

RECOMENDACIONES PANAMÁ 2023

**HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN DE
LA SUPERVISIÓN PARLAMENTARIA**

RECOMENDACIONES - PANAMÁ

HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN DE LA SUPERVISIÓN PARLAMENTARIA

¿Qué es la función de supervisión?

La supervisión parlamentaria, también conocida como fiscalización, es definida como “los medios por los cuales el parlamento y los parlamentarios, en nombre del pueblo, hacen que el gobierno rinda cuentas entre elecciones”. Es una de las tres principales funciones del parlamento o asamblea, junto a sus funciones legislativas y de representación. Es a través de la fiscalización que el parlamento o asamblea ejerce el sistema de controles y contrapesos sobre el Poder Ejecutivo del Gobierno y actúa como el defensor de los intereses ciudadanos. Además, permite garantizar que las políticas y acciones del Gobierno sean eficientes y adecuadas a las necesidades del público; ayuda a detectar las fallas, abusos de poder y conductas indebidas; y permite someter al Ejecutivo a medidas correctivas.

¿Qué propone el diseño constitucional panameño con las funciones cruzadas de supervisión?

La Constitución Política de la República de Panamá establece una clara separación de poderes e independencia entre los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se otorgan facultades y responsabilidades a cada uno para que cumpla funciones de fiscalización sobre los otros dos. Además, se establecen instituciones independientes de control, un paso más allá de la separación de poderes clásica, que tienen funciones y deberes de fiscalización sobre todos los poderes del Estado.

Específicamente a la Asamblea Nacional, la Constitución Política de la República de Panamá le otorga múltiples funciones que pueden considerarse de supervisión o fiscalización dentro de las tres (3) categorías de funciones expresamente atribuidas: legislativas, judiciales y administrativas, desarrolladas en los artículos 159, 160 y 161 de la Carta Fundamental. Dichas funciones son desarrolladas en el Reglamento Orgánico del Régimen Interno (RORI) de la Asamblea Nacional y otras leyes pertinentes.



Dimensión 1: La supervisión como prioridad

Puntuación 2.67 / 5.00 en el cumplimiento de 7 indicadores de mejores prácticas.

El [Global Parliamentary Report](#) recomienda que los Parlamentos establezcan a la supervisión como una de sus prioridades. Tal priorización resulta crucial para mejorar el desempeño gubernamental y podría enviar una señal relevante al Gobierno, los ciudadanos y otros implicados de que las legislaturas tienen el compromiso de pedir cuentas al Gobierno. Para que la supervisión sea una prioridad, deben existir cláusulas legales vigentes que estipulen la supervisión como una función principal del Parlamento, así como parlamentarios activos y dispuestos que exhiban un firme compromiso con las actividades de supervisión, incluso en épocas de crisis nacionales como la actual pandemia de COVID. Las preguntas a continuación están diseñadas para evaluar si se ha establecido a la supervisión parlamentaria como una de las principales prioridades del Parlamento, tanto en la ley como en la práctica, así como el impacto de dicha priorización.

Recomendaciones de acciones a tomar por la Asamblea Nacional:

- Establecer metas y objetivos institucionales, indicando los departamentos responsables, al igual que métricas de medición, que contemplen la supervisión o fiscalización y su efectividad.
- Crear un plan de capacitación permanente y obligatorio para funcionarios y Diputado(a)s, sobre las responsabilidades y exigencias de cumplir con la supervisión o fiscalización a través de los mecanismos establecidos.
- Analizar periódicamente las capacidades y el desempeño de la función de fiscalización.
- Aumentar y mejorar el uso por parte de Diputado(a)s, Comisiones y Pleno de los mecanismos de supervisión o fiscalización.
- Hacer las modificaciones necesarias en el RORI para lograr estos cambios.

Dimensión 2: Las atribuciones y herramientas de supervisión del Parlamento

Puntuación 4.00 / 5.00 en el cumplimiento de 36 indicadores de mejores prácticas.

Para lograr una supervisión eficaz, el Parlamento debe poseer facultades y herramientas jurídicas para supervisar las actividades gubernamentales y garantizar así la presencia de controles y contrapesos que limiten al Poder Ejecutivo. A fin de



garantizar una supervisión adecuada, el Parlamento necesita ciertas atribuciones que deberían estar expresadas en la Constitución, la legislación aplicable o los reglamentos. La facultad de supervisión se ejerce mediante herramientas que los parlamentarios deberían utilizar en la práctica, a fin de exigir cuentas al Gobierno. Teniendo presentes las variaciones entre los mandatos parlamentarios de una jurisdicción y otra en función de la legislación aplicable y el sistema político vigente (parlamentario, presidencial o híbrido), las preguntas a continuación buscan evaluar la disponibilidad de las atribuciones y herramientas parlamentarias para supervisar al Gobierno, así como su utilidad e impacto.

Recomendaciones de acciones a tomar por la Asamblea Nacional:

De Entorno Jurídico:

- Formalizar espacios periódicos en que puedan realizarse preguntas orales por parte de Diputado(a)s a miembros del Ejecutivo, sobre cualquier tema de interés público.
- Establecer claramente en la legislación nacional la obligación por parte de servidores públicos de responder a preguntas orales o escritas de Diputado(a)s, y reglamentar consecuencias por dar información falsa o imprecisa.
- Desarrollar o reglamentar el voto de censura en la legislación nacional.
- Crear e implementar sanciones a Diputado(a)s por abusos y/o faltas a sus facultades de supervisión o fiscalización y requisitos de integridad.

De Ejecución Práctica:

- Fortalecer el mecanismo de citaciones a funcionarios. Hacer obligatoria la comparecencia del funcionario citado, y establecer sanciones por no asistir o dar información falsa.
- Aumentar y mejorar la utilización de Comisiones de Investigación, incluyendo su utilización periódica y planificada.
- Desarrollar o reglamentar el voto de censura en la legislación nacional.
- Establecer y seguir procesos exhaustivos de investigación de antecedentes y evaluación de candidatos a ratificación o nombramiento de autoridades, que incluyan y tomen en cuenta la participación ciudadana, y que protejan la independencia de las instituciones de control.
- Establecer e implementar mecanismos de seguimiento periódico a actividades de fiscalización.
- Integrar la perspectiva de género en las actividades de supervisión o fiscalización de la Asamblea Nacional.
- Crear e implementar sanciones a Diputado(a)s por abusos y/o faltas a sus facultades de supervisión o fiscalización y requisitos de integridad.
- Implementar mecanismos de rendición de cuentas de los Diputado(a)s, que pueden incluir: presentación de reportes periódicos con información de su gestión,



publicación de sus agendas y listados de reuniones realizadas, contrataciones de personal y de servicios, entre otros.

Dimensión 3: Las oportunidades de supervisión para parlamentarios de la oposición e independientes

Puntuación 3.67 / 5.00 en el cumplimiento de 11 indicadores de mejores prácticas.

De acuerdo con el Global Parliamentary Report, la supervisión parlamentaria es y continuará siendo una actividad política. La naturaleza política de la supervisión resulta más evidente cuando se otorgan (o no) oportunidades a los parlamentarios de la oposición o independientes para que empleen herramientas de supervisión, cuando el espacio político para esos partidos opositores o minoritarios no se concede en todas partes. Es de importancia vital que los partidos opositores o minoritarios del Parlamento tengan la capacidad de participar plenamente en la supervisión del Gobierno. Las preguntas a continuación evalúan en qué medida los parlamentarios minoritarios o de la oposición tienen oportunidades de supervisión disponibles.

Recomendaciones de acciones a tomar por la Asamblea Nacional:

De Entorno Jurídico:

- Establecer facultades especiales a Diputado(a)s de oposición o independientes en el RORI para facilitar que puedan promover o participar de espacios de rendición de cuentas, de manera que los partidos con mayorías no acaparen la capacidad de exigir cumplimiento.

De Ejecución Práctica:

- Ampliar oportunidades para que Diputado(a)s de oposición e independientes ocupen la presidencia de Comisiones.
- Desarrollar medidas correctivas en caso de infracción de inmunidad de Diputado(a)s con respecto a su libertad de expresión durante los procedimientos en la Asamblea Nacional.
- Que los Diputado(a)s de los partidos políticos de oposición e independientes tomen un rol activo en la promoción de actividades de fiscalización, y ejerzan una oposición responsable en base al mejor interés colectivo.

Dimensión 4: La supervisión financiera

Puntuación 2.87 / 5.00 en el cumplimiento de 17 indicadores de mejores prácticas.

El escrutinio financiero es una función importante de los parlamentarios de todo el mundo. Establece controles y contrapesos esenciales para que el Gobierno mantenga la transparencia y rinda cuentas y garantiza una prestación eficaz de los servicios



públicos. Como representantes del pueblo, los parlamentarios tienen la importante función de garantizar que las prioridades de la nación se vean reflejadas de forma adecuada en la planificación y las actividades financieras del Gobierno. El Parlamento puede, potencialmente, intervenir en las diversas etapas presupuestarias, como la formulación, la aprobación y modificación, la implementación y el escrutinio a posteriori. Las preguntas siguientes buscan comprender la manera en que los parlamentarios supervisan las finanzas públicas.

Recomendaciones de acciones a tomar por la Asamblea Nacional:

De Entorno Jurídico:

- Garantizar a través de modificaciones en el RORI que las sesiones de la Comisión de Presupuesto sean abiertas al público, y que se publique en tiempo razonable toda la documentación relacionada a análisis de presupuestos, ejecución presupuestaria, deuda pública, traslados de partida, créditos adicionales y demás.
- Establecer que la Asamblea Nacional debe inspeccionar las políticas fiscales, los pronósticos a mediano plazo y las prioridades a mediano plazo, además de los gastos e ingresos.
- Explorar mecanismos para que la Asamblea Nacional discuta y apruebe las medidas de endeudamiento y su justificación.
- Difundir el proyecto de presupuesto nacional revisado y aprobado por la Comisión de Presupuesto, e incluir participación ciudadana previo a su aprobación en Segundo y Tercer Debate.

De Ejecución Práctica:

- Dar la oportunidad a que las demás Comisiones permanentes de la Asamblea Nacional analicen los gastos del Presupuesto relativos a su sector.
- Incluir en la aprobación del presupuesto discusión, reflexión o análisis sobre cómo las cuestiones de género serían abordadas en el presupuesto.
- Exigir y analizar periódicamente informes de la ejecución presupuestaria del Ejecutivo.
- Establecer un proceso de revisión profundo de la Cuenta General del Tesoro y del Informe Anual del Contralor General de la República, y que se elabore un informe sobre sus hallazgos o recomendaciones.

Dimensión 5: Escrutinio post-legislativo

Puntuación 2.80 / 5.00 en el cumplimiento de 6 indicadores de mejores prácticas.

Otra dimensión importante de las funciones de supervisión del Parlamento es hacer un seguimiento de las leyes que se promulgan (escrutinio post-legislativo). Este escrutinio permite que el Parlamento determine si una ley se ha implementado según lo previsto y si ha contribuido a mejorar la regulación, y le permite identificar los



ámbitos que pueden mejorarse, como, por ejemplo, prevenir cualquier posible efecto adverso de la nueva legislación y extraer lecciones de los aciertos y fracasos. Las preguntas siguientes buscan evaluar el mandato legal y la práctica de los Parlamentos en cuanto a la supervisión de las leyes que se han promulgado.

Recomendaciones de acciones a tomar por la Asamblea Nacional:

De Entorno Jurídico:

- Desarrollar en el marco legal la exigencia de examinar o analizar la implementación de legislación.
- Desarrollar en el marco legal la obligación de adoptar medidas correctivas para resolver resultados no deseados en la implementación de las leyes.
- Desarrollar en el marco legal facultades especiales para solicitar información a otras instituciones del gobierno, específicamente sobre la implementación de leyes, y que sea obligatorio que le respondan.

De Ejecución Práctica:

- Sistematizar, promover y publicar información sobre espacios disponibles y esfuerzos realizados relacionados al análisis de implementación de las leyes.

Dimensión 6: La relación con otros actores a la hora de efectuar la supervisión

Puntuación 3.57 / 5.00 en el cumplimiento de 16 indicadores de mejores prácticas.

Llevar a cabo la supervisión es una responsabilidad fundamental de todos los miembros del Parlamento. Sin embargo, no son los únicos responsables de esta función: el Parlamento es solo uno de los muchos actores de la sociedad que ejercen la supervisión (si bien la suya es una función constitucional única). Una supervisión eficaz requiere que el Parlamento trabaje estrechamente con otros organismos, como las instituciones de auditoría, los organismos nacionales de derechos humanos, los defensores del pueblo y las organizaciones de la sociedad civil. Las preguntas siguientes buscan comprender la relación de los Parlamentos con otras instituciones públicas y con los ciudadanos en relación con sus actividades de supervisión.

Recomendaciones de acciones a tomar por la Asamblea Nacional:

De Entorno Jurídico:

- Velar por una mayor protección de la independencia de otras instituciones de control y coordinar acciones con ellas cuando sea necesario.
- Desarrollar cláusulas legales específicas sobre participación ciudadana y de medios en la Asamblea Nacional en general, y específicamente en actividades de supervisión.



- Desarrollar normativa de peticiones por parte de ciudadanos a la Asamblea Nacional para considerar temas específicos de interés.
- Garantizar en el marco legal el acceso a las instalaciones y actividades de la Asamblea Nacional, y promover mecanismos de accesibilidad y participación a personas con discapacidad y a grupos en situación de vulnerabilidad.

De Ejecución Práctica:

- Fomentar la sensibilización pública de las actividades de supervisión o fiscalización, y publicar al respecto con mayor anticipación para que las partes interesadas puedan enterarse y participar efectivamente.
- Promover e implementar procesos de consulta a grupos de interés y ciudadanos en general en actividades de fiscalización.
- Establecer mecanismos de cooperación con otras instituciones de control para ejercer supervisión sobre el Ejecutivo.



Créditos

Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional (FDLC-TI Panamá)

Somos una organización sin fines de lucro de la sociedad civil, fundada en 1995, con una triple misión: la defensa de las libertades fundamentales de las personas; el fortalecimiento de la democracia a través de la promoción de la transparencia y la lucha anticorrupción; y la formación de la ciudadanía en participación ciudadana democrática, siendo un contrapeso a los partidos políticos institucionalizados.

Nuestra visión: a través de la participación ciudadana y la incidencia en la opinión pública, contribuimos a lograr un mejor modelo democrático, con instituciones transparentes, en beneficio la ciudadanía.

Desde 1997 somos el **Capítulo Panameño de Transparencia Internacional**, el movimiento global cuya visión es: un mundo en que los gobiernos, las empresas, la sociedad civil y la vida diaria de las personas esté libre de corrupción. A través de más de 100 capítulos en el mundo entero y su Secretaría en Berlín, lideran la lucha contra la corrupción para hacer de esta visión una realidad.

www.libertadciudadana.org

www.transparency.org

© 2023 Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana

Se autoriza el uso de este material, con fines informativos y no comerciales, dando los créditos respectivos a la Fundación.

Equipo:

Presidenta: Lina Vega Abad

Directora Ejecutiva: Olga de Obaldía

Equipo investigador: José Benítez, Ilan Perelis e Ivana Jelenszky.

Contacto:

Calle 59 Este, Dúplex # 25, Urbanización Nuevo Paitilla, Corregimiento de San Francisco, Ciudad de Panamá.

Tel. (+507) 223-4120 Email: libertad@libertadciudadana.org

Twitter / Instagram / Facebook: @libertciudadana



**Financiado por
la Unión Europea**



**Fundación Libertad Ciudadana
Transparencia Internacional Panamá**

Esta publicación fue producida con el apoyo financiero de la Unión Europea, bajo el proyecto de "Fortalecimiento de las Redes de Rendición de Cuentas en la Sociedad Civil (SANCUS)". El contenido de esta publicación no refleja necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea ni los del movimiento mundial de Transparencia Internacional.