunda reforma electoral que introdujo cambios significativos en la estructura de la justicia electoral. Una de las modificaciones más importante fue el establecimiento de un sistema de doble instancia para la resolución de determinadas controversias electorales de carácter administrativo. Otro de los cambios que trajo aparejada la reforma fue la incorporación de la justicia electoral al sistema penal acusatorio. El presente informe analiza estos cambios y profundiza en el estudio de sistema de justicia electoral panameño.

II. Marco Jurídico

El macro jurídico que rige la resolución de conflictos electorales está establecido en los siguientes dispositivos:

-Constitución de Panamá

-Código Electoral

-Ley orgánica del Tribunal Electoral

Los artículos 142 y 143 de la constitución panameña reconocen al Tribunal Electoral personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Establece, además, la forma en que se conforma el pleno del TE y sus principales atribuciones.

Asimismo, el Código Electoral, en sus artículos 130 a 139, desarrolla las funciones del tribunal y su relación con las demás instituciones públicas. Los mecanismos para cuestionar las decisiones de las autoridades electorales se encuentran también contemplados en el código: los artículos 345 a 354 establecen los plazos y requisitos para impugnar candidaturas. Por otra parte, los artículos 415 a 424 desarrollan los mecanismos para solicitar la nulidad de las elecciones. Los demás recursos se encuentran establecidos en el capítulo V, sección 1ª, en los artículos 565 a 584.

Por último, la ley orgánica del Tribunal Electoral, reglamenta, en los capítulos 2 y 3, la estructura y atribuciones de la institución. Asimismo, el capítulo 4 define las reglas de funcionamiento interno del pleno y las funciones de cada magistrado

III. Sistema de Impartición de Justicia

<u>Tribunal Electoral</u>

El Tribunal Electoral de Panamá (TE) es la instancia que administra y supervisa toda la gestión electoral a nivel nacional. Según la Constitución de la República, el TE desempeña, entre otras, las siguientes funciones[80]:

> a. Reglamentar la Ley Electoral, aplicarla y conocer de las controversias que origine su aplicación;
>
> b. Realizar el Censo y Registro Electoral;
>
> c. Organizar e fiscalizar el registro de electores y resolver las controversias, quejas y denuncias que al respecto ocurrieren;
>
> d. Conocer privativamente de los recursos y acciones que se presenten en contra de las decisiones de los juzgados penales electorales y de la Fiscalía General Electoral.

Asimismo, la Constitución estableció el carácter autónomo e independiente del TE, le reconoció personalidad jurídica, patrimonio propio y le otorgó el poder de interpretar y aplicar privativamente el derecho electoral vigente en la República.

Él TE tiene jurisdicción en toda la República y está compuesto por tres magistrados que deben reunir los mismos requisitos exigidos para serlo en la Corte Suprema de Justicia. Ejercen la máxima autoridad electoral y son designados en forma escalonada para períodos de diez años con la posibilidad de reelección; uno por el Órgano Legislativo, uno por el Ejecutivo y el otro por la Corte Suprema.

Juzgados electorales en primera instancia

Como se mencionó, uno de los cambios más significativos de la reforma de 2017 fue el establecimiento de un sistema de doble instancia para la resolución de determinadas controversias electorales de carácter administrativo: impugnación del padrón preliminar, controversias en las internas partidarias, impugnación de postulaciones, inhabilitación de candidatos y demandas de nulidad de elecciones[81].

Como parte del nuevo sistema se crearon 6 juzgados electorales, responsables de resolver en primera instancia. Estos jueces son nombrados y removidos por unanimidad del Pleno del Tribunal Electoral[82]. Sus resoluciones pueden ser sujetas al Recurso de Reconsideración, y de no estar conforme el afectado de esa resolución puede apelar al Pleno del Tribunal Electoral en segunda instancia[83].

Jurisdicción penal electoral.

La administración de justicia en asuntos de naturaleza penal electoral es ejercida a través de distintas instituciones[84]:

- Jueces de garantías penales electorales: encargados del control de la legalidad de los actos de investigación que adelantan las fiscalías electorales y que afectan los derechos fundamentales de los

[80] Artículo 137 de la Constitución de la República de Panamá.
[81] Artículo 524. Código Electoral.
[82] Artículo 523. Código Electoral.
[83] Artículo 525. Código Electoral.
[84] Artículo 628 y 629. Código Electoral

imputados. Admiten o inadmiten pedidos de pruebas anticipadas, prácticas probatorias, dictan sobreseimientos o medidas procesales, y elevan la causa a juicio[85].

- Jueces de juicio penales electorales: encargados del juzgamiento de las personas acusadas de haber cometido un delito penal electoral.

-Jueces de cumplimiento penales electorales: encargados de velar por la ejecución de las penas y de las medidas de seguridad, suspensión o reemplazo impuestas la comisión de delitos penales electorales.

Cabe mencionar que, en materia penal electoral, el Tribunal Electoral ejerce competencia privativa para el juzgamiento, en única instancia, de los delitos penales electorales en que se vinculen a funcionarios con mando y jurisdicción nacional. Además, conoce de las apelaciones contra las decisiones de los jueces de garantías, de juicio y de cumplimiento[86].

Fiscalía General Electoral

La Fiscalía General Electoral es un organismo independiente del Tribunal Electoral a quien corresponden las siguientes funciones[87]:

1. Salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos.

2. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos en lo que respecta a los derechos y deberes políticos electorales.

3. Perseguir los delitos y contravenciones electorales.

El Fiscal General Electoral es nombrado por el Presidente de la República y debe ser aprobado por la Asamblea Nacional. Ejerce mandato de diez años de duración y debe cumplir con los mismos requisitos que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por lo que está sujeto a iguales restricciones.

IV. Aspectos observados durante el proceso electoral 2019

Implementación del Sistema Penal acusatorio

Tal como había sido recomendado por la OEA en 2014, en el marco de la reforma electoral de 2017, se realizaron las adecuaciones normativas e institucionales necesarias para abandonar el sistema inquisitivo e implementar el sistema penal acusatorio en la jurisdicción penal electoral. Bajo el nuevo sistema, la investigación deja de estar a cargo del juez y pasa a la órbita del fiscal. Además, en distintas instancias del juicio se sustituyen las presentaciones escritas por las orales, abreviando el proceso. Asimismo, se otorga al imputado la posibilidad de solicitar un acuerdo de pena[88], el que se suscribe con la Fiscalía, para luego validarlo ante el juez de garantías.

De la información entregada a la MOE, se constata que los jueces de garantía, de juicio y de cumplimiento celebraron un total de 133 audiencias entre enero y abril de 2019, de las que 43

[85] «Gaceta Oficial Digital».Art.629.Numeral 2.
[86] Artículo 629. Código Electoral.
[87] Artigo 144 de la Constitución de la República de Panamá.
[88] «Gaceta Oficial Digital», 2017. Artículo 634 Numeral 3 https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2017/12/Texto-Unico-Codigo-Electoral.pdf

culminaron en un acuerdo de pena. Este mecanismo ha probado ser efectivo para agilizar la resolución de los casos.

TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ

Cuadro 1. AUDIENCIAS CELEBRADAS POR LOS JUECES DE GARANTÍA, DE JUICIO Y DE CUMPLIMIENTO DEL SISTEMA PENAL ELECTORAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL, SEGÚN DISTRITO JURISDICCIONAL Y MES: AÑO 2019

Detalle	Total de Audiencias	Juez de Garantía		Juez de Juicio	Juez de Cumplimiento	
		Audiencias de Imputación	Acuerdo de Pena	Juicio	Audiencia de Extinción de Pena	Audiencia de Prórroga
Total	**133**	**56**	**43**	**7**	**27**	**0**
Oficina Jurisdiccional del Primer Distrito Juridiccional						**0**
Enero	32	18	10	2	2	0
Febrero	32	15	6	1	10	0
Marzo	31	7	18	1	5	0
Abril	38	16	9	3	10	0
Mayo	0	0	0	0	0	0

Fuente: Tribunal Electoral

Funcionamiento de la fiscalía electoral

La Misión observó que, llegado el día de los comicios, aún no se había nombrado a un nuevo fiscal electoral, pese a que quien entonces ocupaba el cargo debía culminar su mandato el 31 de diciembre de 2018[89]. La designación del fiscal, enviada por el Presidente de la República a la Asamblea Nacional en marzo de 2019, no había sido evaluada por el legislativo a la fecha de la elección[90].

Sumado a esto, la MOE recibió críticas al desempeño de la Fiscalía Electoral en este proceso. Esta institución no sólo fue cuestionada por su inacción sino también por el uso de criterios políticos en el impulso de los casos. En entrevista con la Misión, funcionarios de la Fiscalía manifestaron no contar con los recursos económicos y humanos suficientes para cumplir con sus funciones.

Algunos actores han informado a la MOE sobre demoras en los tiempos en el cual se realizaron las investigaciones. A febrero de 2019[91], de 1576 investigaciones iniciadas por la fiscalía, 1537 se encontraban en fase preliminar y sólo 39 habían pasado a la fase de investigación formal, es decir, a la etapa de imputaciones.

Sistema Penal Acusatorio: Informe General de Proceso en Trámite a febrero de 2019

PROCESOS A NIVEL NACIONAL		
Atención Primaria	Fase de Investigación	**1,576**
	Preliminar	1,537

[89] Constitución Política de la República de Panamá, artículo 138.

[90] La Misión conoció que, con posterioridad a la elección, el 5 de septiembre de 2019, la Asamblea Nacional ratificó un nuevo fiscal general electoral, quien asumió el cargo el 10 de septiembre.

[91] En reiteradas ocasiones, la Misión solicitó a la fiscalía datos actualizados al día de los comicios. A la fecha de elaboración de este informe, no se había recibido la información solicitada.

Fiscalía de Investigación y Seguimiento de Causa	Formal	39
	Intermedia	0
Fiscalía de Juício Oral	Fase de Juício	1
Fiscalía de Cumplimiento	Cumplimiento	7

METODOS DE ALTERNOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS	
Acuerdos de Pena	14
Audiencias	83
Desistimiento	0

FASE DE INVESTIGACION	PRIMER DISTRITO	SEGUNDO DISTRITO	TERCER DISTRITO	TOTAL
Investigación Preliminar	1167	310	60	1537
Investigación Formal (Imputaciones)	24	6	9	39
TOTAL	1191	316	69	1576

Fuente: Fiscalía General Electoral – Datos a febrero del 2019

Características específicas de la justicia electoral

a) Tribunal Independiente e imparcial

a.1) Integración

El Tribunal Electoral está compuesto por tres magistrados, designados en forma escalonada para períodos de diez años con la posibilidad de reelección; uno por el Órgano Legislativo, uno por el Ejecutivo y el otro por la Corte Suprema[92]. Cada uno de los magistrados tiene, a su vez, un suplente.

Para integrar el pleno del TE se requiere: [93]

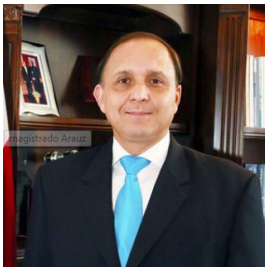
- Ser panameño por nacimiento.
- Haber cumplido treinta y cinco años de edad.
- Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos.
- Ser graduado en Derecho y haber inscrito el título universitario en la oficina que la Ley señale.

[92] Artículo 142. Constitución Política de la República de Panamá.
[93] Artículos 142 y 204. Constitución Política de la República de Panamá

- Haber completado un periodo de diez años durante el cual haya ejercido indistintamente la profesión de abogado, cualquier cargo del Órgano Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral o de la Defensoría del Pueblo que requiera título universitario en Derecho, o haber sido profesor de Derecho en un establecimiento de enseñanza universitaria.

Del análisis del marco jurídico, se observa que los mecanismos dispuestos para la integración del tribunal se asientan sobre criterios de idoneidad y experiencia profesional. En relación con la composición actual del TE, se advierte que los tres magistrados titulares son hombres.

Actual integración del Tribunal Electoral



HERIBERTO ARAÚZ SÁNCHEZ
Presidente del TE

EDUARDO VALDÉS ESCOFFERY
Primer Vicepresidente del TE

ALFREDO JUNCÁ WENDEHAKE
Segundo Vicepresidente del TE

a.2) Autonomía

El artículo 142 de la Constitución reconoce al Tribunal Electoral Patrimonio propio y derecho de administrarlo. Asimismo, de acuerdo con el artículo 143, el TE tiene atribuciones para formular su presupuesto, en el que deben incorporarse los gastos de funcionamientos de su estructura y la de la fiscalía general electoral, los gastos de organización de los comicios y los subsidios a las candidaturas y los partidos. Este presupuesto debe ser enviado al órgano ejecutivo, para su inclusión y aprobación en el proyecto de Presupuesto General del Estado.

a.3) Garantías para el ejercicio de la jurisdicción

En Panamá, los magistrados del Tribunal Electoral tienen permanencia de diez años en el cargo[94]. Gozan de independencia en sus funciones, y cuentan con los privilegios y prerrogativas atribuidos a los magistrados de la Corte Suprema. El hecho de que la ley establezca un período de duración definido y suficiente contribuye a que los jueces puedan desempeñar su rol con independencia, sin presiones ni temor de estar sujeto a una confirmación posterior.

Por el contrario, los jueces electorales de primera instancia actúan exclusivamente durante la implementación del Plan General de Elecciones, PLAGEL, y son nombrados y removidos por el TE[95]. En cuanto a los jueces de la jurisdicción penal electoral, éstos no tienen un período fijo y también son nombrados y removidos por el Tribunal[96]. Si bien la normativa contempla que las remociones se sujetan a la ley de carrera electoral[97], ésta todavía no ha sido aprobada, por lo que para destituir a uno de los jueces basta con el voto unánime del pleno.

[94] Artículo 142. Constitución Política de la República de Panamá.
[95] Artículo 523. Código Electoral.
[96] Artículo 523. Código Electoral.
[97] Artículo 632. Código Electoral.

a.4) Carácter de las decisiones del Tribunal

El artículo 507 del Código Electoral establece que los procesos ante los Magistrados del Tribunal Electoral son de única instancia. Ello significa que sus decisiones solamente son recurribles ante él mismo, y, una vez cumplidos los trámites de ley, son definitivas, irrevocables y obligatorias. El artículo 143 de la Constitución establece que, en contra de una decisión del Tribunal Electoral, solamente es admisible el recurso de inconstitucionalidad[98]. Este debe ser interpuesto ante la corte suprema y puede ser presentado por cualquier persona que desee cuestionar la constitucionalidad de un decreto, orden, acuerdo, resolución o acto del tribunal[99].

b) Acceso a la jurisdicción

b.1) Objetos de Impugnación y sujetos legitimados para impugnar

El marco legal panameño establece las reglas y los medios para la presentación de impugnaciones a las principales instancias del proceso electoral. En el cuadro que se presenta a continuación se detalla qué actividades pueden ser cuestionadas, en qué plazos, y quiénes están legitimados para impugnar.

Objeto de impugnación	Fuente normativa	Legitimados para impugnar o reclamar	Plazos
Impugnación a inscripciones en los partidos	Artículo 87. Código Electoral	Ciudadano afectado	No especifica
Actos internos de los partidos	Artículo 111 Código Electoral	Miembro legalmente inscrito en el partido	No especifica
Impugnaciones al Padrón electoral preliminar	Artículo 27 Código Electoral	El Fiscal General Electoral o por cualquier ciudadano o partido político.	Entre el 16 de mayo y el 15 de junio del año anterior a las elecciones
Impugnaciones a las inclusiones hechas luego del cierre del padrón preliminar	Artículo 27. Código Electoral	El Fiscal General Electoral o por cualquier ciudadano o partido político.	Entre el 1 y el 30 de noviembre del año anterior a las elecciones
Impugnaciones a candidaturas	Artículo 345 Código Electoral	Fiscal General Electoral o por cualquier ciudadano o partido	Dentro de los tres días hábiles a la fecha de la respectiva publicación

[98] Artículo 143. Constitución Política de la República de Panamá.
[99] Artículo 2559. Código Judicial.

		político mediante escrito presentado ante el Tribunal.	en el boletín del Tribunal Electoral.
Impugnaciones de Adherentes a Candidatura por Libre Postulación	Artículo 353 Código Electoral	Fiscal General Electoral cualquier ciudadano, candidato o partido político afectado.	Durante el periodo de inscripciones de adherentes, hasta cinco días ordinarios después del cierre.
Nulidad de Elecciones y Proclamaciones	Artículo 415. Código Electoral	El fiscal general electoral, candidatos y partidos.	Desde la proclamación hasta tres días hábiles después de su publicación el Boletín Electoral.

Fuente: elaboración propia.

b.2) Requisitos para la presentación de recursos

Como parte de la reforma electoral de 2017, se elevaron las fianzas que deben abonarse para presentar demandas de nulidad[100]. El cambio en los montos, se detalla a continuación:

-Para la elección de representantes de corregimiento, la fianza se incrementó de 400 a 2000 balboas

-Para la elección de alcalde de distrito, de 1.000 a 10.000 balboas[101]

-Para la elección de diputados, de 2.000 a 25.000 balboas

-Para la elección de presidente de la república, de 10.000 a 50.000 balboas.

Si bien la previsión de fianzas tiene como objetivo establecer criterios para la presentación de demandas, por consiguiente evitar una mayor judicialización del proceso electoral, la Misión considera que los montos establecidos en la normativa vigente podrían constituir en obstáculo al acceso a la justicia.

c) Proceso justo y efectivo

c.1) Plazos

Dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha en que el Tribunal Electoral publica la lista de postulaciones en boletín oficial, éstas pueden ser impugnadas por incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en el Código Electoral[102]. Sin embargo, esta norma no contempla tiempos para la resolución de los reclamos presentados en cada una de las instancias.

Para los casos en el que el procedimiento no esté previsto en el Código Electoral, el art. 521 remite supletoriamente al Código Judicial. De acuerdo con el art. 518 del Código Judicial, los jueces y magistrados tienen hasta 60 días para emitir sentencia. Estos tiempos no se ajustan a la naturaleza

[100] Artículo 518. Código Electoral
[101] Un balboa equivale aproximadamente a 1 dólar estadounidense.
[102] Artículo 345. Código Electoral.

de un proceso electoral y, evidentemente, no contemplan las etapas establecidas en el calendario, el cual indica el inicio de la campaña 14 días después de vencido el plazo para presentar recursos contra las candidaturas[103].

De acuerdo con información entregada a la Misión por el TE, se presentaron 35 impugnaciones, de las cuales 32 fueron rechazadas. La Misión observó que dos de las tres impugnaciones admitidas se resolvieron a menos de dos semanas de la votación. La anulación de estas postulaciones a pocos días de los comicios generó un clima de incertidumbre en la campaña.

c.2) Derecho de defensa

La normativa electoral panameña establece distintos mecanismos y recursos para que, en todas las etapas del ciclo electoral, la ciudadanía pueda cuestionar las resoluciones o acciones que considere no se ajustan al marco legal. De acuerdo con el Código Electoral, los ciudadanos pueden impugnar su inscripción en un partido, el padrón electoral, los apoyos a las candidaturas de libre postulación y las candidaturas. Adicionalmente, quienes vean afectados sus derechos cuentan con otros recursos legales para modificar, revocar o invalidar una resolución de la autoridad electoral.

El Código Electoral dispone del recurso de reconsideración, apelación y de hecho[104].

Recurso de Reconsideración	Tiene por objeto que el Tribunal Electoral o el funcionario competente revoque, reforme, adicione o aclare su propia resolución[105]	El recurso se presenta ante la misma instancia.
Recurso de Apelación	Tiene por objeto que el superior examine la decisión dictada en primera instancia y la revoque o reforme[106]	El recurso se presenta ante la instancia superior.
Recurso de Hecho	Es admitido en casos en los cuales una resolución judicial niegue la concesión del recurso de apelación o lo conceda en el efecto distinto al deseado por el demandante [107] [108].	El recurso se presenta ante la instancia superior al juez de apelación.

c.3) Fundamentación

El artículo 533 del Código Electoral incorpora el principio de congruencia, esto es, que los casos deben resolverse de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente y que sirven de base para

[103] Las postulaciones admitidas para los cargos de diputado de la República y alcalde fueron publicadas el 14 de febrero de 2019(Boletín del Tribunal Electoral N 4.467), y hasta el 17 de febrero fue posible presentar impugnaciones. De acuerdo con el calendario electoral, el inició de la campaña se dio el 4 de marzo.
[104] Artículo 568. Código Electoral.
[105] Artículo 573. Código Electoral.
[106] Artículo 576. Código Electoral.
[107] Artículo 580 y 585. Código Electoral.
[108] Capítulo V (artículo 1152 al 1161). Código Judicial.

estimar probados los hechos. En el mismo artículo se establece, además, que las sentencias del tribunal "Se darán a continuación las razones y fundamentos legales que se estimen pertinentes, con cita de las normas respectivas". De las decisiones revisadas se puede constatar que se hace referencia al marco legal vigente, su aplicación al caso concreto y se brindan razones para la decisión, como fundamentación de las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral.

c.4) Probatoria

El marco normativo electoral en Panamá establece la apreciación de las pruebas bajo las reglas de la sana crítica, sin que ello excluya la solemnidad documental que establece la ley[109]. De acuerdo con el artículo 587 del Código Electoral, en sus decisiones, los magistrados deben exponer razonadamente el examen de los elementos probatorios y el mérito que les corresponde siempre que no estén expresamente prohibidos por la ley, ni violen derechos humanos, ni sean contrarios a la moral o al orden público.

Por otra parte, el artículo 586 enumera los medios de prueba admisibles: los documentos, la confesión, el juramento, la declaración de parte, la declaración de testigos, la inspección judicial, los dictámenes periciales, los informes, los indicios, los medios científicos y cualquier otro medio racional que sirva a la formación de la convicción del juzgador o funcionario competente.

c.5) Notificaciones

El régimen legal panameño establece los medios de notificación, tanto ordinarios como alternativos, así como los momentos en que debe practicarse y cuándo surte sus efectos. Como regla general, el Código Electoral establece que las notificaciones se realizan a las partes por Edicto[110]. El artículo 540 de esta norma establece, sin embargo, los casos excepcionales en que el trámite se realiza de manera personal.

La notificación debe contener la causa o asunto motivo de la comunicación, la fecha y la y la parte resolutiva de la providencia, auto o sentencia. Se fija el día siguiente de dictada la resolución y su duración es de veinticuatro horas[111].

D) **Gestión y transparencia de la Justicia electoral**

d.1) Publicidad

Los Boletines constituyen el medio a través del cual se dan a conocer los Decretos, Resoluciones y Acuerdos del Tribunal Electoral. Asimismo, son divulgados los avisos concernientes a candidaturas, impugnaciones y demás casos relacionados con la celebración de elecciones generales o parciales.

El portal web del TE cuenta con un archivo digital de los boletines, que permite al usuario buscar el documento de su interés, introduciendo la fecha, la autoridad, la norma a investigar, o el número de boletín. Del análisis de esta herramienta, se observó que el despliegue de la información no resulta amigable para el usuario y que los motores de búsqueda no son del todo precisos.

Se constató, además, que esta plataforma no incluye[112] lo correspondiente a las decisiones judiciales electorales. No se incluyen los expedientes de las distintas causas ni las sentencias. Respecto a los

[109] Artículo 587. Código Electoral.
[110] Artículo 539. Código Electoral.
[111] Artículo 539. Código Electoral.

procesos de primera instancia a cargo de los jueces electorales y penales electorales, se advierte que el sistema tampoco permite acceder a los expedientes.

d.2) Rendición de cuentas

La Misión observó que el Tribunal Electoral publica en su portal web información central sobre su gestión. Ello incluye: los programas desarrollados, las contrataciones públicas, los datos sobre los servicios que prestan las distintas direcciones del organismo, y toda la información relacionada con la contratación de personal.

La Misión valora positivamente este ejercicio de transparencia que permite someter a la opinión pública lo relativo a la gestión del órgano electoral. Se advierte, sin embargo, que no existen estadísticas que permitan observar el número de controversias interpuestas ante la autoridad electoral y sus sentencias.

d.3) Seguridad Jurídica

En ejercicio de sus facultades Constitucionales y Legales, el Tribunal Electoral expidió más de 50 decretos reglamentarios. Algunos de estos decretos modificaron las reglas que el propio tribunal había establecido previamente para regular el desarrollo del proceso electoral. A modo de ejemplo, el decreto 12 de del 21 de marzo de 2018, que establece el calendario electoral y reglamenta las Elecciones Generales, fue modificado cuatro veces: en abril de 2018[113], en septiembre[114], en enero de 2019[115] y, por última vez, en marzo de ese mismo año[116]. En entrevista con la Misión, diferentes actores manifestaron que el volumen de los decretos emitidos por el TE y los sucesivos cambios introducidos a los reglamentos generaron confusión sobre las normas que debían seguirse.

V) Hallazgos y recomendaciones

- Se observó que los jueces electorales, así como los penales electorales, son nombrados y removidos libremente por el Pleno del Tribunal Electoral. Se recomienda establecer un mecanismo de selección y nombramiento por concurso de jueces electorales de primera instancia, así como de los jueces de garantías, jueces de juicio y de cumplimiento, asegurando la autonomía de sus actuaciones respecto a las instancias de alzada. Se sugiere, además, definir el período de duración en el cargo para los jueces, así como los causales bajo los cuales se puede proceder a su remoción.

- La Misión constató que, como parte de la reforma electoral de 2017, se elevaron las fianzas que deben abonarse para presentar demandas de nulidad[117]. Se sugiere revisar los montos establecidos a fin de los ciudadanos que sientan afectados sus derechos puedan recurrir a la justicia electoral sin verse obstaculizados por los altos costos asociados al proceso.

- El Código Electoral no contempla tiempos para la resolución de los reclamos presentados en cada una de las instancias intervinientes. Ante este vacío normativo, se siguen los tiempos establecidos en el Código Judicial, los cuales no se ajustan a la naturaleza del proceso electoral. Se recomienda

---

[112] «Gaceta Oficial Digital». Art.36. https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2017/12/Texto-Unico-Codigo-Electoral.pdf
[113] Decreto 19 del 26 de abril 2018
[114] Decreto 47 del 26 de septiembre de 2018
[115] Decreto 7 del 31 de enero de 2019
[116] Decreto 16 del 27 de marzo de 2019
[117] Artículo 518. Código Electoral

incorporar a la normativa electoral los plazos para la presentación y resolución de impugnaciones a candidaturas. Se sugiere que esta etapa tenga lugar antes del inicio de la campaña a fin de que, antes de que los candidatos/as reciban financiamiento o inicien sus actividades proselitistas, sus candidaturas estén en firme. Ello contribuirá a dar mayor certeza al proceso electoral.

- Funcionarios de la fiscalía electoral con los que se entrevistó la Misión manifestaron no contar con los recursos económicos y humanos suficientes para cumplir con sus funciones. Se sugiere incrementar los recursos económicos con los que cuenta la fiscalía y profesionalizar a sus funcionarios. A tal fin, se recomienda considerar la implementación de una carrera judicial y ministerial especializada.

- Si bien la normativa contempla que las remociones de los jueces penales electorales se sujetan a la ley de carrera electoral[118], ésta todavía no ha sido aprobada. Esto quiere decir que no existe un procedimiento normado que establezca las conductas que pueden dar lugar a una destitución ni los medios de defensa a disposición del sancionado. Actualmente, para destituir a uno de los jueces basta con el voto unánime del pleno del TE. Con el objeto de dar estabilidad a los operadores de justicia y a fin de brindar garantías procesales mínimas, se alienta a las autoridades a avanzar en la redacción de la ley de carrera electoral, definiendo con claridad las causales para la remoción de los jueces y el procedimiento que debe seguirse a tal efecto.

- En entrevista con la Misión, diferentes actores manifestaron que el volumen de los decretos emitidos por el TE y los sucesivos cambios introducidos a los reglamentos generaron confusión sobre las normas que debían seguirse. La Misión recomienda fortalecer los mecanismos de divulgación de la normativa electoral, de modo que la ciudadanía y los actores involucrados en la contienda cuenten con seguridad y certeza respecto del marco jurídico aplicable. Se sugiere, asimismo, limitar los cambios en la reglamentación del proceso electoral, especialmente cuando estos se dan con poca anticipación a los comicios.

- Se observó que en el portal del Tribunal Electoral no cuenta con estadísticas agregadas sobre la tramitación y resolución de controversias, tales como el número de asuntos recibidos y resueltos o el promedio de días de resolución. Se constató, además, que esta plataforma no incluye[119] los expedientes de las distintas causas ni las sentencias. Se sugiere incorporar esta información a la web del TE para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas frente a la ciudadanía.

[118] Artículo 632. Código Electoral.

[119] «Gaceta Oficial Digital». Art.36. https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2017/12/Texto-Unico-Codigo-Electoral.pdf

D. FINANCIAMIENTO ELECTORAL

I. Introducción

En Panamá existe un modelo mixto de financiamiento político en el que se combinan recursos de origen público y privado. La reforma electoral de 2017 introdujo modificaciones sustanciales en el régimen de financiamiento. Las nuevas reglas, implementadas por primera vez en las elecciones generales del 5 de mayo, tuvieron por objetivo reducir el costo de las campañas, generando un escenario más equitativo para todos los candidatos, y fortalecer los mecanismos de fiscalización de los fondos volcados a la contienda.

Como parte de la reforma, se modificó la fórmula escogida para la financiación de los candidatos de libre postulación. Asimismo, en línea con las recomendaciones realizadas por las misiones de la OEA en 2009 y 2014, se introdujeron límites a la duración de las campañas[120] y topes al financiamiento privado[121]. En esta misma línea, se estableció un techo a lo que un mismo aportante puede donar a una campaña[122] y se limitó el uso de dinero proveniente de fuentes privadas para la compra de espacios publicitarios en medios de comunicación[123].

En relación con el control del financiamiento, para estos comicios se impuso a los candidatos la obligación de abrir una cuenta bancaria única[124] para el manejo de los recursos de campaña, aspecto de vital importancia para la trazabilidad de los fondos[125]. Se destaca, asimismo, la nueva obligación de todos los candidatos de presentar, dentro de los 15 días siguientes a la fecha de la elección, la lista de donantes y un informe de los gastos efectuados con los recursos provenientes del financiamiento privado[126]. La reforma introdujo también nuevas sanciones pecuniarias para quienes incumplan con la normativa en materia de rendición de cuentas[127] y la no entrega de credencial a los candidatos electos que no hayan remitido los mencionados informes[128].

El presente informe describe en detalle las principales características del sistema de financiamiento político panameño, abordando los cambios normativos introducidos en la reforma y sus efectos. Se incluyen, además, distintas recomendaciones que pueden servir para fortalecer la equidad y transparencia de la competencia electoral.

II. Marco legal

El principal instrumento que regula el sistema de financiamiento político panameño es el código electoral. Bajo el título V “Gastos y facilidades electorales” se desarrollan las disposiciones relativas al financiamiento público (fórmulas y plazos para la distribución de los fondos, posibles destinos de los recursos, acceso a medios de comunicación) y al financiamiento privado (fuentes lícitas e ilícitas, topes de gasto, límites a las donaciones individuales). Se incluyen, además, las obligaciones en

[120] Código electoral. Artículo 223
[121] Código electoral. Artículo 211
[122] Código electoral. Artículo 214
[123] Código electoral. Artículo 227
[124] Código electoral. Artículo 205.
[125] Quienes compitan en circunscripciones con menos de cinco mil electores quedan exceptuados de esta obligación. Artículo 207. Código electoral
[126] Código electoral. Artículos 209 y 210
[127] Código electoral. Artículo 215
[128] Código electoral. Artículo 424

materia de rendición de cuentas y las competencias del tribunal electoral para fiscalizar las finanzas de las campañas.

Las disposiciones del código se complementan con las regulaciones establecidas en los decretos reglamentarios expedidos por el Tribunal Electoral[129]. Por medio de estos instrumentos, el TE ha establecido controles en los depósitos bancarios a las cuentas de campaña[130], ha reglamentado los registros contables y los topes de financiamiento privado[131], y ha regulado el manejo de fondos de financiamiento público poselectoral para capacitación de mujeres[132], entre otras importantes disposiciones.

III. Sistema de Financiamiento

A) Equidad en el financiamiento

A.I) Financiamiento público

Conforme lo establece el código electoral[133], para cada elección general se incluye en el Presupuesto del Tribunal Electoral (TE) una partida equivalente al 1% de los ingresos corrientes presupuestados para el Gobierno Central. El 50% de estos fondos es entregado a los partidos a modo de financiamiento pre electoral, para que los candidatos y candidatas cuenten con recursos con los cuales afrontar las campañas. El 50% restante constituye el financiamiento post electoral, para el mantenimiento de las estructuras partidarias.

Los recursos provenientes del financiamiento público son desembolsados de acuerdo con el siguiente esquema[134]:

1. En el mes de enero del año de las elecciones, el preelectoral.

2. En el año de las elecciones, el primer semestre de la primera anualidad del poselectoral.

3. En los siguientes cuatro años, después de las elecciones, el segundo semestre de la anualidad corriente más el primero de la siguiente anualidad.

- Financiamiento preelectoral

Para las elecciones generales del 5 de mayo, el financiamiento preelectoral ascendió a 45.841.228 balboas[135]. Como se observa en las Tablas I y II, el volumen de fondos públicos otorgado a los partidos y a los candidatos/as de libre postulación para las campañas se ha incrementado significativamente en las últimas dos décadas:

[129] "Decretos Reglamentarios" (véase https://www.tribunal-electoral.gob.pa/decretos-reglamentarios/) o "Boletines publicados" (véase https://www.tribunal-electoral.gob.pa/publicaciones/boletines-publicados/)
[130] Decreto 65 del 10 de diciembre de 2018
[131] Decreto 39 del 3 de julio de 2018.
[132] Decreto 17 el 9 de agosto de 2017.
[133] Artículo 190 del Código Electoral.
[134] Ibidem
[135] 1 balboa equivale a 1 dólar estadounidense.

Tabla 1: Financiamiento preelectoral por quinquenio para partidos políticos

I Quinquenio* (1999-2004)	**II Quinquenio*** (2004-2009)	***III Quinquenio**** (2009-2014)	**IV Quinquenio*** (2014-2019)	**V Quinquenio**** (2019-2024)
B/. 6,139,599	**B/. 8,015,332**	**B/. 13,480,000.00**	**B/. 27,940,000**	**B/. 44,236,785**
Partidos Políticos				
PRD	PRD	PRD	PRD	PRD
Demócrata Cristiano	Popular	Popular	Popular	Cambio Democrático
MOLIRENA	MOLIRENA	MOLIRENA	MOLIRENA	Panameñista
Arnulfista	Arnulfista	Panameñista	Panameñista	MOLIRENA
Papá Egoró	Solidaridad	Liberal Nacional	Cambio Democrático	Popular
Renovación	Liberal Nacional	Unión Patriótica	FAD	Alianza
Solidaridad	Cambio Democrático	Cambio Democrático		FAD
Morena		Vanguardia Moral de La Patria		
Nacionalista Popular				
Liberal				
Liberal Nacional				
Cambio Democrático				

** Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos publicados por el TE en el Decreto 22 del 5 de mayo de 2018 y en su portal institucional*[136]

Tabla II: Financiamiento preelectoral por quinquenio para candidatos de libre postulación

I Quinquenio* (1999-2004)	***II Quinquenio**** (2004-2009)	**III Quinquenio*** (2009-2014)	**IV Quinquenio*** (2014-2019)	**V Quinquenio**** (2019-2024)
B/. 18.596,40	**B/. 24.789,00**	**B/. 25.277,40**	**B/. 125.453,00**	**B/. 1.604.442,98**
189 Candidatos Libre Postulación	264 Candidatos Libre Postulación	169 Candidatos Libre Postulación	334 Candidatos Libre Postulación	1010 Candidatos Libre Postulación

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos publicados por el TE en el Decreto 22 del 5 de mayo de 2018 y en su portal institucional[137]

El financiamiento preelectoral es distribuido conforme a las reglas establecidas en el artículo 190 del Código Electoral:

[136] Disponible en: https://www.tribunal-electoral.gob.pa/financiamiento-publico/financiamiento-publico-preelectoral-40/
[137] Disponible en: https://www.tribunal-electoral.gob.pa/financiamiento-publico/financiamiento-publico-preelectoral-40/

- 96.5% se distribuye entre los partidos. De estos fondos, el 25% se reparte por igual entre todas las organizaciones políticas vigentes y el 75% restante de acuerdo con la votación obtenida en las elecciones anteriores.

- 3.5% se reparte entre todos los y las candidatas de libre postulación en función del número de firmas recolectadas.

Tabla III: fórmula para la distribución de los fondos correspondientes al financiamiento preelectoral.

FINANCIMIENTO PRE-ELECTORAL (50%) B./45.841.228			
Candidatura	**Valor**	**Forma de distribución**	**Destinación**
Libre postulación	3,50%	En función a los adherentes	Campaña electoral
Partidos políticos	96,50%	25% por igual a cada partido	30% campaña electoral
		75% según votos obtenidos en la elección anterior	70% propaganda electoral

Fuente: Elaboración propia sobre la base del artículo 190 del código electoral.

En relación con los recursos entregados a los partidos, la Misión advierte que no existen reglas para la distribución interna de estos fondos entre los diferentes candidatos de las organizaciones. En entrevista con dirigentes de distintos partidos, éstos manifestaron que- por lo general- la totalidad del aporte estatal se destina a la campaña del candidato/a presidencial. Ello implica que, en la práctica, quienes compiten en otros niveles de elección deben financiar sus campañas con aportes privados.

En cuanto a la fórmula establecida para el financiamiento de los candidatos de libre postulación, es necesario mencionar que ésta fue modificada en la reforma de 2017. Anteriormente, quienes competían por fuera de los partidos recibían en concepto de subsidio electoral B./0.50 por cada adherente. De acuerdo con la nueva fórmula y el número de firmas recogidas por los candidatos de libre postulación, en estos comicios cada uno de ellos recibió B 1,46 por apoyo[138].

Distintos actores entrevistados por la misión manifestaron que, si bien el nuevo esquema supuso una mejora, los candidatos de libre postulación continúan en una situación de marcada desventaja frente a los candidatos partidarios.

Tabla IV: Financiamiento preelectoral para partidos y candidatos de libre postulación

Financiamiento público pre-electoral 2019	B./ 45.841.228,00
3.5% candidatos libre postulación	B./ 1.604.442,98
96.5% partidos políticos	B./ 44.236.785,02

Fuente: Decreto 22 del 5 de mayo de 2018. Boletín NO. 4256-A

De acuerdo con los testimonios recibidos, las diferencia en la distribución de fondos tiene un impacto todavía mayor en la contienda presidencial, debido a que en este caso está prohibido el uso

[138] Boletín No. 4480-C del 1 de marzo de 2019.

de recursos privados para la compra de propaganda en medios de comunicación. Esto significa que los/las postulantes sólo disponen de los fondos públicos para acceder a espacios publicitarios.

La Misión observó, además, que la fórmula escogida para el financiamiento de candidatos de libre postulación tiene en cuenta el número de firmas recogidas, pero no la circunscripción por la que se compite. Ello podría llevar a que un postulante a un cargo subnacional recibiera mayores recursos que uno del orden presidencial.

- Financiamiento postelectoral

El financiamiento público post-electoral se destina a los partidos políticos que subsistan después de la elección y los candidatos de libre postulación que hayan sido elegidos. Para mantener su personería jurídica, los partidos deben alcanzar el 2% del total de los votos válidos emitidos en las elecciones generales para presidente, diputados, alcaldes o representantes de corregimiento- la que le fuera más favorable[139].

Desde 1999, los recursos entregados a los partidos en concepto de financiamiento post electoral han ido aumentando:

Tabla V: Financiamiento poselectoral por quinquenio

I Quinquenio (1999-2004)	***II Quinquenio*** (2004-2009)	**III Quinquenio** (2009-2014)	**IV Quinquenio** (2014-2019)
B/. 8,931,429.11	B/. 11,934,653.57	B/. 20,055,760.54	B/. 41,607,780.17
Partidos Políticos			
PRD	PRD	PRD	PRD
Demócrata Cristiano	Popular	Popular	Popular
MOLIRENA	MOLIRENA	MOLIRENA	MOLIRENA
Arnulfista	Arnulfista	Panameñista	Panameñista
Solidaridad	Solidaridad	Cambio Democrático	Cambio Democrático
Liberal Nacional	Liberal Nacional	Unión Patriótica	
Cambio Democrático	Cambio Democrático		

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos publicados por el TE en su portal institucional [140]

Para el quinquenio que inicia en 2019 el financiamiento post electoral alcanza los B./45.841.228. La distribución de esto fondos se realiza conforme a las reglas establecidas en el artículo 193 del Código Electoral:

- Aporte igualitario: El 20 % se reparte por partes iguales a los partidos, para contribuir con los gastos que demanden sus oficinas partidarias en las provincias y/o comarcas.

[139] Artículo 119 del Código Electoral.
[140] Disponible en: *https://www.tribunal-electoral.gob.pa/financiamiento-publico/financiamiento-publico-postelectoral-60/*

- Aporte con base en los votos: El 80% restante es distribuido entre partidos y candidatos de libre postulación electos en función de los resultados de los comicios. Para ello, se calcula primero el promedio de votos obtenido por cada uno de los partidos en las cuatro elecciones (presidente, diputados, alcaldes y representantes de corregimiento), y se suman esos promedios con los votos obtenidos por cada uno de los candidatos por libre postulación que hayan sido elegidos. A esta suma se le llama total de votos válidos para el reparto. Los fondos a entregar se dividen entre el total de votos válidos para el reparto, para obtener la cifra que se entregará a los competidores por cada voto obtenido.

Tabla VI: Financiamiento post electoral, forma de distribución y destinación.

FINANCIAMIENTO POST-ELECTORAL (50%) B./45.841.228			
Porcentaje	**Receptor**	**Forma de distribución**	**Destinación**
20%	Partidos	Igualitaria	Gastos Corrientes
80%	Candidatos de libre postulación electos	por Voto	Actividades académicas
	Partidos		Funcionamiento
			Actividades de democracia interna
			Gastos de comunicación, encuestas, etc
			Educación cívico política: Mínimo un 50%, y de este el 20% debe destinarse a capacitación de mujeres

Fuente: Elaboración propia sobre la base del artículo 193 del código electoral.

En el caso de los candidatos de libre postulación, la contribución posterior a las elecciones se debe destinar a financiar actividades académicas, como educación universitaria, foros, seminarios y congresos. En el caso de las organizaciones políticas, estos fondos se utilizan para financiar actividades partidarias, como:

a. Gastos de funcionamiento, mejoras y mantenimiento de las oficinas en provincias y comarcas.
b. Realización periódica de actividades consultivas, organizacionales y de bases, con el fin de contribuir con el fortalecimiento de su democracia interna.
c. Estudios de mercado, encuestas, grupos de enfoque, gastos de comunicación, entre otros.
d. Educación Cívico Política.

La ley establece que los partidos deben destinar un mínimo de 50 % del aporte anual con base en los votos a las actividades de educación cívica[141]. Como parte de la última reforma, se incrementó de un

[141] Artículo 193 del Código Electoral.

10 a un 20 el porcentaje de estos fondos que los partidos deben invertir en el desarrollo de actividades exclusivas para la capacitación de mujeres. Además, se dispuso que estos recursos deben ser coordinados por la secretaría de la mujer de cada partido.

La Misión destaca los cambios en la normativa, al tiempo que advierte que no existen mecanismos de fiscalización y auditoría exhaustivos sobre el contenido y alcance de las actividades financiadas con estos recursos, ni de su efectividad para la promoción de la mujer como protagonista del escenario político.[142]

A.II) Prohibición del uso de recursos públicos

El artículo 35 del Código Electoral prohíbe que los recursos públicos sean usados en beneficio o en contra de determinados candidatos o partidos políticos. Por otra parte, el artículo 236 establece que, desde los tres meses previos al día de la elección, no está permitida la propaganda o publicidad estatal para promover avances o culminación de obras en ningún medio de comunicación social, incluyendo la de los contratistas del Estado[143]. Por último, el artículo 243 prohíbe a los precandidatos y candidatos participar en eventos de inauguración de obras o actividades financiadas con fondos públicos desde la convocatoria al proceso electoral.

La Misión fue informada, asimismo, de que la Contraloría General de la República ejerce fiscalización previa de los gastos ordenados por las entidades públicas[144], para verificar que tales erogaciones se ajusten a las restricciones impuestas por la ley. La Misión destaca el rol que cumple esta entidad para garantizar el uso legítimo de los recursos del Estado.

A.III) Límites al financiamiento privado

El código electoral contempla una serie de restricciones en relación con el origen de los fondos privados que se utilizan para financiar las campañas. En concreto, el artículo 203 de la ley prohíbe las donaciones a partidos políticos y candidatos por parte de: 1. Personas Jurídicas que no ejercen actividades en la República de Panamá; 2. Fuentes anónimas; 3. Gobiernos, personas u organismos extranjeros; y 4. Empresas en que el Estado sea accionista.

A partir de la reforma del 2017, se incorporaron al código también restricciones en relación con la magnitud del financiamiento privado. Para las primarias partidarias, se definió que los precandidatos no podrían gastar más de un tercio del tope establecido para las elecciones generales[145]. Para el

[142] Conforme a entrevista realizada con la Dirección de Fiscalización y Control Político, el procedimiento de revisión es contable y conforme a principios generales.
[143] Excepto en los siguientes escenarios:
- cuando se requiera informar temas de importancia nacional, como campanas de salud pública.
- en situaciones de emergencia, como catástrofes naturales, en que se requiera informar sobre medidas de seguridad.
- cuando sea necesario realizar convocatorias a actos por mandato legal.
[144] Conforme al Artículo 280. Constitución Política de la República de Panamá, la Contraloría General de la República, ejerce la función de fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, siendo el mas relevante para el procesos electoral desde la óptica del uso de recursos públicos en campañas, el control previo, del cual si bien no se tienen datos estadísticos sobre su incidencia, se pudo constatar su aplicación en entrevista realizada con la Licenciada Lutzia Fistonic, Directora Nacional de Fiscalización General.
[145] Artículo 212. Código Electoral.

proceso de recolección de firmas de los candidatos de libre postulación, se definió un tope de gasto de 2 balboas por cada adherente[146].

En relación con las elecciones generales, el artículo 211 del Texto Único del Código Electoral establece los siguientes límites:

"…para los cargos de alcalde y representante de corregimiento, se establece un tope al financiamiento privado de cinco balboas (B/.5.00) por cada elector, según el Padrón Electoral Preliminar de la circunscripción electoral que corresponda. Dicho tope no será menor de quince mil balboas (B/.15 000.00) para alcalde y para representante de corregimiento, no será menor de diez mil balboas (B/.10 000.00) ni mayor de ciento cincuenta mil balboas (B/.150 000.00). Para el cargo de diputado al Parlamento Centroamericano, el tope será de diez mil balboas (B/.10 000.00); para el cargo de presidente de la República, será de diez millones de balboas (B/.10 000 000.00) y para diputado, será de trescientos mil balboas (B/.300 000.00). Para el caso de doble postulación regirá un solo tope el cargo de mayor jerarquía."

La Misión desea destacar que el establecimiento de topes es fundamental en pos de lograr escenarios más equitativos en el desarrollo de la competencia electoral. Se advierte, sin embargo, que distintos actores manifestaron a la Misión que los topes han sido fijados en valores excesivamente altos.

La reforma introdujo también límites a lo que un mismo donante puede aportar a un candidato: 25% (del tope de gastos) para la elección de diputados, alcaldes, concejales y representantes, y 3% (del tope de gastos) para la elección de presidente[147]. Se fijaron, asimismo, restricciones en relación al uso de estos fondos: para las campañas presidenciales, se prohibió la compra de propaganda con recursos provenientes de fuentes privadas; para los demás niveles de elección, los candidatos pudieron utilizar en este rubro hasta un 30% del financiamiento privado[148].

Tabla VII: Límites al financiamiento privado

CARGO	LIMITE GENERAL	NO SERÁ < A	NO SERÁ > A	LIMITE APORTE INDIVIDUAL	LIMITE PROPAGANDA
ALCALDE	B/. 5 x C/Elector	B/. 15.000	B/. 150.000	25%	30%
REPRESENTANTE CORREGIMIENTO	B/. 5 x C/Elector	B/. 10.000	B/. 150.000	25%	30%
DIPUTADO PARL. CENTROAMERICANO	B/. 10.000	N/A	N/A	25%	30%
DIPUTADO	B/. 300.000	N/A	N/A	25%	30%
PRESIDENTE	B/. 10.000.000	N/A	N/A	3%	PROHIBIDA

Fuente: elaboración propia.

B) Transparencia en el financiamiento

[146] Ibidem
[147] Artículo 214. Código electoral
[148] Artículo 227. Código electoral.

B.I) Rendición de cuentas

A partir de la reforma del 2017, el código electoral incorpora nuevas disposiciones en materia de rendición de cuentas. Entre los cambios más importantes, se destaca que, en aquellas circunscripciones con más de cinco mil electores, los candidatos/as quedan obligados a abrir una cuenta bancaria única para el manejo de los fondos de campaña[149]. Los partidos también deben abrir cuentas, tanto para los fondos privados como para los fondos públicos que reciban[150].

La Misión considera que estas nuevas disposiciones son fundamentales para la trazabilidad de los recursos. Se destaca, asimismo, que la ley otorga al TE acceso a la información de las cuentas[151], lo cual facilita la auditoría de los recursos.

La misión desea resaltar la labor del Tribunal Electoral y su Dirección de Fiscalización del Financiamiento Político, que han coordinado con las entidades bancarias el establecimiento de mecanismos automáticos para evitar el ingreso de recursos vedados a los fondos de campaña. Para estos comicios, cualquier donación proveniente del exterior destinada a la cuenta de campaña de un candidato/a fue automáticamente bloqueada por el banco y reportada a la autoridad electoral.

La reforma del código electoral introdujo otros cambios significativos, entre ellos, la obligatoriedad de presentar informes de gastos de campaña y lista de donantes dentro de los 15 días siguientes a la fecha de la elección. Se estableció, además, que dicha información debe ser dada a conocer a través de la página web del TE para que pueda ser consultada por la ciudadanía.

La Misión observa positivamente el desarrollo de nuevos mecanismos de rendición de cuenta, fundamentales para fortalecer la transparencia del proceso electoral. Se destaca, asimismo, la labor de pedagogía y capacitación adelantada por el Tribunal Electoral, quien se encargó de difundir a los candidatos la información sobre la nueva imposición y como cumplir con la misma.[152] Se advierte, sin embargo, que a pesar de que actualmente el Tribunal dispone de una plataforma para que los partidos realicen su reporte de gastos e ingresos, ésta no es de uso obligatorio y que los formularios contables de rendición de cuentas no se ajustan a la normatividad y buenas prácticas internacionales[153].

B.II) Control Gubernamental

De cara a las elecciones generales, el Tribunal Electoral creó la Dirección de Fiscalización del Financiamiento Político, integrada por dos departamentos[154]:

(i) Departamento de Auditoría y Fiscalización del Financiamiento Político,

[149] En las circunscripciones con menos de 5 mil electores, los candidatos deben entregar informe de ingresos y egresos pero están exceptuados de la obligación de aperturar cuenta única.
[150] Artículo 246. Código electoral.
[151] Artículo 208. Código Electoral.
[152] Artículo 205 y 207 del Código Electoral. En las diferentes entrevistas realizadas a Partidos Políticos, organizaciones civiles y no gubernamentales, se destacó el esfuerzo realizado por parte del Tribunal Electoral para dar a conocer a todos los candidatos sobre el procedimiento de rendición de cuentas, y los efectos de no cumplir con la entrega de informes y la violación al régimen de límites de financiación privada de campaña.
[153] Como referencia en la materia se toman las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). Se trata de los estándares técnicos contables adoptadas por el International Accounting Standards Board – IASB. Constituyen los Estándares Internacionales o normas internacionales en el desarrollo de la actividad contable y establece los requisitos de reconocimiento, medición, presentación e información a revelar sobre las transacciones y hechos económicos.
[154] Decreto 45 del 12 de septiembre de 2018,

(ii) Departamento de Monitoreo y Seguimiento del Financiamiento Político.

Esta unidad se encarga, entre otras importantes funciones, de fiscalizar y evaluar que los ingresos y desembolsos efectuados por los partidos y candidatos se ajusten al código electoral y la reglamentación vigente. Para ello, realiza una revisión completa de los informes financieros entregados por los partidos luego de la campaña. Como parte del proceso de control, lo reportado se contrasta con la matriz de productos y precios predefinida por la autoridad electoral para asegurarse que los servicios y bienes adquiridos están permitidos por la legislación y se ajustan a los valores de mercado[155]. Asimismo, como se mencionó anteriormente, la autoridad electoral tiene competencias para- en caso de estimarlo necesario- auditar las cuentas bancarias de los candidatos y partidos.

A pesar de la creación de la dirección de fiscalización y de los avances normativos en materia de rendición de cuentas, es necesario señalar que, bajo el esquema actual, la autoridad electoral no cuenta con información financiera de las campañas sino hasta que éstas han concluido. Se advierte, además, que los tiempos para la revisión de los informes son muy acotados y que el Tribunal Electoral no dispone de herramientas robustas para la verificación de la información reportada. Las tareas de control de gastos e ingresos se hacen de una forma rápida, sobre principios contables generales, y sin tener en cuenta los estándares internacionales de auditoria forense que se aplican a los procesos de fiscalización.

En relación con el control de los recursos invertidos en el acceso a medios de comunicación, el Tribunal Electoral expidió el Decreto 35 del 26 de junio de 2018, a través del cual estableció el Registro de radioemisoras y televisoras que venden propaganda electoral y les impuso a éstas la obligación de rendir informes semanales sobre la propaganda contratada por las campañas. Esta información es luego contrastada por el tribunal con lo reportado por los partidos.

Por otra parte, en los casos en que la propaganda es financiada con fondos públicos, el Tribunal Electoral abona directamente a la respectiva empresa, medio o agencia de publicidad contratada por el partido, pero sólo realiza el desembolso tras la presentación de las facturas correspondientes, que constaten que la publicidad ha sido efectivamente brindada.

B.III) Acceso a la información

Con el fin de facilitar el acceso a la información, la Dirección de Fiscalización del Financiamiento Político tiene como función, entre otras, publicar en la Página Web del Tribunal Electoral los informes de ingresos y egresos que presentan los partidos políticos y candidatos, así como actualizar y administrar la base de datos pública que contiene la información sobre los gastos de campaña. La misión considera que estos mecanismos de rendición de cuentas frente a la ciudadanía favorecen la transparencia del proceso.

[155] El código electoral impone restricciones al uso de los fondos privados recibidos para la campaña, señalando expresamente en que pueden invertirse en: movilización, combustible, hospedaje, activistas, caravanas y concentraciones, comidas y brindis, personalización de los artículos promocionales alquileres de locales, luz, agua, teléfono, Internet y celulares, propaganda electoral. Adicionalmente, mediante decreto 50 del 2 de octubre de 2018 se fijaron precios de referencia para productos o insumos promocionales que pudieran ser utilizados durante la campaña

Sin embargo, se advierte que, puesto que los informes financieros de las campañas no son entregados sino hasta 15 días después de la elección, al momento de emitir su voto, los electores no tienen ningún tipo de información sobre quién financia a cada uno de los candidatos y candidatas.

B.IV) Régimen Sancionatorio

La reforma electoral de 2017 introdujo cambios significativos en el régimen de sanciones. De acuerdo con las nuevas disposiciones del código, la no presentación de los informes de ingresos y gastos es sancionada con multa de B/. 3.000. Asimismo, el artículo 424 del código contempla la no entrega de credencial al candidato ganador si este incumple con su obligación de presentar los reportes.

Por otra parte, la violación del tope de gasto constituye una causal de nulidad de la elección[156] y quien viola el límite recibe una multa por una cifra equivalente al doble de lo excedido. Asimismo, dentro del régimen de faltas administrativas, el uso de recursos proveniente de fuentes vedadas (artículo 203) se sanciona con multa entre B/.1.000 hasta B/.25.000.[157] Distintos actores manifestaron a la misión que los montos de las multas con que se sanciona las conductas vedadas en materia de financiamiento no son lo suficientemente altos y, por lo tanto, carecen de poder disuasorio.

IV. Hallazgos y recomendaciones

- La Misión fue informada que, en su mayoría, quienes compiten en elecciones subnacionales deben financiar sus campañas enteramente con aportes privados, porque los partidos destinan la práctica totalidad del financiamiento público a la campaña presidencial. Se recomienda establecer criterios más específicos para la distribución del financiamiento público al interior de los partidos o, en su defecto, reservar un porcentaje de estos fondos para los candidatos a cargos subnacionales.

- Distintos actores manifestaron a la Misión que los topes de gasto han sido fijados en valores excesivamente altos y sin un fundamento técnico claro. Se recomienda establecer nuevos valores a partir de estudios técnicos, que permitan la actualización de los montos de forma permanente, teniendo como línea base un índice de costos de las campañas electorales (ICCE) que contemple múltiples factores, tales como propaganda política en medios, vallas publicitarias, propaganda impresa, gastos de campaña, valores de referencia de precios, etc.

- De acuerdo con lo establecido en el código electoral, los informes de campaña se entregan 15 días después de los comicios. Con el objeto de permitir a la autoridad electoral ejercer su función de control durante la campaña, la MOE recomienda establecer la obligación de entregar reportes de gastos parciales antes del día de la elección. Asimismo, se sugiere establecer una herramienta tecnológica que facilite la presentación de los informes y que permita, a la ciudadanía y a las autoridades, realizar un seguimiento en tiempo real de los gastos de los candidatos.

[156] En la reforma del 2017, se estableció como causal de nulidad la entrega de dádivas, donaciones, regalos en efectivo o en especie con el propósito de recibir votos
[157] Artículo 497 del Código Electoral

- Se constató que los formularios contables de rendición de cuentas no están conforme a la normatividad y buenas prácticas internacionales. Se recomienda ajustar estos documentos a las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)[158].

- La Misión observó que el Tribunal Electoral no dispone de herramientas robustas para la verificación de la información financiera reportada por los partidos. Se recomienda documentar los procedimientos de fiscalización y auditoría, estandarizándolos bajo normas internacionales. Se sugiere, asimismo, desarrollar mecanismos que permitan al órgano de control contar con información propia sobre los gastos de las campañas que pueda ser contrastada con lo reportado por los partidos.

- La Misión observó la ausencia de procesos de control exhaustivos sobre el uso de los recursos que los partidos deben destinar a la formación de mujeres. Se sugiere desarrollar mecanismos para verificar el contenido y alcance de las actividades financiadas con estos fondos, y la efectividad de éstas para la promoción de la mujer como protagonista del escenario político.

- Distintos actores manifestaron a la misión que los montos de las multas con que se sanciona las conductas vedadas en materia de financiamiento no son lo suficientemente altos y, por lo tanto, carecen de poder disuasorio. Se recomienda implementar un régimen sancionatorio más estricto y acorde al bien jurídico que se pretende proteger, de tal suerte que sea realmente persuasivo ante la comisión de la falta. Se recomienda establecer causales de agravación y atenuación de la sanción, conforme a la circunscripción, reincidencia y culpabilidad del penalizado.

- La Misión observó que la fórmula escogida para la distribución del financiamiento preelectoral, en combinación con las restricciones establecidas para el uso de los fondos provenientes de fuentes privadas, coloca a los candidatos de libre postulación en una situación de desventaja frente a los candidatos partidarios. Sin dejar de lado que se debe propender por el fortalecimiento de los partidos políticos, se recomienda revisar la forma en que se distribuyen los fondos públicos para las campañas, a fin de generar condiciones más equitativas en la contienda.

- La fórmula escogida para distribuir los recursos de financiamiento pre-electoral asignados a candidatos de libre postulación se basa exclusivamente en el número de firmas recogidas, por lo que podría ocurrir que un postulante a un cargo subnacional recibiera mayores recursos que uno del orden presidencial. Se recomienda establecer una fórmula de distribución que combine la cantidad de adherentes con el tamaño de la circunscripción a la cual se aspira.

[158] Las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), también conocidas por sus siglas en inglés como IFRS (International Financial Reporting Standards), son estándares técnicos contables adoptadas por el International Accounting Standards Board – IASB. Constituyen los Estándares Internacionales o normas internacionales en el desarrollo de la actividad contable y establece los requisitos de reconocimiento, medición, presentación e información a revelar sobre las transacciones y hechos económicos.

E. MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y REDES SOCIALES

I. Introducción

El ejercicio de la libertad de expresión es especialmente importante durante las campañas políticas y los procesos electorales[159]. Este derecho hace posible un debate democrático sano, entendido como la comunicación de los puntos de vista de los candidatos al electorado, la función de los medios de comunicación como instrumentos para informar y presentar elementos de análisis al público[160] y la formación y difusión de la opinión e información política de los votantes[161]. El sistema interamericano ha desarrollado e identificado las condiciones necesarias, principios, alcances y límites para garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión[162] en contextos electorales.

El derecho a la libertad de expresión, consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), juega un rol esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos[163]. La jurisprudencia interamericana ha desarrollado un marco jurídico con el fin de fortalecer el derecho a la libertad de expresión en las Américas. Si bien el marco jurídico interamericano establece estándares para proteger la mayoría de las formas de expresión, existen ciertos tipos de discurso y ciertos ámbitos específicos que reciben una protección especial, por su importancia para el ejercicio de los demás derechos humanos o para la consolidación, funcionamiento y preservación de la democracia[164].

Una condición necesaria mencionada en el marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión es el pluralismo[165] o la necesidad de contar con una diversidad de voces en el debate público. Existen múltiples variables que son necesarias para garantizar el pluralismo como la no utilización de publicidad oficial para beneficiar a un partido o candidato, el acceso equilibrado, gratuito o pago, de los candidatos y partidos a los medios de comunicación con el fin de dar a conocer sus posiciones y propuestas[166], y la independencia de los medios y periodistas.

II. Marco legal

[159] CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009.

[160] CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr 171.

[161] CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr 219.

[162] CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr 219.

[163] Ver, entre otros: Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 53; Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 75; Corte I.D.H., Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 146; Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia del 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párr. 77; Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30.

[164] CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión. 2010. OEA documentos oficiales; OEA Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. Prólogo.

[165] Corte I.D.H. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293. Párr. 142.

[166] CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr 219.

El artículo 37 de la Constitución Política de la República de Panamá establece la protección de la libertad de expresión como el derecho de toda persona de expresar su pensamiento por escrito o por cualquier otro medio sin que exista censura previa y con las responsabilidades legales que sucedan cuando se atente contra la reputación, honra o contra la seguridad social o el orden público.

El artículo 89 constitucional establece que "los medios de comunicación son instrumentos de información, educación, recreación y difusión cultural y científica" y que, "cuando sean usados para la publicidad o difusión de propaganda, estas no deben ser contrarias a la salud, la moral, la educación, formación cultural de la sociedad y la conciencia nacional". Adicionalmente, el artículo 140 de la Constitución establece que los partidos políticos tienen derecho al uso de los medios de comunicación social administrados por el Gobierno Central en igualdad de condiciones.

El Código Electoral[167] dispone de una serie de artículos dirigidos a definir y regular el contenido, difusión, tiempos y límites de unas de las actividades más importantes de las campañas: la propaganda electoral[168] y los estudios de opinión. Según el artículo 224 del Código Electoral, la propaganda incluye: escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que se difundan en contextos electorales. Esta difusión y uso comprende medios de comunicación tradicionales como televisión, prensa escrita y emisoras de radio, volantes, vallas, afiches y artículos promocionales y otros como internet, redes sociales, cine y centros de llamadas[169].

La normativa electoral incorpora también disposiciones que regulan el acceso de los partidos a los medios de comunicación durante la campaña[170]. La ley establece cuáles son los canales de financiamiento para la compra de espacio en medios[171] y cuáles son los tiempos en que está permitida la propaganda[172]. Asimismo, se establecen ciertas prohibiciones en relación con el contenido de los mensajes proselitistas.[173]

[167] El Código Electoral, adoptado mediante la Ley 11 de 10 de agosto de 1983, con las modificaciones, adiciones y derogaciones adoptadas por las Leyes: 4 de 14 de febrero de 1984, 9 de 21 de septiembre de 1988, 3 de 15 de marzo de 1992, 17 de 30 de junio de 1993, 22 de 14 de julio de 1997, 60 de 17 de diciembre de 2002, 60 de 29 de diciembre de 2006, 17 de 22 de mayo de 2007, 27 de 10 de julio de 2007, 14 de 13 de abril de 2010, 54 de 17 de septiembre de 2012, 4 de 7 de febrero de 2013, 31 de 22 de abril de 2013, 68 de 2 de noviembre de 2015 y 5 de 9 de marzo de 2016 y 29 de 29 de mayo de 2017.

[168] Artículo 222 del Código Electoral.

[169] Artículo 224 del Código Electoral.

[170] El acceso equitativo a medios de comunicación está regulado en el artículo 225 del Código Electoral. La ley impone a las radioemisoras y televisoras otorgar a todos los candidatos y partidos un descuento en las tarifas de publicidad. La difusión de propaganda electoral en internet y redes sociales se encuentra reglamentada mediante decretos del Tribunal Electoral.

[171] Los artículos 193 y 211 del Código Electoral de Panamá establecen el porcentaje del presupuesto asignado de financiación preelectoral pública para candidatos de libre postulación (3.5%) y partidos políticos (96.5%), fondos que pueden ser utilizados para la compra de propaganda electoral. Los partidos pueden, asimismo, recurrir al financiamiento privado para solventar los gastos en publicidad, aunque existen límites. (Ver anexo de financiamiento)

[172] El artículo 223 del Código Electoral establece que las campañas y la propaganda electoral sólo son permitidas en los sesenta días previos a las elecciones, y cuarenta y cinco días anteriores a las elecciones internas partidarias. El artículo también dispone, en caso de incumplimiento, la remoción inmediata de la propaganda o la suspensión de cualquier actividad de campaña.

[173] El artículo 235 prohíbe el uso de símbolos patrios o de símbolos de partidos o candidatos sin autorización, el uso no autorizado de imágenes personales, la realización de propaganda sucia y la divulgación de propaganda que no esté respaldada por la firma e información del responsable.

Adicionalmente, el código electoral regula la realización de debates televisivos entre todos los candidatos presidenciales[174]. En cuanto a la propaganda estatal, el código prohíbe al gobierno nacional y a los gobiernos locales la compra de espacios en todos los medios de comunicación durante los tres meses previos al día de la elección[175]. Por último, la normativa reglamenta los estudios de opinión, estableciendo los requisitos[176] y tiempos para su difusión[177].

III. Modelo de comunicación Política

Acceso pago y gratuito a medios de comunicación tradicionales

La normatividad panameña incluye disposiciones encaminadas a facilitar el acceso de los candidatos a los medios de comunicación. Por disposición reglamentaria[178], durante la campaña elecciones el Sistema Estatal de Radio y Televisión debe reservar una franja de dos horas, de lunes a jueves, para los partidos políticos y candidatos presidenciales de libre postulación.

Por otra parte, del monto total entregado en concepto de financiamiento público preelectoral, la norma establece que un 70% debe utilizarse para gastos de propaganda[179]. Para ello, el candidato o partido pauta directamente, o a través de una agencia, con el medio de comunicación de su preferencia, y éste envía la factura al tribunal electoral para que se le abone el servicio prestado.

Como parte de los cambios implementados en 2017 se prohibió que los aspirantes a la presidencia utilizaran recursos privados para costear sus gastos de propaganda[180]. Si bien la Misión entiende que esta disposición se introdujo para evitar inequidades en la campaña, su aplicación, combinada con el hecho de que los candidatos de libre postulación recibieron sólo un 3,5% del financiamiento público preelectoral[181], terminó condicionando las posibilidades de éstos de acceder a espacio en los medios.

La reforma también introdujo límites al uso de fondos privados para la compra del de publicidad en los otros niveles de elección. Candidatos a diputado, alcalde y representantes de corregimiento sólo pudieron destinar a propaganda hasta un 30% del tope del financiamiento privado[182]. La Misión observa positivamente esta disposición y destaca su utilidad para evitar desequilibrios en la contienda.

Debates públicos

[174] Artículo 234.

[175] Artículo 236 del Código Electoral

[176] De acuerdo al artículo 247, las personas naturales o jurídicas que deseen realizar encuestas, análisis, pronósticos o estudios similares sobre preferencias electorales con el objeto de publicarlos o divulgarlos por cualquier medio deberán tener registro ante el Tribunal Electoral. La publicación de encuestas o sondeos se encuentra sujeta a la inclusión de la ficha técnica con especificidades establecidas en el artículo 249.

[177] . El artículo 254 determina que las encuestas políticas no pueden publicarse ni divulgarse dentro de los veinte días anteriores a las elecciones y, según el artículo 255, las encuestas políticas hechas a la salida de un recinto de votación sólo pueden divulgarse o publicarse tres horas después del cierre de la votación.

[178] Código electoral. Artículo 215

[179] Código electoral. Artículo 193

[180]Código electoral. Artículo 204

[181] Código electoral. Artículo 193

[182] Código electoral. Artículo 205

El artículo 234 del Código Electoral establece que el Tribunal Electoral debe promover y reglamentar dos debates televisados de todos los candidatos presidenciales. En esta campaña, los debates tuvieron lugar el 20 de febrero de 2019 y el 10 de abril de 2019. La MOE valora positivamente toda oportunidad para que los postulantes den a conocer sus programas de gobierno y contrasten sus propuestas frente a la ciudadanía.

La Misión constató, asimismo, que el Tribunal organizó debates para elecciones distintas de las presidenciales. Sin embargo, funcionarios del TE afirmaron que no hubo interés de parte de los medios televisivos y radiales de cubrir estos eventos, por lo que se resolvió realizar la transmisión a través de redes sociales.

Publicidad oficial

Como parte de la reforma de 2017, se estableció que, en el año anterior a los comicios, ningún candidato o precandidato puede participar de la inauguración de obras públicas[183]. Asimismo, en línea con las recomendaciones hechas por la MOE/OEA en las elecciones de 2014, se introdujo en el código electoral la prohibición de difundir, desde los tres meses previos al día de la elección, propaganda electoral o publicidad estatal para promover avances o culminación de obras[184]. La prohibición alcanza el uso de espacios en todos los medios de comunicación social.

La Misión valora positivamente que se haya avanzado en la regulación de la propaganda gubernamental en período de campaña. Las nuevas disposiciones contribuyen a equilibrar la contienda electoral, impidiendo que la publicidad estatal pueda ser utilizada para generar una ventaja indebida para uno de los contendientes.

La Misión observó, sin embargo, que algunos actores quedan exentos de la mencionada prohibición. De acuerdo con el artículo 236 se exceptúa "al Tribunal Electoral, a la Fiscalía General Electoral y a otras instituciones públicas cuyos servicios requieran de publicidad para realizar sus anuncios y publicar información de cualquier índole a la ciudadanía, las cuales deben registrarse previamente en el Tribunal Electoral para la autorización correspondiente". La Misión considera que, en los términos en que se encuentra redactada, la excepción es amplia y podría debilitar la efectividad de la norma.

Redes sociales

Una gran parte de la campaña electoral de Panamá tuvo lugar en las redes sociales, las cuales han ido extendiendo su alcance en los últimos años. La red social de mayor penetración en el país es Facebook, mientras que Instagram es la que ha mostrado un mayor crecimiento[185]. El uso de WhatsApp es masivo y, al ser una red cerrada y encriptada, representa mayores dificultades para su monitoreo. Por otro lado, la red que es más usada con fines informativos y de debate político es Twitter[186].

En relación con la regulación de estas plataformas, la MOE constató que el artículo 224 del Código Electoral extiende la aplicación de la normatividad de propaganda electoral a internet y redes

[183] Código electoral. Artículo 243.
[184] Artículo 236
[185] Datareportal. 31 de diciembre de 2019. DIGITAL 2019: PANAMA.
[186] Ibidem.

sociales. Sin embargo, se observa que la gran mayoría de las normas panameñas fueron diseñadas para regular medios tradicionales, por lo que su implementación en las plataformas digitales resulta un desafió, especialmente dado el carácter informal y la masividad de contenidos que se difunden por estos medios.

La Misión tomó nota de las distintas medidas impulsadas por el tribunal para asegurar que la campaña en las redes sociales fuera limpia y se ajustara al marco regulatorio panameño. A tal fin, el TE estableció un protocolo con tres vías de acción: i. Control con base en la legislación electoral; ii. Denuncias por la violación de normas comunitarias de las redes sociales y; iii. Promoción de la autorregulación[187].

a) Control legislativo electoral

El artículo 1.a del Decreto 1 del 2018 estableció la función de monitoreo de redes, a cargo de la Unidad de Medios Digitales. Durante el proceso electoral, esta entidad tuvo a su cargo la tarea de identificar contenidos potencialmente violatorios de la normatividad[188], como propaganda sucia, propaganda a favor o en contra de terceros y difusión de encuestas no autorizadas[189.]

La Misión fue informada por funcionarios del TE que esta unidad no empleó códigos de búsqueda programada. Para el monitoreo, los funcionarios creaban perfiles digitales y navegaban las redes en busca de contenidos potencialmente problemáticos, pero no existió una metodología que normara este procedimiento ni se formalizaron criterios para guiar a los funcionarios al momento de seleccionar las cuentas que iban a monitorear. Directivos del TE explicaron que esta unidad era una innovación institucional, originada durante este proceso, por lo cual sus procedimientos estaban todavía en etapa de desarrollo.

En los casos en que se detectaban posibles infracciones a la legislación, la Unidad de Medios le informaba a la Dirección de Organización Electoral del TE, autoridad administrativa encargada de determinar si efectivamente se había transgredido la norma. Según funcionarios del Tribunal Electoral, la función de análisis de control legal fue asignada a una entidad con naturaleza administrativa con el objeto de brindar celeridad al proceso.

De acuerdo con el artículo 4 del Decreto 10 de 2019, cuando la Dirección de Organización Electoral determinaba una violación a una norma, se ordenaba: la suspensión del contenido, la fijación de un aviso en la publicación desde la cuenta del Tribunal Electoral en dicha red y el traslado a la cuenta infractora con el fin de que el implicado rinda descargos en un término de dos días. La orden también se comunicaba directamente a la red social para que, en un término de 48 horas, se ejecutara la suspensión.

En caso de incumplimiento, la red social podía ser sancionada conforme lo dispone el Código Electoral y sus reglamentos"[190]. La Dirección de Organización Electoral también daba traslado a la Fiscalía General Electoral para que rindiera concepto. Finalmente, de acuerdo al artículo 5 del

[187] Decreto 1 del 2018.
[188] Artículos 231, 232, 235 y 251 del Código Electoral.
[189] Código electoral. Artículos 231.1 y 235.4 y 235.4.
[190] El artículo 239 de del Código Electoral establece sanción de multa a los medios de comunicación por un valor de diez veces el valor de la propaganda.

Decreto 10 de 2019, el autor de la publicación podía interponer contra la sanción, un recurso de reconsideración. Este recurso es de carácter administrativo y es resuelto por la misma entidad.

Vale la pena resaltar que, de acuerdo a lo conversado con funcionarios del Tribunal Electoral, las suspensiones que se aplicaban variaban dependiendo de cada red y de los acuerdos que se hubieran realizado con los representantes de cada plataforma. En el caso de Twitter, la red social desactivaba la posibilidad de que el contenido fuera promocionado. Para el caso de Facebook, el contenido era bloqueado en Panamá, pero podía ser accedido desde cualquier otro país.

Se considera favorable que las restricciones aplicadas no fueran una limitación total de difusión y acceso al contenido, y que tuvieran en cuenta las características de cada plataforma. Se advierte, sin embargo, que las ordenes de suspensión tenían un carácter preventivo y no constituye una resolución judicial definitiva. Esta diferenciación es importante porque implica que la suspensión de contenido se da sin que ninguna autoridad judicial establezca la violación de una ley. Se observó, asimismo, que no se publicaron cifras de los casos tramitados y, contenidos identificados, reportados y suspendidos.

Por otra parte, distintos actores con los que se entrevistó la Misión manifestaron que, en algunos casos, las ordenes de suspensión no tuvieron en cuenta elementos determinantes como la proporcionalidad de la medida. Por último, el hecho de que el recurso disponible para objetar una suspensión de contenido en una plataforma digital sea de carácter administrativo y sea resuelto por la misma entidad, deja dudas sobre su efectividad para controvertir las decisiones.

b) Denuncias por violaciones de redes comunitarias de redes sociales

Además de detectar posibles conductas vedadas, el equipo de monitoreo tuvo por objetivo la identificación de cuentas falsas y bots que pudieran estar siendo utilizadas en el marco de la campaña para difundir noticias falsas. Debido a que este tipo de operaciones no se encuentra específicamente prohibido en la normativa electoral, el tribunal no tiene competencia legal para ordenar su remoción.

En estos casos, el TE envió un reporte a la correspondiente red social para que evaluara si se estaba dando una violación de sus normas comunitarias. Asimismo, en conversaciones con funcionarios de Twitter, la MOE/OEA fue informada de que esta empresa realizó un monitoreo de contenidos con el objeto de mantener un debate sano en su plataforma. Tal actividad obedeció a una política global de esta compañía.

La Misión considera favorable que el Tribunal Electoral actúe mediante un diálogo con las empresas dueñas de redes sociales. Se advierte, sin embargo, la necesidad de institucionalizar y reglar estas actuaciones, dado que actualmente no se encuentran contempladas en la normativa electoral panameña.

c) Autorregulación

El 27 de junio de 2018, el Tribunal Electoral lanzó una iniciativa llamada “Pacto Ético Digital” que consistió en un compromiso de candidatos, ciudadanía y medios de comunicación para: 1. Colaborar con el Tribunal para que se respete el límite de tiempo de la campaña; 2. No hacer uso de propaganda sucia; 3. No hacer uso de cuentas falsas “para desinformar o guiar maliciosamente al

electorado hacia conclusiones o para promover propaganda electoral a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos y partidos políticos" y; 4. Promover el buen uso de las redes sociales y ejercer vigilancia sobre las noticias falsas. El "Pacto Ético Digital" busca generar una sanción de tipo social por parte de la ciudadanía y no administrativa[191]. La Misión observó que el Pacto no cuenta con mecanismos de seguimiento y verificación de implementación.

La MOE/OEA destaca la decisión del tribunal de implementar distintas medidas para lograr una campaña limpia. Los modelos de autorregulación y co-regulación, como el que actualmente existe en Panamá, son considerados como los más favorables para abordar los retos que implica la protección de la libertad de expresión en Internet[192].

Se advierte, sin embargo, que algunos expertos y funcionarios del Tribunal Electoral reportaron a la Misión que algunos actores no respetaron el Pacto Ético Digital y que, incluso, lo utilizaron como instrumento político para acusar a otros candidatos. La Misión constató que el Pacto no contó con mecanismos de seguimiento y verificación de implementación.

IV. Datos Personales

La Misión observa positivamente la adopción de la Ley 81 de 2019, orientada a la protección de datos personales de la ciudadanía. Se destaca que, en el marco de la ley, se creó un Consejo de para la protección de esta información, en el que el Tribunal Electoral tiene asiento. A pesar de estos avances, todavía no existen medidas de resguardo de datos personales diseñadas específicamente para el contexto electoral.

Este vacío es relevante debido a que parte del negocio de las redes sociales consiste en recolectar información personal sobre las inclinaciones políticas de los usuarios y ofrecerla a candidatos, partidos y consultoras. Por lo general, los usuarios de estas plataformas no tienen conocimiento sobre el uso de sus datos y sobre las consecuencias de su participación en las redes[193].

V. Normas que protegen la privacidad o el honor

La Misión observó que el artículo 231.1 prohíbe la contratación o donación de propaganda electoral "a favor o en contra de partidos o candidatos". Adicionalmente, el artículo 235.4 del Código Electoral establece la prohibición de "propaganda sucia", que comprende "la que ofenda la dignidad humana con la realización de insultos, incursiones en la vida privada, discriminación y aseveraciones de conductas ilegales que no se hayan dictaminado por los tribunales competentes, promueva la violencia o atente contra las leyes, durante el desarrollo del procesos electoral de una elección primaria o general".

La Misión considera que una aplicación estricta de estas normas puede resultar problemática al restringir la crítica pública a candidatos o partidos e inhibir el debate de asuntos de interés público. La misión desea señalar que la jurisprudencia interamericana establece un nivel de protección

[191] Telemetro.com. 27 de junio de 2018. Lanzan Pacto Ético Digital contra campañas sucias y noticias falsas en redes sociales. Entrevista Magistrado Heriberto Araúz.
[192] Declaración conjunta sobre Libertad de expresión e internet de la ONU, OSCE, OEA Y CADHP. 2011. Mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión.
[193] CIDH. Informe Anual 2016. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente). OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17. 15 de marzo de 2017. Párr 199.

menor de la vida pública de los funcionarios y candidatos a puesto de elección popular[194] y garantiza, además, la protección de expresiones que "chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o a un sector cualquiera de la población" [195].

VI. Recomendaciones

Pluralismo

-La Misión observó que la disposición que prohíbe la difusión de propaganda estatal durante la campaña contiene excepciones amplias, que podrían debilitar. Al respecto, la Misión recomienda revisar la normativa vigente a fines de eliminar ambigüedades que pudieran facilitar la evasión por vía de la interpretación.

- Se observó que los debates para otras elecciones distintas de las presidenciales, no fueron trasmitidos a través de medios tradicionales sino de redes sociales. Se sugiere ampliar la normatividad para que las autoridades tengan la obligación de reglamentar los debates electorales para candidatos a otros cargos, y garantizar espacios en medios públicos para su transmisión.

- Por disposición reglamentaria, durante la campaña, el Sistema Estatal de Radio y Televisión debe reservar una franja de dos horas, de lunes a jueves, para los partidos políticos y candidatos presidenciales de libre postulación. Se reitera la recomendación de la MOE/OEA 2014 de ampliar la franja electoral de acceso gratuito en medios públicos para que esta tenga una duración de dos horas, todos los días, incluyendo fines de semana, con distribución equitativa de las candidaturas en los distintos horarios y no sólo en partes limitadas de la programación.

-La Misión observó que la fórmula escogida para la distribución del financiamiento preelectoral, en combinación con las restricciones establecidas para el uso de los fondos provenientes de fuentes privadas, terminó condicionando las posibilidades de los candidatos de libre postulación de acceder a espacio en los medios. Sin dejar de lado que se debe propender por el fortalecimiento de los partidos políticos, se recomienda revisar la forma en que se distribuyen los fondos públicos para las campañas, a fin de generar condiciones más equitativas en la contienda.

Redes sociales

- La MOE constató al ausencia de información pública sobre los casos de remoción de contenido en redes sociales. Al respecto, se recomienda establecer medidas de transparencia que permitan la difusión y el análisis público de las cifras de los casos tramitados y, contenidos identificados, reportados y suspendidos, tanto por violación de la normativa electoral como por infracción de las normas comunitarias de redes sociales.

- La MOE observó que, bajo el esquema vigente, la dirección de organización electoral del TE tienen competencias para ordenar la remoción de contenido sin que exista una resolución judicial definitiva sobre la ilegalidad del mismo. La MOE recomienda revisar la normativa vigente de modo que este tipo de decisiones se tome posterior a que una autoridad con competencia judicial determine la existencia de una infracción a la normatividad.

[194] Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, Par 86- 88
[195] Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, Par 88.

- La MOE constató que las ordenes de remoción de contenido emitidas por la Dirección de Organización del TE sólo pueden ser recurridas mediante un procedimiento administrativo frente a la misma dirección. Se recomienda permitir a los usuarios afectados por una orden de suspensión apelar tal decisión frente a una instancia jurisdiccional que ofrezca mayores garantías y pueda evaluar la medida a la luz de los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión

- La MOE observó que en los casos en que la unidad de medios identificó cuentas falsas o bots utilizadas en el marco de la campaña, el TE envió un reporte a la correspondiente red social para que evaluara si se estaba dando una violación de sus normas comunitarias. Se recomienda institucionalizar y reglar estas actuaciones, dado que actualmente no se encuentran contempladas en la normativa electoral panameña.

  -La Misión constató que el Pacto Ético Digital no contó con mecanismos de seguimiento y verificación de implementación. Se recomienda desarrollar tales mecanismos a fines de fortalecer el cumplimiento del pacto.

- La Misión observó que, para el monitoreo de redes sociales, la unidad de medios digitales no empleó códigos de búsqueda programada ni otras herramientas avanzadas. Se sugiere establecer un protocolo de monitoreo con criterios claros de funcionamiento y con la adopción de herramientas digitales para la recolección de información. Estas herramientas deben estar apoyadas en criterios textuales para determinar qué mensajes van a ser recolectados y con el consejo de un experto en lingüística que pueda garantizar un mejor análisis.

- La MOE constató que no existen medidas de resguardo de datos personales diseñadas específicamente para el contexto electoral. Se sugiere la realización de un estudio para analizar el uso de la información personal de los usuarios de redes sociales, con vista a posibles aproximaciones regulatorias sobre la materia.

Normas que protegen la privacidad o el honor

- La Misión observó que el artículo 235.4 del Código Electoral establece la prohibición de "propaganda sucia". Promover entre candidatos y partidos políticos el respeto por la libertad de expresión y la reducción del uso de medidas como las acciones penales o civiles para restringir a la prensa. La Misión recomienda a las instituciones panameñas procurar una interpretación de dicha prohibición en el sentido que maximice la protección de los derechos a la libertad de información y expresión de todo ciudadano, el cual debe tener incluso mayor garantía en el escenario de un proceso electoral.

F. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

I. Introducción

En 1997, Panamá introdujo en la normativa electoral el sistema de cuotas, obligando a los partidos a presentar como mínimo un 30% de candidatas mujeres en las elecciones internas[196]. En 2012, al reformar el código electoral[197], dicho porcentaje se elevó a un 50%. En 2017, en el marco de la última reforma[198], se resolvió que esta disposición debía aplicarse también a la lista que los partidos presentaran para las elecciones generales. Se observa, sin embargo que la ley mantiene una salvaguarda que permite a los partidos no cumplir con el requisito paritario: "en los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sea inferior al porcentaje establecido en la norma"[199].

La normativa vigente ha resultado poco efectiva para garantizar la presencia de mujeres en cargos electivos. De acuerdo con los resultados del escrutinio definitivo de los últimos comicios, en el período 2019-2024 las mujeres alcanzaron 16 de los 71 curules que componen la Asamblea Nacional, aproximadamente un 21%. Estas cifras colocan a Panamá por debajo del promedio regional en cuanto a la participación de mujeres en el poder legislativo[200].

En el presente informe se abordan los vacíos del marco normativo vigente, y se sugieren distintos mecanismos para el cumplimiento efectivo de la paridad. Se exploran, también, otros factores que pudieran afectar la participación política de las mujeres, como las condiciones para el financiamiento de sus campañas y la falta de espacios de formación política.

II. Marco legal

Tratados y declaraciones internacionales

Panamá es signatario de los principales instrumentos internacionales vinculantes de protección de los derechos políticos de las mujeres:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada en la9° Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 2 de mayo de 1948.

- Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas Resolución No. 217 (III) de 10 de diciembre de 1948.

-Pacto Internacional de Derechos Civiles, y Políticos. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976, a través de la Ley No. 15 de 28 de octubre de 1976.

- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976, a través de la Ley No. 15 de 28 de octubre de 1976.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Entró en vigor el 18 de julio de 1978, a través de la Ley No. 15 del 28 de octubre de 1977.

[196] Ley 22 de 1997, por la que se reforma el código electoral y se adoptan otras disposiciones.
[197] Ley 54 del 17 de septiembre de 2012.
[198] Ley 29 del 29 de mayo de 2017.
[199] Artículo 303. Código electoral.
[200] De acuerdo con la base de datos de la Unión Interparlamentaria, el promedio regional en América es del 30,6%. Disponible en: http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm

-Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, a través de la Ley No. 4 del 22 de mayo de 1981.

-Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Entró en vigor el 22 de diciembre de 2000, a través de la Ley No. 17 de 28 de marzo de 2001.

-Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer. Entró en vigor el 17 de marzo de 1949, a través de la Ley No. 31 de 24 de febrero de 1951.

-Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer. Entró en vigor el 17 de marzo de 1949, a través de la Ley No. 31 de 24 de febrero de 1951.

-Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. "Convención de Belem do Para". Entró en vigor el 5 de marzo de 1995, a través de la Ley No. 12 de 20 de abril de 1995.

Legislación Nacional

Por otra parte, Panamá ha incorporado a su legislación una serie de medidas diseñadas para promover una mayor equidad entre hombres y mujeres:

- *Ley 4 de 1999, de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres:* Los gobiernos deben garantizar la participación de por lo menos, el 30 % de mujeres como ministras, viceministras, directoras de entidades autónomas, semiautónomas y demás entidades gubernamentales.

- *Código Electoral, artículo 193*: Los partidos deben destinar a las actividades de educación cívica un mínimo de 50% del aporte anual con base en los votos. De este monto, por lo menos un 20% debe destinarse al desarrollo de actividades exclusivas para la capacitación de mujeres.

- *Código Electoral, artículo 303*: En las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las elecciones generales, las postulaciones se deben hacer garantizando que**,** efectivamente, como mínimo, el 50% de las candidaturas sean para mujeres. Los partidos deberán cumplir con el mínimo establecido de los candidatos a cargos a elegir y en proporciones con posibilidades de resultar electos. No es admitida ninguna lista que no cumpla con estos requisitos. Los partidos políticos deben establecer en su régimen interno los procedimientos para hacer efectiva esta disposición, convocando la participación de sus miembros, acogiendo y facilitando las candidaturas en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo. En los casos en que la participación de las mujeres, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sea inferior al porcentaje establecido en esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos.

Como puede observarse, la medida paritaria no incluye mandato de posición y la incorporación de las mujeres en la lista puede darse como suplente. Además, se otorga a los partidos la posibilidad de no cumplir con el requisito de paridad en caso en que la propia secretaría de la organización certifique que no cuentan con suficientes mujeres. Tal como se explicará más adelante, estos vacíos explican por qué la norma no ha sido efectiva en promover la participación política de las mujeres.

La reglamentación que definió la implementación de la medida paritaria ha sido también objeto de controversia. El 21 de marzo de 2018, el TE emitió el decreto 12, mediante el cual definió el

calendario electoral y reglamentó las elecciones generales del 5 de mayo. La regulación incluyó la obligación de que los partidos presentaran nóminas de candidatos de distinto género: en caso de que el titular de la fórmula fuera hombre, la suplente debía ser una mujer, y viceversa.

El 26 de abril de ese mismo año, el tribunal modificó[201] los artículos 17, 30, 39, 40 y 42 del reglamento, flexibilizando el mandato paritario. Como puede verse en la tabla 1, de acuerdo con la nueva regulación los partidos debían procurar fórmulas mixtas (titular de un género y suplente del otro), pero no estaban obligados a hacerlo.

Distintas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales hicieron llegar su descontento al pleno del tribunal, argumentando que la reglamentación suponía un obstáculo para la promoción de la participación política de las mujeres y que entraba en contradicción con las disposiciones establecidas en el artículo 303 del código. Finalmente, el 11 de mayo de 2018, el TE emitió un nuevo decreto[202], reafirmando la obligación de presentar fórmulas con candidatos de distinto género, aunque manteniendo la excepción establecida en el código para los casos en que el partido alegase no contar con las suficientes mujeres.

En la siguiente tabla se resumen los cambios introducidos en el reglamento y cuál fue el texto que quedó finalmente vigente.

Tabla 1: reglamentación del requisito paritario

Decreto N° 12 de 21 de marzo 2018	Decreto N° 19 de 26 de abril de 2018	Decreto N° 27 de 11 de mayo de 2018
Artículo 40. Paridad de género. Para garantizar la paridad de género en las postulaciones de los partidos políticos, se procederá así: Si el partido decide que, a lo interno, como precandidatos solamente se postulan principales, quienes sean elegidos como candidatos o candidatas, deberán escoger como suplente y de común acuerdo con su partido, a una persona de género distinto, dado que quien hace las postulaciones es el partido. Esta norma aplica tanto para las circunscripciones uninominales como plurinominales. Si el partido decide a lo interno, como precandidatos, que las postulaciones son por nóminas completas, es decir, principal y suplente, los integrantes de cada nómina tendrán que ser de un género distinto. Es decir, si un hombre se postula como principal tiene que llevar como suplente a una mujer y viceversa. El Tribunal Electoral, como responsable de aprobar el reglamento de postulaciones dentro de cada	El artículo 40 del Decreto 12 de 2018 quedara así: Artículo 40. Paridad de género. En materia de género, al momento de las postulaciones por parte de los partidos políticos, se procederá así: 1. Si el partido decide que, a lo interno, como precandidatos solamente se postulan principales, quienes sean elegidos como candidatos o candidatas, *procurarán* escoger como suplente, *preferentemente,* y de común acuerdo con su partido a una persona de género distinto, dado que quien hace las postulaciones es el partido. Esta norma aplica tanto para las circunscripciones uninominales como plurinominales. 2. Si el partido decide a lo interno, como precandidatos, que las postulaciones son por nóminas completas, es decir, principal y suplente, los integrantes de cada nómina *procurarán ser preferentemente,* de un género distinto. Es decir, si un hombre se postula como principal *procurará* llevar como suplente a una mujer o	El artículo 40 del Decreto 12 de 2018, quedará así: Artículo 40. Paridad de género. *Para garantizar* la paridad de género en las postulaciones de los partidos políticos se procederá así: 1. Si el partido decide que, a lo interno, como precandidatos solamente se postulan principales, quienes sean elegidos como candidatos o candidatas, *deberán* escoger como suplente y de común acuerdo con su partido, a una persona de género distinto, dado que quien hace las postulaciones es el partido. Esta norma aplica tanto para las circunscripciones uninominales como plurinominales. 2. Si el partido decide a lo interno, como precandidatos, que las postulaciones son por nóminas completas, es decir, principal y suplente, los integrantes de cada nómina *tendrán que* ser de un género distinto. Es decir, si un hombre se postula como principal tiene que llevar como suplente a una mujer y viceversa.

[201] Decreto 19 del 26 de abril de 2018.
[202] Decreto N° 27 de 11 de mayo de 2018

partido, ya sea para primarias o para los demás organismos partidarios que deban elegir los candidatos a los demás cargos, tomará las medidas para garantizar el cumplimiento de esta norma de paridad. En el caso de las candidaturas por libre postulación, las nóminas tendrán que estar integradas respetando la paridad de género que exige el artículo 303 del Código Electoral. Cuando por cualquier circunstancia una nómina de candidatos deba ser variada, ya sea de postulaciones de partidos políticos o por libre postulación, la variación debe respetar la paridad de género que consagra el artículo 303 del Código Electoral. Las nóminas, ya sean de partidos o por libre postulación, que no cumplan con los requisitos de paridad serán rechazadas de plano, tal como lo dispone el artículo 303 del Código Electoral.	viceversa. El Tribunal Electoral, como responsable de aprobar el reglamento de postulaciones dentro de cada partido, ya sea para primarias o para los demás organismos partidarios que deben elegir los candidatos a los demás cargos, tomará las medidas para *promover conjuntamente con la Comisión de Elecciones del Partido, la participación de las mujeres a nivel de precandidato.* *En el caso de las candidaturas por libre postulación, los candidatos procurarán integrar su nómina, preferentemente, por personas de género distinto.* *Cuando en el total de las postulaciones no quede reflejada la paridad de género, la Secretaría de la Mujer del partido deberá certificar que se cumplieron todas sus recomendaciones para la promoción de la participación femenina.*	*Las nóminas, de los partidos políticos, que no cumplan con los requisitos de paridad serán rechazadas de plano, tal como lo dispone el artículo 303 del Código Electoral. Se exceptúan, la nómina presidencial dado que según lo dispone el numeral 1 del artículo 301 del Código Electoral, corresponde al candidato presidencial designar su vicepresidente; sujeto a la ratificación por el o los directorios nacionales respectivos; y las nóminas por Libre Postulación, según los artículos 301 y 303 del Código Electoral que solo se refieren a los partidos políticos.* *La convocatoria a las postulaciones, se hará mediante campañas públicas, incentivando la participación de mujeres y hombres en paridad a todos los cargos de elección en las primarias de los partidos políticos y hasta las elecciones generales. Esto se hará en coordinación con la Secretaría de la Mujer, en los partidos políticos.* *Para dar cumplimiento al artículo 303, a todos los cargos a elegir, las Secretarías de la Mujer, para comprobar lo dispuesto en la norma coordinarán efectivamente con las Comisiones Electorales internas de los partidos políticos, tanto en los procesos de primarias, como en las postulaciones de conformidad con lo previsto en los estatutos de cada partido político. Una vez completado estos procesos, la admisibilidad de las postulaciones, será certificada por la Secretaría de la Mujer.* El Tribunal Electoral, como responsable de aprobar el reglamento de postulaciones dentro de cada partido, ya sea para primarias o para los demás organismos partidarios que deban elegir los candidatos a los demás cargos, tomará las medidas para garantizar el cumplimiento de esta norma de paridad. *Cuando por cualquier circunstancia una nómina de candidatos deba ser variada, la variación debe respetar la paridad de género que consagra el artículo 303 del Código Electoral.*

III. Sistema electoral

En las elecciones generales, los y las panameñas eligieron:

- 1 Presidente y 1 Vicepresidente de la República

- 71 Diputados de la Asamblea Nacional
- 20 Diputados al Parlamento Centroamericano
- 81 Alcaldes
- 679 Representantes de Corregimiento
- 9 Concejales

Presidente y Vicepresidente son electos por el voto directo de los ciudadanos en circunscripción nacional. Se declara ganadora la fórmula que obtenga la mayoría simple de votos.

Para la elección de la Asamblea Nacional, el territorio de Panamá se divide en 39 circuitos electorales. Estos pueden ser de dos tipos:

• Uninominales: se elige a un solo diputado por mayoría simple de votos. En total, son 26 los circuitos uninominales.

• Plurinominales: se eligen entre 2 a 7 diputados siguiendo un principio de representación proporcional.[203] En total, son 13 los circuitos plurinominales. En éstos, el elector puede votar por la lista del partido o marcar su preferencia por uno de los candidatos de la lista.

Las curules de los diputados centroamericanos se asignan a cada partido o candidato presidencial por libre postulación sobre la base de los votos obtenidos por cada uno[204].

Los alcaldes son electos por mayoría simple de votos en cada uno de los 81 distritos en que se divide el territorio nacional. Los distritos, a su vez, se subdividen en Corregimientos, y en cada uno de ellos se elige un representante por mayoría simple.

En todos los distritos existe, además, un Concejo Municipal, integrado por los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del distrito. En donde existen menos de cinco Corregimientos, los concejales faltantes se eligen por voto directo aplicando la fórmula de mayoría simple. Cuando se trate de dos o más concejales, se aplica la misma fórmula de representación proporcional que para las elecciones legislativas.

IV. La participación de hombres y mujeres en las elecciones observadas

a) Inclusión en las Elecciones desde la Perspectiva de Género

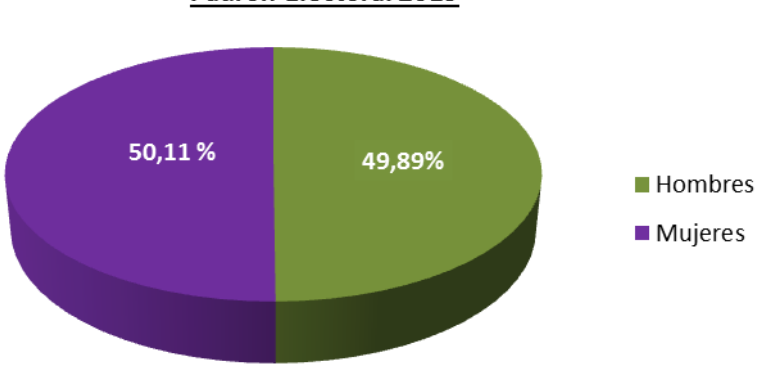
Proceso de Inscripción

El Código Electoral establece que son electores aquellos que posean cédula de identidad personal y estén inscritos en el Registro Electoral. Para la confección del registro, todo ciudadano/a , una vez cumplidos los 18 años[205], está obligado/a a empadronarse en el lugar de su residencia en los censos electorales que realiza el TE.

[203] Para el reparto bancas se utiliza el método del cociente y residuo electoral detallado en el artículo 403 del código electoral.
[204] Los detalles del método utilizado para la asignación de bancas se encuentran en el artículo 461 del código electoral.
[205] Los menores de edad que deban llegar a la mayoría de edad hasta el día anterior a unas elecciones generales, inclusive, y que deseen votar en ellas deberán hacer su solicitud de cédula de identidad personal hasta el 15 de octubre del año anterior a las elecciones para quedar incluidos en el Padrón Electoral. Art 20. CE

El Padrón electoral es el corte que se hace del registro en una cierta fecha, a fin de definir la lista de ciudadanos que están legalmente habilitados para emitir el sufragio en una determinada elección. De acuerdo con los datos oficiales, de los 2.757.823 ciudadanos/as inscriptos/as en el padrón utilizado en las elecciones generales, 1.372.747 eran hombres (49,89%) y 1.385.076, mujeres (50,11%).

Figura 1: Composición de género del padrón electoral 2019



Fuente: datos provistos por el T.E. Elaboración de tabla y grafico propia

b) Equidad en las Elecciones desde la Perspectiva de Género

Equidad de género dentro de los órganos electorales

El Tribunal Electoral de Panamá (TE) es la instancia que administra y supervisa toda la gestión electoral a nivel nacional. Está compuesto por tres magistrados/as, designados/as en forma escalonada para períodos de diez años con la posibilidad de reelección; uno por el Órgano Legislativo, uno por el Ejecutivo y el otro por la Corte Suprema.

En la tabla 1, se muestra la composición por género de este organismo. Como puede observarse, los tres magistrados titulares son hombres, mientras que, entre los/las suplentes, hay dos mujeres y un hombre.

Tabla 1: Composición del pleno del TE

Nombre	Cargo	Sexo
Heriberto Araúz Sánchez	Magistrado Presidente (Titular)	Hombre
Eduardo Valdés Escoffery	Magistrado Primer Vicepresidente (Titular)	Hombre
Alfredo Juncá Wendehake	Magistrado Segundo Vicepresidente (Titular)	Hombre
Myrtha R. Varela de Duran	Magistrada Suplente	Mujer
Yara Ivette Campo B.	Magistrada Suplente	Mujer
Gilberto Enrique Estrada Icaza	Magistrado Suplente	Hombre

Fuente: Elaboración propia.

En relación con la estructura interna del tribunal, la Misión valora positivamente la creación de la Oficina de Igualdad de Género[206]. La incorporación de esta unidad al organigrama del TE responde a un mandato establecido en la ley 4 de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres. En sus artículos 31 y 147, dicha norma manda la creación, dentro de las entidades públicas, de organismos especializados encargados de la coordinación, promoción, desarrollo y fiscalización políticas para la equidad entre el hombre y la mujer.

Entre las funciones de la oficina de igualdad de género del tribunal se encuentran[207]:

- Conocer y promover dentro de las acciones institucionales, el cumplimiento de las disposiciones legales nacionales e internacionales aprobadas por la República de Panamá;

- Participar en la formulación, aplicación y evaluación de las políticas públicas nacionales que favorezcan la participación plena e igualitaria de la mujer, y garantizar esfuerzos para garantizar su vigencia dentro de la institución.

- Garantizar la institucionalización de la aplicación de la perspectiva de género y su integración eficaz en todos los planes, programas, proyectos y estrategias que se desarrollen en el Tribunal Electoral, promover con la colaboración del Centro de Estudios Democráticos, actividades de capacitación institucional.

- Coordinar los proyectos y acciones de género con el Instituto Nacional de la Mujer, demás entidades públicas o privadas, así como organismos internacionales relacionados, dentro del entorno en que se desenvuelve el Tribunal Electoral.

A pesar de que la creación de la oficina constituye en sí mismo un avance, existen todavía importantes áreas de mejora. La Misión observó que las funciones de esta unidad se concentran exclusivamente en cuestiones internas del tribunal, vinculadas a sus funcionarias y funcionarios. Se advierte, asimismo, que los recursos humanos y financieros asignados a la oficina son escasos.

Equidad de género en las mesas de votación

Los datos obtenidos evidencian una alta participación de las mujeres como funcionarias de las mesas de votación: de los/las 25.620 ciudadanos convocados/as para cumplir este rol, sólo 7.158 (28%) fueron hombres y unas 18.462 (72%) fueron mujeres. Se destaca, además, la alta participación de las y los jóvenes de entre 18 a 25 años. En la siguiente tabla se puede observar la estadística por rango de edad y sexo, como así también la brecha existente.

Tabla 2: Composición de género de las mesas de votación, teniendo en cuenta el rango etario

Grupo etario	Femenino		Masculino		Total
18 a 25	10.302	70,2%	4.263	29,3%	14.565
26 a 30	2.088	73,3%	761	26,7%	2.849
31 a 40	2.886	75,3%	946	24,7%	3.832
41 a 50	2.044	74,9 %	684	25,1%	2,728

[206] Esta unidad fue creada mediante la Ley N° 5 de 9 de marzo de 2016
[207] Decreto 27 de 26 de septiembre de 2017

51 a 60	972	72,1%	376	27,9%	1.328
61 a 70	165	58,1%	119	41,9%	284
71 a 80	5	35,7%	9	64,3%	14
Total	**18.462**	**72%**	**7.158**	**28%**	**25.620**

Fuente: datos provistos por el TE.

Equidad de género en la fiscalización de la votación

Tal como muestra la tabla 3, en las mesas observadas por la Misión, el número de mujeres que fungieron como representantes de los partidos fue superior al número de hombres. Esta tendencia se mantuvo a lo largo de toda la jornada electoral, desde el momento de la apertura hasta el cierre.

Tabla 3: Género de los representantes de los partidos en las mesas de votaciones observadas

Porcentaje de mujeres y hombres como representantes de los partidos en las mesas observadas			
En la apertura			
Hombres	*Mujeres*	*Solo hombres*	*Solo mujeres*
34%	66%	0	0
Alrededor de las 12			
31%	69%	0	17%
Al cierre de la votación			
32%	68%	0%	0%

Fuente: elaboración propia

c) Competencia en las Elecciones desde la Perspectiva de Género

Mecanismos de postulación

El artículo 303 del código electoral panameño establece que, en las internas partidarias y hasta las elecciones generales, las postulaciones se deben hacer de tal manera que- como mínimo- el 50% de las candidaturas sean para mujeres. Tal como se adelantó, esta disposición no incluye mandato de posición y tampoco exige que las mujeres sean inscriptas como titulares: los partidos pueden dar por cumplido el requisito paritario aun cuando hayan inscripto a las mujeres -exclusiva o mayoritariamente- como suplentes.

Además, se otorga a los partidos la posibilidad de no cumplir con la norma, puesto que en el mismo artículo se establece que: “en los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sea inferior al porcentaje establecido, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos”. De este modo, la puesta en práctica real de la normativa queda a discreción de las organizaciones políticas.

La Misión constató que, de cara a las elecciones generales, ninguno de los partidos inscritos cumplió con el requisito paritario. De acuerdo con la información recibida, entre principales y suplentes, se presentaron 3.415 candidaturas de mujeres de un total de 11.229, lo que constituye

aproximadamente un 30%. La Misión observó que en su mayoría las mujeres fueron incluidas en las listas como suplentes: de las 5.869 candidaturas que se presentaron a cargos principales, sólo 989 (16,8%) correspondieron a mujeres. La información sobre las candidaturas titulares se resume en la siguiente tabla:

Tabla 4: Postulaciones por sexo a todos los cargos principales, por partido político y por libre postulación

Candidatura	Total	Hombres	Mujeres
Presidente	10	9	1
Diputados al PARLACEN	97	53	44
Diputados	582	483	99
Alcaldes	619	509	110
Representantes	4,519	3,791	728
Concejales	42	35	7
Elecciones 2019	**5,869**	**4,880**	**989**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información entregada por el Tribunal Electoral.

Equidad de género en los partidos u organizaciones políticas

Según lo establece el artículo 96 del código electoral, todos los partidos políticos panameños deben conformar un Secretaría de la Mujer o su equivalente, como parte de la estructura de la organización. Estas unidades tienen, entre otras importantes funciones, la responsabilidad de gestionar los fondos asignados para la capacitación de mujeres. Se encargan, además, de certificar las listas que no cuentan con el porcentaje requerido de candidatas.

Panamá cuenta, asimismo, con una plataforma para la articulación y el diálogo de las mujeres políticas: el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos. Esta estructura, que hace parte de la Comisión de Reforma Electoral, busca promover el surgimiento de nuevas lideresas políticas y facilitarles el acceso a los puestos de toma de decisión pública.

Sistema de financiamiento político

La Misión observa positivamente que la reforma electoral de 2017 elevó de un a un 10 a un 20 el porcentaje de los fondos públicos destinados a formación política que debe dirigirse específicamente a mujeres[208]. Se destaca, además, el hecho de que se asignara a la secretaría de la mujer de cada partido la potestad de gestionar estos recursos.

La Misión valora los cambios en la normativa a la vez que advierte sobre la ausencia de procesos de fiscalización y auditoría exhaustivos sobre el uso de estos recursos, el contenido y alcance de las actividades realizadas, y la efectividad de éstas para la promoción de la mujer como protagonista del escenario político. La Misión observa, además, que la legislación panameña no incluye ninguna

[208] Artículo 193. Código Electoral.

disposición que garantice a las candidatas un mínimo porcentaje del financiamiento que reciben los partidos específicamente para el período electoral.

Cargos Públicos Electivos desde la Perspectiva de Género

Para el período 2019-2024 las mujeres alcanzaron 16 de los 71 curules que componen la Asamblea Nacional, aproximadamente un 22%. Estas cifras dejan en evidencia la marcada subrepresentación que sufren las mujeres en la política panameña.

Según los resultados de las actas de escrutinio, 14 mujeres resultaron electas como titulares, 1 por recurso de impugnación y 1 como suplente ante la renuncia del Diputado electo titular. Sobre estos dos últimos casos, la Misión fue informada por el TE que se declaró nula la proclamación del Señor Ricardo Valencia como diputado electo del circuito 8-1 producto de una demanda y en su lugar se proclamó a Marilyn Vallarino. El segundo caso, acorde a lo dispuesto en el artículo 298 del Código Electoral, el diputado electo en el circuito 9-1 Samid Sandoval, escogió ejercer el cargo de Alcalde del distrito de Santiago, provincia de Veraguas (para el cual también fue electo) y por consiguiente su suplente, Fátima Agrazal, ocupó el cargo en la Asamblea Nacional.

Tabla 5: diputadas electas por provincia y comarca

	DIPUTADOS/AS	**TITULAR**		**SUPLENTE**	
	PROVINCIAS	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
1	Bocas del Toro	2	0	1	1
2	Coclé	5	0	2	3
3	Colon	5	0	3	2
4	Chiriquí	8	1	5	4
5	Darien	2	0	2	0
6	Herrera	3	0	3	0
7	Los Santos	2	0	1	1
8	Panamá Oeste[209]	5	4	5	4
9	Panamá	16	8	11	11
10	Veraguas[210]	5	0	2	3
11	Comarca Kuna Yala	1	1	2	0
12	Comarca Ngäbe-Buglé	3	0	1	2
TOTAL		**57**	**14**	**38**	**31**

[209] Se declaró nula la proclamación del Señor Ricardo Valencia producto de la demanda de nulidad como diputado electo del circuito 8-1 y en su lugar se proclamó a Marilyn Vallarino como diputada principal.

[210]En el circuito 9-1 Samid Sandoval, escogió ejercer el cargo de Alcalde del distrito de Santiago, provincia de Veraguas para el cual también fue electo y por consiguiente su suplente, Fátima Agrazal, ocupó el cargo en la Asamblea Nacional.

Los resultados son aún más desfavorables si se observa los otros niveles de elección: de las alcaldías en juego en los comicios del 5 de mayo, sólo un 14,8% fueron obtenidas por mujeres. En cuanto a Representantes de corregimiento, para el período 2019-2024, el 89% fueron hombres. En la elección de concejales, el porcentaje de mujeres electas (22%) fue mayor, pero debe tenerse en cuenta que sólo eran 9 los cargos en juego.

Tabla 6: Mujeres y hombres electos por cargo

MUJERES Y HOMBRES ELECTOS/AS POR CARGO				
CANDIDATURA	TITULAR		SUPLENTE	
	HOMBRE	MUJER	HOMBRE	MUJER
DIPUTADO	77,50%	22,50%	56,40%	43,60%
ALCALDE	85,20%	14,80%	60,50%	39,50%
REPRESENTANTES	89,10%	10,90%	54,70%	45,30%
CONCEJALES	77,80%	22,20%	66,70%	33,30%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información entregada por el Tribunal Electoral.

Violencia contra las mujeres en la vida política

La violencia política contra las mujeres- violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial o económica- comprende todas aquellas acciones u omisiones que se dirigen a una mujer por ser mujer (en razón de género) y que buscan menoscabar o anular sus derechos político-electorales[211]. Para estar en condiciones de detectar la violencia política contra las mujeres en razón de género es indispensable tomar en cuenta que ésta se encuentra normalizada y, por tanto, invisibilizada, y puede constituir prácticas tan comunes que no se cuestionan.

Distintas especialistas y activistas que se entrevistaron con la Misión señalaron que la violencia contra las mujeres está muy arraigada en la política panameña. De acuerdo con los testimonios recibidos, las agresiones discursivas y las descalificaciones son una constante para aquellas mujeres que deciden lanzarse a la vida pública. La mayoría de estos casos no salen a la luz, debido a que las víctimas no tienen acceso a medios de comunicación ni espacios donde presentar sus denuncias. También hay que tener en cuenta que muchas mujeres no se atreven a denunciar por los temores a las represalias políticas contra ellas o su entorno cercano.

La Misión advierte que la violencia política por razones de género no se encuentra tipificada en la legislación panameña y que no existen protocolos para su atención y prevención. Estos vacíos contribuyen a la vulnerabilidad de las candidatas y activistas, y tornan más difícil la visibilidad de la problemática. En este contexto, se valora muy positivamente el establecimiento de una mesa de trabajo entre el Tribunal Electoral y la INAMU para incorporar al marco normativo panameño las directrices principales de la ley Modelo Interamericana, para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política.

[211] Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres. Instituto Nacional Electoral (INE) de México.

V. Hallazgos y recomendaciones

- La Misión observó que la normativa vigente presenta una serie de defectos de diseño que lesionan su efectividad para la promoción de la participación política de las mujeres. Se recomienda eliminar la cláusula que permite a los partidos incumplir con el requisito de paridad en las listas y establecer un mandato de posición que otorgue mayores garantías a la igualdad de resultados. Se sugiere, además, establecer la alternancia en las listas de candidaturas a cargos titulares, a fin de evitar que las mujeres sean incluidas únicamente como suplentes. Esta disposición es fundamental a efectos de lograr una paridad real.

- Se observó que el TE no realiza una fiscalización adecuada de los recursos entregados para la capacitación de mujeres políticas. Se recomienda implementar un sistema de monitoreo y control del cumplimiento efectivo de las acciones y programas que los partidos deben llevar adelante en esta área. Resulta fundamental supervisar el contenido de los talleres de formación para asegurar que las participantes reciban una capacitación de calidad.

- Se constató que la Oficina de Igualdad de Género del Tribunal Electoral, de reciente creación, no cuenta con los recursos humanos y financieros apropiados, y que sus tareas se centran casi exclusivamente en cuestiones internas del Tribunal, vinculadas al personal de la institución. Se recomienda fortalecer esta unidad con personal entrenado y capacitado en la materia e incrementar los recursos financieros a su disposición. Se sugiere, además, ampliar el mandato de esta unidad, para que incorpore dentro de sus funciones la implementación de planes y programas que fomenten la participación política de las mujeres en todas las etapas del proceso electoral.

- La MOE observó que en Panamá no existe protocolo a seguir en los casos de violencia política contra las mujeres y que tal práctica no se encuentra tipificada en la legislación. Se recomienda apoyar y dar continuidad a la mesa de trabajo abierta por el TE y la INAMU, con el objetivo de avanzar en la elaboración de una normativa para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política.

G. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

I. Introducción

De acuerdo con los datos del último censo nacional realizado en Panamá[212], la población total del país asciende a 3.405.813 millones de personas, de las cuales el 12,3 % (417.559) se auto identifica como indígena y el 9,2 % (313,289), como afro panameña. Sumados, ambos colectivos constituyen el 21,5% de la población total.

Los pueblos indígenas panameños son ocho: Ngäbes, Buglés, Bri- Bri, Bokotas, Naso Tjerdi, Emberá, Wounaan y Kunas. En su mayoría, estas poblaciones se concentran en las comarcas indígenas reconocidas por el Estado Panameño[213]:

1. Comarca Kuna Yala
2. Comarca Emberá Wounaan.
3. Comarca Ngäbe Bugle
4. Comarca Kuna de Madugandí
5. Comarca Kuna de Wargandí[214]

Del listado, las primeras tres comarcas tienen estatus de provincia, mientras que las últimas dos, tienen estatus de corregimiento.

Figura 1: División político territorial de Panamá

Fuente: Instituto Geográfico Nacional

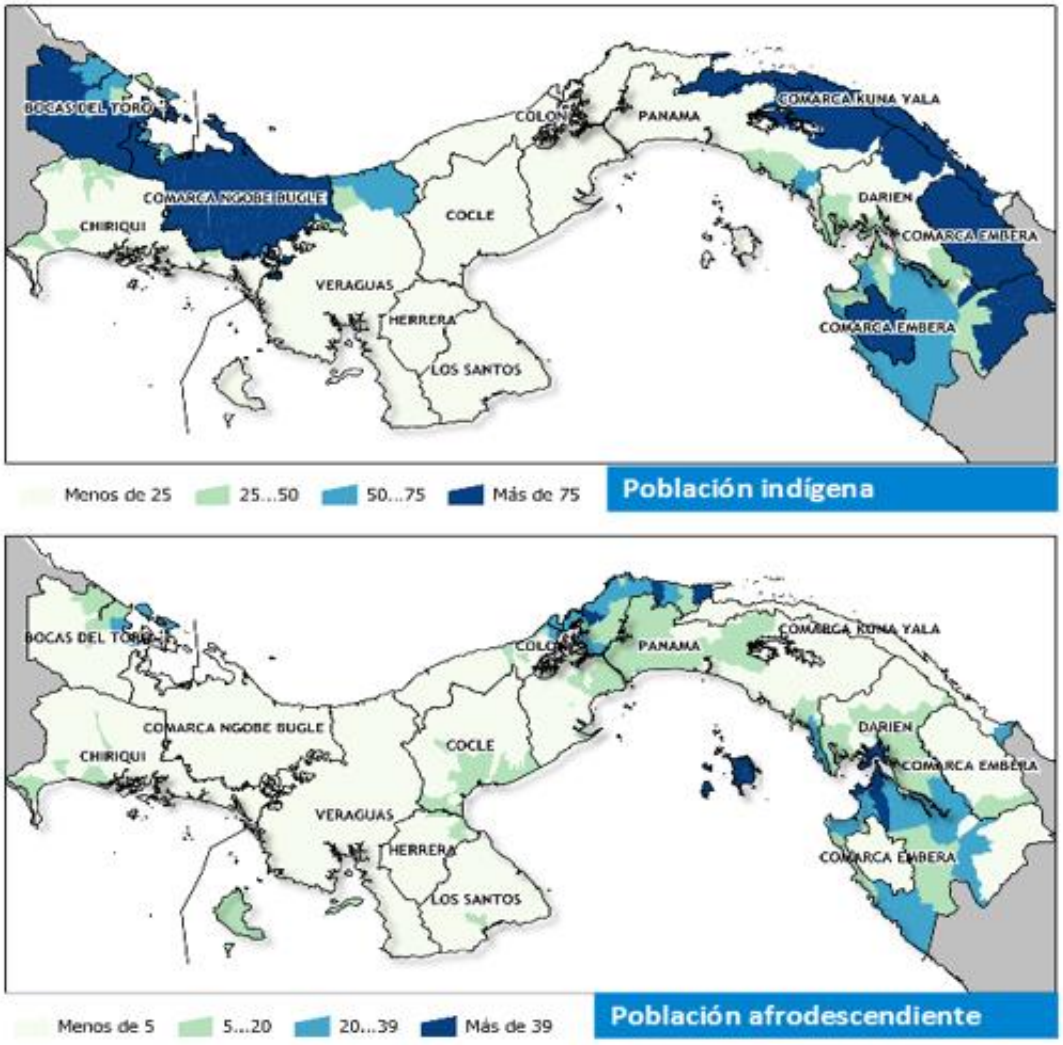
En el caso de la población afro panameña, no hay vinculación territorial especial como en el caso de los pueblos indígenas. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo[215], la mayoría se

[212] Contraloría General de la República de Panamá. Censos Nacionales de Población y Vivienda 2010.
[213] Del listado que se presenta a continuación, las primeras tres comarcas tienen estatus de provincia, mientras que las últimas dos, tienen estatus de corregimiento.
[214] El 18 de junio de 2018, la Asamblea Nacional aprobó la creación de la sexta Comarca, Naso Tijer Di. En diciembre del mismo año, el expresidente Juan Carlos Varela vetó el proyecto y, en febrero 2019, la Asamblea lo aprobó por insistencia. Tras esto, fue interpuesta un recurso ante la CSJ, quien- a la fecha de elaboración de este informe- todavía no se había pronunciado.
[215] INEC, Perspectiva étnica de los censos nacionales, 2015.

encuentra ubicada en áreas urbanas (86.4%), un 12,8% en áreas rurales y un 0,8% en comarcas indígenas. Según estos mismos datos, hay mayor presencia de población afro en las Provincias de Bocas del Toro, Coclé y Panamá.

La figura 2 reúne los datos demográficos correspondientes al censo del 2010. Los distintos colores utilizados indican el porcentaje de la población indígena y afrodescendiente respecto a la población total de la respectiva provincia o comarca.

Figura 1: Grupos étnicos de Panamá – Proporción y distribución



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010

II. Marco legal y sistema electoral

Tratados y declaraciones internacionales

Panamá ha ratificado el Convenio 107[216] de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que tiene como objetivo la integración y asimilación de los pueblos indígenas a las sociedades nacionales. Mediante este convenio, el Estado panameño se ha comprometido a desarrollar programas y políticas que: permitan a dichas poblaciones beneficiarse, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás elementos de la población; promuevan

[216] El Convenio 107 de la OIT sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales fue ratificado por Panamá el 4 de junio de 1971.

el desarrollo social, económico y cultural de dichas poblaciones y el mejoramiento de su nivel de vida; creen posibilidades de integración nacional.

Más recientemente, en 2007, Panamá adhirió a la Declaración de las Naciones Unidas para Pueblos Indígenas. Ésta enfatiza el derecho de los pueblos indígenas de preservar y fortalecer sus propias instituciones, culturas y tradiciones, y de trabajar por su desarrollo de acuerdo a sus aspiraciones y necesidades.

Asimismo, el 15 de junio de 2016, Panamá adhirió a la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[217]. La declaración reconoce: la organización colectiva y el carácter pluricultural y multilingüe de los pueblos originarios. Asimismo, promete avanzar en la promoción y protección efectiva de los derechos de los pueblos indígenas. Cabe mencionar que, al igual que la declaración de Naciones Unidas, este instrumento no es vinculante.

Constitución Política de Panamá

El artículo 90 de la constitución reconoce la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales, y obliga al Estado a realizar programas tendientes a desarrollar los valores materiales, sociales y espirituales propios de cada una de sus culturas. El artículo 88, asimismo, establece que las lenguas aborígenes son objeto de especial estudio, conservación y divulgación.

El artículo 108, por otra parte, obliga al Estado a desarrollar programas de educación y promoción para los pueblos indígenas, a fin de lograr su participación activa en la función ciudadana. Por último, el artículo 127 garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social.

Las normas constitucionales sobre derecho al sufragio y a ser elegidos no hacen diferenciación alguna por razones étnicas, por lo que el derecho a voto y la postulación a cargos públicos están abiertas a todos y todas los ciudadanos/as Panameños/as.

Otras normas relevantes

Las Leyes más importantes son las que reconocen la existencia de las Comarcas Indígenas:

1. Comarca Kuna Yala: Ley Nº 16, del 19 de febrero de 1953.
2. Comarca Emberá Wounaan: Ley Nº22, del 8 de noviembre de 1983.
3. Comarca Kuna de Madugandí: Ley Nº 24, 12 de enero de 1996.
4. Comarca Ngäbe Bugle: Ley Nº10, 7 de marzo de 1997
5. Comarca Kuna de Wargandí: Se crea por Ley Nº 34, 25 de julio de 2000.

Se destaca, además, la Ley Nº 72, del 23 de diciembre de 2008, que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierra de los pueblos indígenas que no están dentro de las Comarcas.

División Política y sistema electoral

[217] Disponible en: https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf

La organización política administrativa de Panamá comprende 10 Provincias, 81 Distritos, 5 Comarcas Indígenas y 674 corregimientos. Para la elección de la Asamblea Nacional, las provincias y comarcas se organizan en 39 circuitos, definidos en función de criterios territoriales y demográficos. Estos circuitos pueden ser de tipo uninominal[218] o plurinominal[219].

De las cinco comarcas, Kuna Yala y Ngäbe Bugle son las únicas que tienen circuitos electorales propios, comprendidos dentro de sus límites territoriales. Las comarcas Kuna de Madugandí y Kuna de Wargandí están incluidas en los circuitos de Kuna Yala. La Comarca Emberá- Wounaan, por su parte, no tiene circuito propio y, a los fines electorales, se la incluye dentro de la provincia de Darién.

Tabla 1: Comarcas Indígenas y Circuitos Electorales

Comarcas	Circuito electoral propio
Kuna Yala	10-1 / 10-2
Ngäbe Bugle	12-1 / 12-2 / 12-3
Madugandí	-
Wargandí	-
Emberá- Wounan	-

Fuente: elaboración propia

III. Participación de pueblos indígenas y afro descendientes como electores

a) Igualdad en la inscripción de votantes

Desde 2003, los residentes de las comarcas indígenas se encuentran exentos del pago de los servicios de registro civil y cedulación[220]. Asimismo, en los últimos 3 años (2017, 2018, 2019) el tribunal ha realizado campañas de entrega de documento de identidad en los territorios indígenas, con el objeto de aumentar los índices de cedulación y registro de estas poblaciones.

Al comparar con la última elección, se observa un incremento significativo del número de personas empadronadas en las comarcas indígenas. De acuerdo con datos oficiales, en Kuna Yala el padrón aumentó un 26,9%, y en Ngäbe-Buglé, un 22%[221].

Esta tendencia se replica, aunque en menor medida, en las zonas donde hay mayor número de pobladores que se identifican como afro panameños. En Bocas del Toro el padrón aumentó en un 21%, en Colón, un 13,5% y en Darien, un 39%[222].

[218] Se elige, por mayoría simple de votos, un solo diputado. En total hay 26 circuitos uninominales.
[219] Se eligen de 2 a 7 diputados. En total, hay 13 circuitos plurinominales.
[220] Decreto Nº6 de abril de 2003.
[221] Estas cifras son resultado de la comparación de los Datos publicados por el Tribunal Electoral relativos a "Electores y Mesas de acuerdo al Padrón Final para las Elecciones Generales del 2014" https://www.tribunal-electoral.gob.pa/eventos-electorales/elecciones-generales-1994-2019/elecciones-2014/padron-electoral/3/?perPage=10 y la información reflejada en el Informe de Elecciones 2019 sobre Participación electoral por provincias, comarcas y residentes en el extranjero. https://www.informeelectoral2019.com/informes/36/14-participacion-electoral-por-provincias-comarcas-y-residentes-en-el-extranjero .
[222] Ibidem

La Misión felicita al TE por los esfuerzos realizados para incorporar a las poblaciones indígenas y afrodescendientes al registro electoral. Se advierte, sin embargo, que ni el tribunal ni ninguna otra institución oficial ha recogido hasta la fecha datos sobre la identidad étnica de los electores. Esta falta de información lleva a que sea difícil para las autoridades conocer si efectivamente estas poblaciones vulnerables están correctamente registradas en el padrón.

b) Igualdad en el acceso a los centros de votación

La Misión observó que, en algunos territorios indígenas rurales, persisten las dificultades para acceder a los centros de votación. Esto se debe no sólo a las distancias entre las comunidades y los recintos, sino también a la falta de transporte adecuado y a los altos costos asociados al traslado. Respecto a este último factor, se debe considerar no sólo lo gastos efectuados en pasajes sino también en comida y, en algunos casos, en alojamiento.

c) Igualdad en la emisión del voto[223]

Para observar el nivel de participación de los pueblos indígenas, se han tomado en cuenta los datos correspondientes a la elección presidencial en las comarcas Ngäbe Buglé y Kuna Yala. Como se mencionó, estos son las únicas dos con circuitos electorales propios.

En la comarca Ngäbe Buglé, se presentaron a votar 95.370 panameños/as, de los 139.947 inscriptos en el padrón electoral. En este caso, el ausentismo llegó al 31,9 %.

Tabla 2: Participación electoral en la comarca Ngäbe-Bugle por circuito

Comarca	Circuito	Total de electores	Mesas	Votos Emitidos	Abstención
Ngäbe-Buglé	Circuito 12.1	51,294	180	31,869	19,425
	Circuito 12.2	47,495	140	32,995	14,500
	Circuito 12.3	41,158	135	30,506	10,652
Total		**139,947**	**455**	**95,370**	**44,577**

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del TE.

En Kuna Yala, de los 27,564 ciudadanos inscriptos, votaron 19,306. Ello implica que el ausentismo alcanzó el 30%.

Tabla 3: Participación electoral en la comarca Ngäbe-Bugle por circuito

Comarca	Circuito	Total de electores	Mesas	Votos Emitidos	Abstención
Kuna Yala	Circuito 10.1	15,460	56	10,318	5,142
	Circuito 10.2	12,104	34	8,988	3,116
Total		**27,564**	**90**	**19,306**	**8,258**

[223] En este apartado se analiza únicamente la participación electoral de los pueblos indígenas. No hay datos que permitan observar la diferencia en el voto entre la población afropanameña y el resto de los ciudadanos, ya que- como se mencionó- este colectivo no tiene una vinculación con un territorio en particular y el registro electoral no incorpora datos sobre el origen étnico de los electores

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del TE.

De acuerdo con los datos oficiales, el ausentismo a nivel nacional fue del 27%, es decir, entre un 3% y un 5% más bajo que en las comarcas indígenas.

d) Igualdad en la promoción del voto

En cuanto a los materiales que se utilizaron durante las capacitaciones y el día de la elección, la Misión observó que éstos fueron elaborados exclusivamente en español[224]. Ello implica una barrera para la participación de aquellas poblaciones entre las que predomina una lengua diferente. Asimismo, los entrevistados coincidieron en que una gran cantidad de electores pertenecientes a pueblos indígenas no tenían información clara sobre las funciones de las diversas autoridades que se eligieron en las elecciones generales.

En entrevista con la Misión, funcionarios del Centro de Estudios para la Democracia (CED)- encargados de divulgar información sobre el proceso electoral- indicaron que no habían considerado realizar programas enfocados específicamente en los pueblos indígenas. Los entrevistados manifestaron que la prioridad para estas elecciones habían sido otros grupos en estado de vulnerabilidad, como personas privadas de libertad y personas con discapacidad.

IV. Participación de pueblos indígenas y afro descendientes como candidatos

a) Igualdad en la inscripción de candidaturas

La legislación panameña no contempla medidas de acción afirmativa para la promoción de candidatos indígenas o afrodescendientes. Dado que la autoridad electoral no recoge datos sobre la identificación étnica de los postulantes, no es posible conocer el número preciso de candidatos que pertenecen a estas poblaciones.

En Panamá, los ciudadanos pueden postularse con el apoyo de un partido político o inscribirse como candidatos de libre postulación. En este último caso, deben presentar un determinado número de firmas en apoyo a su candidatura. Se advierte que el elevado porcentaje de apoyos que se requiere puede actuar como un obstáculo para que los miembros de los pueblos indígenas o afro panameños logren registrarse bajo esta modalidad. Dadas las condiciones socioeconómicas que enfrentan[225], estas poblaciones muchas veces no cuentan los recursos y la estructura que se requieren para afrontar el complejo proceso de recolección de firmas.

En relación con las candidaturas partidarias, académicos y referentes comunitarios con los que se entrevistó la Misión manifestaron que, en los circuitos de las comarcas Ngäbe Bugle y Kuna Yala, los partidos han presentado históricamente un número significativo de candidatos indígenas. La MOE fue informada que, en 2019, los diputados/as electos en estos circuitos se auto identifican como miembros de los pueblos originarios.

[224] Es importante destacar, sin embargo, que- de acuerdo con lo indicado por el TE, la publicación "ABC de la Reforma Electoral" fue traducida en las lenguas de las comarcas indígenas y distribuidas ampliamente en ellas.

[225] De acuerdo con el Informe del Banco Mundial "Latinoamérica Indígena del siglo XXI", en Panamá, los hombres indígenas ganan, en promedio, un 5% menos que los no indígenas mientras que las mujeres indígenas ganan alrededor de un 70% menos. Disponible en: http://documents.worldbank.org/curated/en/541651467999959129/pdf/98544-WP-P148348-Box394854B-PUBLIC-Latinoamerica-indigena-SPANISH.pdf

Tabla 4: Diputados electos en las comarcas indígenas (Elecciones generales 2019)

Comarca/Provincia	Circuito	Diputado/a	Partido	Autoidentificación
Kuna Yala	10-1	Petita Ayarza	PRD	Pueblo Kuna
Kuna Yala	10-2	Dr. Arias	PRD	Pueblo Kuna
Ngäbe Bugle	12-1	Leopoldo Archibold	CD	Pueblo Ngäbe
Ngäbe Bugle	12-2	Adan Bejarano	Celeste	Pueblo Ngäbe
Ngäbe Bugle	12-3	Ricardo Chodi	PRD	Pueblo Ngäbe

Fuente: elaboración propia en base a los datos provistos por el TE.

En el resto del territorio panameño, el panorama es diferente. En el caso de la comarca Emberá, incluida dentro de los circuitos electorales correspondientes a Darrién, las autoridades comunales manifestaron que los partidos no tienen en cuenta a los pueblos originarios al momento de definir las listas partidarias para la Asamblea, aunque sí se los considera para las elecciones de alcalde[226]. En el resto de las provincias, en cambio, los entrevistados coincidieron en que la participación de candidatos/as indígenas es muy reducida en todos los niveles de elección. Lo mismo puede decirse de los candidatos/as afro panameños.

b) Igualdad en la creación y registro de Partidos Políticos

Del análisis del marco normativo vigente, se observa que el artículo 139 de la Constitución establece la prohibición explícita para la conformación de partidos políticos que tengan por base el sexo, la raza o la religión. Representantes de las comunidades indígenas con los que se entrevistó la Misión señalaron con preocupación que esta disposición impide la conformación de un partido de base étnica, que asuma como parte de su plataforma política, la defensa del territorio, los recursos, y la cultura de las comunidades indígenas.

En estas elecciones, participaron de la contienda siete partidos. Del análisis de sus estatutos, se observa que no existen disposiciones para incluir a representantes de los pueblos indígenas o afro panameños en los órganos de toma de decisión. La mayor parte de los partidos incorpora dentro de su estructura una secretaria de pueblos indígenas, pero- con algunas excepciones- sus funciones no se encuentran definidas.

Tabla 5: Estatutos partidarios que incorporan Secretarías Indígenas o Afro panameñas a la estructura de la organización

Partido Político	Secretarias Indígenas o Afropanameñas	Observaciones
Partido Revolucionario Democrático (PRD)	Sí, ambas (Art.45, 66 y 67)	El estatuto hace alusión a la participación y no discriminación de pueblos indígenas y afro panameños. Se establecen claramente las funciones de las secretarías.
Partido Popular	No	No hay mención a las demandas de estos los pueblos indígenas y afro descendentes, ni medidas para su incorporación a la vida

[226] De acuerdo con la información suministrada por el Tribunal Electoral, en el 2019, seis mujeres indígenas fueron electas Alcaldesas y otras seis fueron electas Vicealcaldesas.

		partidaria.
Partido Panameñista	Sí, de Pueblos Indígenas (Art.45)	Las funciones de la Secretaría de Pueblos Indígenas no se encuentran definidas.
Cambio Democrático	Sí, de Pueblos Indígenas (Art.66)	Se hace alusión a la Secretaría sectorial indígena, pero sin establecer sus funciones.
Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA)	No	No hay mención a las demandas de los pueblos indígenas y afro descendentes, ni medidas para su incorporación a la vida partidaria.
Frente Amplio por la Democracia	Si, de Pueblos Indígenas (Art. 58)	En este caso, el estatuto hace referencia no a una secretaría sino al Frentes de Masa de Pueblos Originarios. Las funciones de los frentes están definidas de modo incipiente.
Unión Nacional Independiente	El estatuto no se encuentra disponible en la web	El estatuto no se encuentra disponible en la web
Partido Alianza	El estatuto no se encuentra disponible en la web	El estatuto no se encuentra disponible en la web
Partido País	El estatuto no se encuentra disponible en la web	El estatuto no se encuentra disponible en la web

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de los estatutos partidarios.

c) Igualdad en el acceso al financiamiento

La legislación panameña contempla la entrega de fondos públicos para que los partidos cuenten con recursos con los cuales afrontar las campañas. Se advierte, sin embargo, que no existen reglas para la distribución interna de estos fondos entre los diferentes candidatos de las organizaciones, ni medidas de direccionamiento que garanticen un financiamiento especial para los candidatos/as indígenas o afrodescendientes.

En entrevista con dirigentes de distintos partidos, éstos manifestaron que- por lo general- la totalidad del aporte estatal se destina a la campaña del candidato/a presidencial, por lo cual, quienes compiten en otros niveles de elección deben financiar sus campañas con aportes privados. Este es el caso de los pocos postulantes indígenas, quienes en su mayoría compiten en elecciones locales. La dependencia de aportes privados coloca a estos candidatos en una situación de marcada inequidad, dados los escasos recursos con los que cuentan y la falta de nexos con los grandes donantes.

V. Participación de pueblos indígenas y afro descendientes en la organización del proceso electoral.

a) Participación en los órganos electorales permanentes

El Tribunal Electoral de Panamá (TE) es la instancia que administra y supervisa toda la gestión electoral a nivel nacional. Está compuesto por tres magistrados, quienes deben reunir los mismos requisitos que los jueces de la Corte Suprema de Justicia. Actualmente, el pleno del Tribunal lo componen tres hombres, ninguno de los cuales se auto identifica como indígena o afrodescendiente.

Del análisis del organigrama del Tribunal Electoral, se advierte que no existe una dependencia orientada a trabajar en la inclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en la vida política panameña.

b) Participación en los órganos electorales temporales

En cuanto a la integración de las Corporaciones electorales (juntas de escrutinio y juntas receptoras de voto), la ley no prevé medidas de acción afirmativa que favorezcan a las minorías étnicas. De acuerdo con la información provista por el Centro de Estudios para la Democracia, los miembros de las juntas deben tener un alto nivel de escolaridad y rendir una serie de exámenes. Además, deben asistir a distintas instancias de capacitación. Teniendo en cuenta los bajo niveles de escolaridad de las poblaciones indígenas y afrodescendientes[227], la MOE advierte que los requisitos mencionados podrían obstaculizar la participación de estos colectivos en las corporaciones electorales.

La Misión observó, por otra parte, que el día de los comicios la guardia indígena de la comarca Ngäbe Bugle, los Bukodei, colaboró con las fuerzas nacionales de seguridad para garantizar que no hubiera incidentes, resolviendo, de acuerdo con los usos y costumbres de la comunidad, algunos de los conflictos que surgieron durante la votación. La Misión valora positivamente esta iniciativa, que contribuyó al desarrollo pacífico de la jornada. Se advierte, sin embargo, que la participación de los Bukodei no se encuentra prevista ni regulada en los reglamentos del TE.

VI. Hallazgos y recomendaciones

- La Misión observó que el Tribunal Electoral no recoge datos sobre la identidad étnica de los electores. Se recomienda incorporar esta variable al padrón, a fin de contar con la información necesaria para perfeccionar las políticas de registro y cedulación de las poblaciones indígenas y afrodescendientes.

- La MOE constató que, bajo el marco normativo vigente, está prohibida la conformación de partidos políticos de base étnica. La Misión recomienda impulsar un debate profundo que permita lograr significativos cambios a los diversos obstáculos que hoy enfrentan las personas de pueblos indígenas en los procesos electorales.

-Se constató que la participación en las comarcas indígenas fue entre tres y cinco puntos porcentuales más baja que el promedio nacional. Se sugiere realizar un estudio profundo para comprender las posibles causas de esta brecha de participación y diseñar programas para combatir el ausentismo.

- De acuerdo con distintos actores entrevistados por la Misión, una gran cantidad de electores pertenecientes a pueblos indígenas no tienen información clara sobre las funciones de las diversas autoridades que se eligen en las elecciones generales. La Misión recomienda elaborar campañas informativas que, a través de spots, cuñas radiales, y videos en lenguas indígenas, den a conocer los cargos que se eligen y las funciones asociadas a cada uno.

- La Misión observó que los materiales utilizados durante las capacitaciones y el día de la elección fueron elaborados exclusivamente en español. Con el fin de facilitar el ejercicio del voto en futuras

[227] De acuerdo con datos del Censo de 2010, en las comarcas, el analfabetismo al canza el 45,1%, mientras que entre la población no indígena esta cifra es de 5,1%.

elecciones, la Misión recomienda aumentar la información, material técnico y papelería electoral en lenguas originarias. (VER DOC TE)

- La guardia indígena de la comarca Ngäbe Bugle, los Bukodei, colaboró con las fuerzas nacionales de seguridad para garantizar que no hubiera incidentes durante la jornada de votación. Esta iniciativa, si bien positiva, no se encuentra regulada. La Misión recomienda reglamentar la participación de los Bukodei y otras autoridades indígenas en la resolución de los conflictos que puedan surgir durante la jornada electoral.

ANEXO I.

Denuncias recibidas por la Misión.

#	Fecha[228]	Documentación / Denuncia
1	21 de marzo de 2019 Lugar: Ciudad de Panamá	El Partido Cambio Democrático entrego a la Misión documentación relacionada con el proceso de la candidatura del Ex Presidente Ricardo Martinelli. Dicha documentación se refiere a: 1) Carta de denuncia y solicitud de acompañamiento de la MOE a la audiencia de impugnación de postulación de la candidatura a Alcalde del Distrito Capital de Panamá y Diputado del Circuito 8-8, del Señor Ricardo Martinelli. 2) Documentos presentados y otorgados por instituciones públicas (antecedentes, boletines oficiales, certificaciones, expedientes, resoluciones y acuerdos del TE). 3) Nota de apoderado legal del Sr. Martinelli, y manuscrito del Sr. Martinelli solicitando compadecer a audiencia de fondo del proceso de impugnación.
2	5 de mayo de 2019 Lugar: Bocas del Toro	Denuncia presentada por un representante del partido Cambio Democrático (CD) sobre los inconvenientes para informar a los electores en que casillas debe votar.
3	5 de mayo de 2019 Lugar: Ciudad de Panamá	Denuncia de un ciudadano sobre el bolígrafo que se utiliza para votar.
4	5 de mayo de 2019 Lugar: Coclé	Denuncia presentada por los representantes de partidos Panameñista (PP) y Cambio Democrático (CD) en relación a irregularidades en el voto asistido.
5	5 de mayo de 2019 Lugar: Coclé	Denuncia presentada por un representante del Partido Revolucionario Democrático (PRD) relativa a campaña electoral realizada dentro de centro de votación y ausencia de representantes del Tribunal Electoral en el local.
6	5 de mayo de 2019 Lugar: Coclé	Denuncia de ciudadana que alega irregularidad referente a la cantidad de puertas abiertas durante el domingo de las elecciones en su centro de votación.
7	25 de mayo de 2019	El Partido Frente Amplio entrego a la Misión copia del informe y denuncia presentada por el partido a la Fiscalía General Electoral. Dicha documentación se refiere a: 1) Carta de presentación del informe y denuncia a la MOE. 2) Copias de las denuncias y solicitudes entregadas a la Fiscalía General Electoral y al Tribunal Electoral.

[228] Fecha en la cual fue presentada la denuncia a la MOE/OEA

Integrantes de la Misión:

GRUPO BASE					
1	1	Andrés Pastrana	Colombia	Jefe de Misión	M
2	2	Francisco Guerrero	México	Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia	M
3	3	Gerardo de Icaza	México	Director DECO	M
4	4	Brenda Santamaría	Argentina	Jefa de la Sección de Observación Electoral	F
5	5	Ignacio Álvarez	Uruguay	Subjefe de Misión	M
6	6	Iná Chaves	Brasil	Coordinadora General	F
7	7	Martin Ferreiro	Argentina	Coordinador de Metodologías	M
8	8	Luisa Ferreira	Colombia	Apoyo Coordinación de Metodologías	F
9	9	Fernando Santos	México	Especialista en Organización Electoral	M
10	10	Alex Bravo	Estados Unidos	Especialista en Tecnología Electoral	M
11	11	Diego Subero	Venezuela	Especialista en Tecnología Electoral	M
12	12	Angelina Veloz	Ecuador	Especialista en Justicia Electoral	F
13	13	Rafael Vargas	Colombia	Especialista en Financiamiento Político	M
14	14	Cynthia Figueredo	Paraguay	Especialista en Género	F
15	15	Emmanuel Vargas	Colombia	Especialista en Medios y Redes Sociales	M
16	16	Minda Bustamante	Perú	Especialista en Participación de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes	F
17	17	Ana Juarez	Guatemala	Oficial Legal	F
18	18	Cristina García	España	Oficial de Prensa	F
19	19	Daniela Zacharías	Argentina	Estadística	F
20	20	Luis Espinoza	Argentina	Seguridad	M
21	21	Alejandro Villalba	Argentina	Apoyo Seguridad	M
22	22	David Rosero	Ecuador	Logístico	M
23	23	Cristian Patiño	Colombia	Oficial Financiero	M
COORDINADORES REGIONALES					
24	1	Fernanda Massaccesi	Argentina	Coordinadora Regional	F
25	2	Verónica Alvarez	Argentina	Coordinadora Regional	F
26	3	Ivan Acuña	Costa Rica	Coordinador Regional	M
27	4	Nieves Rodríguez	España	Coordinador Regional	F
28	5	Christopher Hale	Estados Unidos	Coordinador Regional	M
29	6	Rogelio Cantoral	México	Coordinador Regional	M
30	7	Claudia Rojas	Perú	Coordinadora Regional	F
31	8	Mical Rodríguez	Paraguay	Coordinadora Regional	F
32	9	Mercedes Rosende	Uruguay	Coordinadora Regional	F
OBSERVADORES INTERNACIONALES					
33	1	Ruben Perina	Argentina	Observador Internacional	M
34	2	Laura Daniela Lavandeira	Argentina	Observadora Internacional	F
35	3	Gladys Terrazas	Bolivia	Observadora Internacional	F
36	4	Henrique Neves	Brasil	Observador Internacional	M
37	5	Danilo Carvalho	Brasil	Observador Internacional	M
38	6	João Pedro Ferreira	Brasil	Observador Internacional	M
39	7	Carolina Garrido	Chile	Observadora Internacional	F

40	8	Adriana Gutierrez	Colombia	Observadora Internacional	F
41	9	Federico Duque Posada	Colombia	Observador Internacional	M
42	10	Yolima Carrillo	Colombia	Observadora Internacional	F
43	11	Tomás Quesada	Costa Rica	Observador Internacional	M
44	12	Royer Porras Zambranio	Ecuador	Observador Internacional	M
45	13	Francisco Laínez	El Salvador	Observador Internacional	M
46	14	Milagros Crespo	España	Observadora Internacional	F
47	15	Inés García-Pintos Balbás	España	Observadora Internacional	F
48	16	Alfredo Carda Núñez	España	Observador Internacional	M
49	17	Rodrigo Aguilar	Estados Unidos	Observador Internacional	M
50	18	Hadyn Kihm	Estados Unidos	Observadora Internacional	F
51	19	Aron Le Fevre	Holanda	Observador Internacional	M
52	20	Arnulfo Valdivia	México	Observador Internacional	M
53	21	Alejandra Salazar	México	Observadora Internacional	F
54	22	Arturo Barrio	México	Observador Internacional	M
55	23	Carlos Ferrer	México	Observador Internacional	M
56	24	Juan Carlos Mena Zapata	México	Observador Internacional	M
57	25	Noelia Jara	Paraguay	Observadora Internacional	F
58	26	Ana Vílchez Zavala	Perú	Observadora Internacional	F
59	27	Jatzel Román González	República Dominicana	Observador Internacional	M
60	28	Mercedes López	República Dominicana	Observadora Internacional	F
61	29	Agustin Espinosa	Uruguay	Observador Internacional	M
62	30	Gabriel Bidegain	Uruguay	Observador Internacional	M