

REPORTE EJECUTIVO

PANAMÁ

2023

**HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN DE
LA SUPERVISIÓN PARLAMENTARIA**

EVALUACIÓN DE LA SUPERVISIÓN PARLAMENTARIA

País: Panamá

Periodo evaluado: 2022-2023

Puntuaciones:

1 = inexistente

2 = débil

3 = básico

4 = bueno

5 = muy bueno

RESUMEN EJECUTIVO

En el diseño democrático contemporáneo, la supervisión es una de las tres funciones principales de los cuerpos parlamentarios, junto al proceso legislativo y la representación, y resulta crucial para conservar una democracia funcional. A través de la supervisión, el parlamento ejerce el sistema de límites y contrapesos a los otros dos poderes del Estado, y actúa como defensor de los intereses ciudadanos. La supervisión permite garantizar que las políticas y acciones del Gobierno sean eficientes y adecuadas a las necesidades del público, ayuda a detectar fallos y conductas indebidas y permite someter al Ejecutivo a medidas correctivas. Por ser un componente importante de la rendición de cuentas democrática, merece recibir más atención de diversos actores, tales como las entidades externas de control, los medios, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la ciudadanía.

Como insumo a nuestro cuerpo parlamentario, la Asamblea Nacional de Panamá, a las OSC y a la ciudadanía en general, implementamos la presente herramienta para evaluar la calidad de la supervisión parlamentaria en términos de mandato legal, desempeño e impacto. Se evalúan también las oportunidades que tienen los ciudadanos y las OSC de participar en los procesos de supervisión. Además, generamos evidencias creíbles que pueden utilizarse para abogar por la efectividad de la supervisión parlamentaria.

Este documento contiene los hallazgos principales de la investigación, junto con recomendaciones en base a las áreas de mejora. Encontramos que la fiscalización es una de las funciones principales de la Asamblea Nacional, pero no es una prioridad. El marco legal es robusto, particularmente en cuanto a las atribuciones formales de fiscalización y a la supervisión financiera, aunque pueden fortalecerse, pero las principales debilidades están en la práctica. Algunos temas no han sido desarrollados de manera significativa, tales como otorgar facultades especiales a las bancadas minoritarias para dotar de mejores oportunidades de fiscalización a Diputado(a)s de



oposición e independientes, al igual que el escrutinio post-legislativo para monitorear la implementación y el impacto de las leyes promulgadas. Finalmente, encontramos que es importante establecer un marco legal más claro y promover en la práctica una mayor colaboración entre instituciones de control y más participación ciudadana.

En conclusión, este ejercicio nos ha permitido comprender claramente el mandato de supervisión, el desempeño y el impacto de la Asamblea Nacional de Panamá, en contraste con mejores prácticas y estándares internacionales, y supondrá una base empírica para reivindicar una mejor supervisión parlamentaria que permita exigir cuentas al Gobierno de manera eficaz.

CONTEXTO DE PAÍS

Panamá es una república democrática con un sistema político presidencialista dividido en tres (3) Órganos principales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De acuerdo con la Constitución Política de la República de Panamá, los Órganos del Estado deben actuar limitada y separadamente, pero en armónica colaboración con instancias formales de rendición de cuentas horizontal entre los Poderes. En la práctica, aunque se influyen entre sí, los órganos del Estado son independientes uno del otro en su funcionamiento. Sin embargo, las instancias de rendición de cuentas horizontal en múltiples casos se convierten en ejercicios de acuerdos políticos y no de prolija fiscalización, con impactos negativos a la gobernanza democrática.

Todas las autoridades (nacionales y locales) son electas mediante elección general, que se celebra cada cinco años en la misma jornada. La última elección general fue el 5 de mayo de 2019, y la próxima será el 5 de mayo de 2024. En términos generales, la situación política panameña, desde la restauración de la democracia en 1990, ha sido relativamente estable en cuanto a la transición de mandos políticos y los procesos electorales. Ningún partido político se ha mantenido en el poder por más de un período presidencial desde 1990.

El Órgano Legislativo está compuesto por una Asamblea Nacional unicameral, denominada el Pleno, conformada por 71 Diputado(a)s electo(a)s en circunscripciones territoriales denominadas Circuitos Electorales, que pueden ser uninominales (en circuitos con menor densidad de población, se elige un Diputado/a por circuito electoral) y plurinominales (en circuitos con mayor densidad de población, se eligen entre dos y siete Diputado(a)s por cada uno).

Actualmente, como resultado de las Elecciones Generales de 2019, el Partido Revolucionario Democrático (PRD), en alianza con el partido Movimiento Liberal



Republicano Nacionalista (MOLIRENA), alcanzaron una mayoría absoluta en la Asamblea Nacional, compuesta por 40 Diputado(a)s, por lo que mantienen control de la institución. Igualmente, el Órgano Ejecutivo es ocupado por el PRD, que ha nombrado seis (6) de nueve (9) Magistrados de la Corte Suprema de Justicia en el actual periodo de gobierno, por lo que el Ejecutivo tiene considerable influencia sobre los tres Órganos de Poder del país.

Las últimas tres administraciones gubernamentales han llevado a la fragmentación política, con un descontento ciudadano creciente por la corrupción política que permea el sistema gubernamental a todos los niveles, y dificulta la adopción e implementación efectiva de políticas públicas que impulsen una mejora institucional y mayor rendición de cuentas. Finalmente, los partidos políticos de oposición juegan un rol muy débil y no parecen tener estructuras que apoyen significativa y sostenidamente a sus Diputado(a)s para que exijan cuentas al Gobierno. Un fenómeno reciente, en las últimas dos Elecciones Generales de 2014 y 2019, es la elección de Diputado(a)s independientes, que han sido muy activos en sus roles de fiscalización y demás, pero no está claro qué rol jugará esta figura en el futuro, de cara a las Elecciones Generales de 2024.

La supervisión como prioridad

Puntuación: 2.67 / 5.00

Principales hallazgos

La Constitución Política de la República de Panamá otorga múltiples funciones a la Asamblea Nacional 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. Si bien la Constitución Política de la República de Panamá no utiliza expresamente el concepto de supervisión o fiscalización en cuanto a las funciones de la Asamblea Nacional, ni establece un orden de prioridad con respecto a sus funciones, los tres artículos citados, 159, 160 y 161, otorgan atribuciones importantes de supervisión y fiscalización de los otros órganos del Estado, como parte del mandato constitucional de la Asamblea Nacional. Concluimos que la supervisión y fiscalización pueden considerarse como unas de las funciones principales de la Asamblea Nacional, aunque no se establezca un orden de prioridad en nuestro marco jurídico.

La evidencia recabada, adicionalmente, apunta a que en la práctica la supervisión o fiscalización no parecen ser una prioridad para la Asamblea Nacional. Con excepción



Financiado por
la Unión Europea

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.

de la Comisión de Presupuesto y la Comisión de Credenciales, cuyas actividades de supervisión o fiscalización, relacionadas respectivamente a movimientos de partidas o créditos adicionales y ratificaciones o nombramientos, se realizan consistentemente durante todo el año –más allá de la efectividad de las mismas— el número de actividades de supervisión llevada a cabo en otras Comisiones o en el Pleno es mucho menor al número de actividades relacionadas a las funciones legislativas y de representación. Otro ejemplo ilustrativo es que en 2022 sólo 18 de los 71 Diputado(a)s, i.e. el 25%, cuestionó activamente a funcionarios del Ejecutivo en los espacios existentes de fiscalización.

Vale la pena rescatar que, en los casos puntuales en que la Asamblea Nacional utilizó robustamente sus mecanismos de fiscalización, logró ser efectiva en generar actuaciones del Ejecutivo, tales como la investigación realizada en el caso de abusos a menores del SENNIAF o citaciones a ministros y funcionarios para brindar más información a la ciudadanía, incluyendo en momentos de crisis como la pandemia de COVID-19. Sin embargo, la evidencia muestra que estos esfuerzos no son constantes, ni existen estándares y procedimientos claros y consistentes, tendiendo a que los pocos casos en que se realiza alguna actividad de supervisión sean reactivos y poco efectivos en influenciar al Ejecutivo.

Estudio de caso

El caso más emblemático que podemos encontrar en los últimos 5 años es el de la respuesta a la crisis sanitaria del COVID-19. Observamos en la evidencia que se utilizaron los siguientes mecanismos: (i) plantear preguntas orales o escritas a los ministros acerca de la crisis; (ii) citar a funcionarios para que aporten información sobre la crisis; y (iii) aprobar propuestas relativas a la crisis. Distintas comisiones citaron a servidores públicos para hacerles preguntas. Por ejemplo, en junio de 2020, el Director del Instituto Gorgas fue citado a la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social, y la Ministra de Educación lo hizo en la Comisión de Educación, Cultura y Deportes en agosto de 2020. Sin embargo, podemos observar que a pesar de haberse aprobado una citación a la Ministra de Salud en dos ocasiones, nunca compareció. En ambas ocasiones la Ministra se reunió con la junta directiva y representantes de distintas bancadas; demostrando una falta de fortaleza por parte de la Asamblea Nacional en supervisar o fiscalizar al Ejecutivo. Finalmente, se adoptaron medidas para afrontar esta crisis, incluyendo prórrogas fiscales y suspensiones de partidas para viajes al extranjero. Notablemente, la Asamblea Nacional no utilizó ninguna de las siguientes medidas durante esta crisis: (i) establecer comisiones parlamentarias especiales que hagan un seguimiento de las acciones del Gobierno durante la crisis; (ii) investigar o elaborar informes, a cargo de comisiones parlamentarias, sobre las actividades gubernamentales durante la crisis; y/o (iii) analizar periódicamente el estado de emergencia.



Áreas y oportunidades para mejorar

Hemos identificado que el marco constitucional otorga un mandato de supervisión o fiscalización fuerte a la Asamblea Nacional, pero en la práctica hay brechas en el ejercicio de la función por lo que las mayores áreas y oportunidades de mejora están en la ejecución. Principalmente, observamos una debilidad institucional y organizativa evidenciada en los siguientes puntos: (i) En los principales documentos administrativos de organización de la institución no existen metas u objetivos estratégicos, ni contemplan la supervisión o fiscalización; (ii) existen pocas capacitaciones a lo interno de la institución, no son dirigidas a Diputados(a)s, ni son obligatorias para ello(a)s; y (iii) la institución no ha revisado sus capacidades o desempeño, ni lo hace de manera periódica o recurrente.

Recomendaciones

- 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.

Las atribuciones y herramientas de supervisión del Parlamento

Puntuación: 4.00 / 5.00

Principales hallazgos

El marco legal en Panamá contempla atribuciones y herramientas fuertes para que la Asamblea Nacional pueda ejercer su función de supervisión o fiscalización. Encontramos que, aunque puedan tener limitaciones o debilidades, los Diputado(a)s tienen los siguientes mecanismos de fiscalización a su disposición: (i) preguntas orales; (ii) preguntas escritas; (iii) citaciones a funcionarios; (iv) juicios políticos y mociones de censura; (v) facultades legislativas para influenciar o directamente limitar las políticas gubernamentales del Ejecutivo; (vi) comisiones especiales o de



investigación; y la (vii) ratificación o el nombramiento de funcionarios de autoridades de control. Vale la pena mencionar que hay algunos indicadores de la herramienta de evaluación que la Asamblea Nacional no contempla en la legislación ni en la práctica, tales como: (i) la Asamblea Nacional no da seguimiento a sus actividades de fiscalización; (ii) no observamos que se haya integrado la perspectiva de género de una manera sistemática a las actividades de fiscalización de la Asamblea Nacional; y (iii) no hemos encontrado evidencia de mecanismos legales efectivos ni sanciones para garantizar que lo(a)s Diputado(a)s no abusen de sus atribuciones de supervisión, tampoco la imposición de requisitos de integridad a fin de que actúen con ética y busquen el mejor interés del público. En cuanto a la implementación o práctica de las atribuciones mencionadas, observamos deficiencias considerables. En algunos casos, encontramos que la legislación debe ser actualizada para aclarar y fortalecer los mecanismos, por ejemplo, en hacer obligatorias las comparecencias de funcionarios ante citaciones. Incluso encontramos vacíos importantes en la legislación, como es la falta de desarrollo y/o reglamentación del voto de censura. También encontramos que la institución debe fortalecerse para hacer más efectivos estos mecanismos, como es el caso de dar seguimiento constante a sus actividades de fiscalización, llevar y publicar un registro de las preguntas hechas por Diputado(a)s a Ministros y funcionarios y las respuestas recibidas. Finalmente, encontramos un problema importante de discrecionalidad o arbitrariedad y consideraciones políticas en la utilización de los mecanismos de fiscalización.

Estudio de caso

Un caso interesante a mencionar sobre las atribuciones o funciones de fiscalización de la Asamblea Nacional es el de las citaciones a funcionarios, específicamente, la normalización de la falta de comparecencia por parte de aquellos citados. La evidencia muestra que en los últimos doce (12) meses, se aprobaron once (11) citaciones de funcionarios al Pleno, pero sólo comparecieron ocho (8); y cuatro (4) citaciones a Comisiones, de cuales se dieron tres (3). Adicionalmente, en diciembre de 2022 y publicado en la Gaceta Oficial No. 29735 del 8 de marzo de 2023, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional un artículo del Reglamento Orgánico del Régimen Interno (RORI) de la Asamblea Nacional que establecía la facultad de conducir a aquellos funcionarios citados que no asistieran. No es obligatoria, por tanto, la comparecencia a citaciones, ni hay sanciones o consecuencias a los funcionarios que no asisten, limitando significativamente su efectividad para influenciar la rendición de cuentas del Ejecutivo. El mecanismo contiene limitaciones que requieren acuerdos políticos previos para su ejercicio, tales como: se necesita mayoría de votos en el Pleno y Comisiones para aprobar una citación; y la comparecencia está limitada a contestar un cuestionario pre-aprobado, al tiempo establecido para cada Diputado(a) y a la temática específica aprobada.



Áreas y oportunidades para mejorar

Aunque esta es la dimensión con mejor desempeño para la Asamblea Nacional de Panamá, es también en la que encontramos mayores áreas de mejora, tales como: (i) lo(a)s Diputado(a)s no cuentan con espacios o mecanismos para hacer preguntas orales abiertas sobre cualquier tema de interés público de manera periódica; (ii) el marco normativo no contempla facultades específicas para que Diputado(a)s envíen preguntas escritas al Ejecutivo, y no se publican cuántas preguntas escritas se han hecho, los contenidos ni las respuestas; (iii) no es obligatoria la comparecencia a citaciones, ni hay sanciones por no asistir o dar información falsa o imprecisa; (iv) no son claras las consecuencias legales del voto de censura, y esta facultad no ha sido desarrollada o reglamentada en otros códigos o leyes; (v) existe arbitrariedad en los procesos de nombramiento o ratificación de autoridades, y no hay claridad de la participación de externos; (vi) la Asamblea Nacional no da seguimiento a sus actividades de fiscalización; (vii) no se ha integrado la perspectiva de género a las actividades de fiscalización; y (viii) no existen mecanismos legales efectivos ni sanciones para garantizar que los Diputado(a)s no abusen de sus atribuciones de supervisión, no se imponen requisitos de integridad y búsqueda del mejor interés del público, ni se les exige rendición de cuentas a los Diputado(a)s.

Recomendaciones

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.



- 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.
- 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.

Las oportunidades de supervisión para parlamentarios de la oposición e independientes.

Puntuación: 3.67 / 5.00

Principales hallazgos

Nuestra investigación indica que, desde el punto de vista del marco legal, está claramente estipulado que todos los Diputado(a)s gozan de las mismas facultades y protecciones, ya sean de partidos políticos con representación minoritaria, (en oposición o alianza) o sean independientes; también garantiza la ley la independencia de la Asamblea Nacional del Ejecutivo. Lo(a)s Diputado(a)s de oposición e independientes, por ejemplo, tienen las mismas oportunidades de hacer preguntas escritas u orales, o de proponer mociones, al igual que se les concede inmunidad con respecto a su libertad de expresión durante los procedimientos y actividades en la Asamblea Nacional.

Sin embargo, en la práctica hemos podido observar que lo(a)s Diputado(a)s de oposición o independientes enfrentan un desbalance de poder significativo. En primer lugar, los partidos políticos no parecen tener estructuras que apoyen significativa y sostenidamente a sus Diputado(a)s para que exijan cuentas al Gobierno. Además, a ningún(a) Diputado(a) de oposición o independiente se le ha permitido ser presidente del Pleno o de una Comisión permanente en los últimos 5 años. Es justamente el Presidente, ya sea del Pleno o de Comisión, quien estipula el orden en que serán consideradas las propuestas o mociones, dándose casos donde nunca se logra discutir mociones propuestas por Diputado(a)s de oposición o independientes, pues son consideradas después de aquellas propuestas por la bancada mayoritaria, requieren del voto de mayoría para incluirlas en el orden del día, y pueden ser objeto



de solicitud de recesos para dilatar procedimientos. Si después de navegar estos desafíos, el(la) Diputado(a) de oposición o independiente logra la discusión de una moción o propuesta, igualmente está a merced del voto de la mayoría para que prospere. Podemos observar que, en la práctica, típicamente los Diputado(a)s de oposición o independientes sólo realizan propuestas o mociones cuando ya tienen un acuerdo político con Diputado(a)s de las facciones que detentan el poder mayoritario.

Vale la pena mencionar que la evidencia muestra casos en donde se han tomado medidas para bloquear, detener o entorpecer iniciativas o espacios de fiscalización, acorde a los intereses del partido político en control. Sin embargo, dichas medidas se realizan acorde a las normas y procesos de la Asamblea, y no hemos podido encontrar evidencia de casos en donde directa o arbitrariamente no se le haya permitido hacer preguntas orales o escritas, o mociones, a un(a) Diputado(a) de oposición o independiente cuando se dan los espacios correspondientes.

Estudio de caso

Ningún(a) Diputado(a) de oposición o independiente ha sido presidente del Pleno o de Comisión permanente en los últimos 5 años.

Áreas y oportunidades para mejorar

Aunque lo(a)s Diputado(a)s estén en igualdad de condiciones desde el punto de vista legal en cuanto a sus facultades y protecciones, el impacto que puede tener un(a) Diputado(a) a nivel individual en base a sus facultades formales es extremadamente limitado; los procesos dentro de la Asamblea Nacional están diseñados para tener que organizar coaliciones o grupos de Diputado(a)s para poder llevar a cabo actividades de fiscalización. Una potencial consecuencia de esto es que circuitos electorales enteros no tengan acceso a exigir rendición de cuentas al Ejecutivo porque su Diputado(a) es de oposición o independiente. Esto es posible gracias a que no existen facultades especiales a Diputado(a)s de oposición o independientes que los equipare en sus oportunidades de fiscalización con los del partido en control. Además, aunque existen cláusulas jurídicas que conceden inmunidad a lo(a)s diputado(a)s con respecto a su libertad de expresión durante los procedimientos en la Asamblea Nacional, las mismas no son claras en cuanto a las medidas correctivas en caso de infracción de dicha inmunidad. Finalmente, los partidos políticos de oposición juegan un rol muy débil y no parecen tener estructuras que apoyen significativa y sostenidamente a sus Diputado(a)s para que exijan cuentas al Gobierno.

Recomendaciones



**Financiado por
la Unión Europea**

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.

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.
- 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.

De Ejecución Práctica:

- Ampliar oportunidades para que Diputado(a)s de oposición e independientes ocupen la presidencia de Comisiones.
- 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.

La supervisión financiera.

Puntuación: 2.87 / 5.00

Principales hallazgos

En base a la investigación, encontramos que la Asamblea Nacional, específicamente a través de la Comisión de Presupuesto, tiene facultades importantes de supervisión o fiscalización financiera, tales como: (i) aunque la Asamblea Nacional no puede modificar directamente el Presupuesto del Estado por sí sola, el marco legal exige que la Asamblea Nacional examine, rechace o apruebe el presupuesto preparado por el Ejecutivo; (ii) la Comisión de Presupuesto está involucrada continuamente en actividades presupuestarias, tales como la aprobación de movimientos de partidas y créditos extraordinarios; (iii) los dos documentos principales de examen de la ejecución del presupuesto, la Cuenta General del Tesoro y el Informe Anual del Contralor General de la República, deben ser presentados a la Asamblea Nacional cada año; (iv) por Constitución, la Asamblea Nacional establece las normas que el Ejecutivo debe seguir en cuanto a la negociación y contratación de deuda y la política fiscal; y que (v) la propuesta presupuestaria del Ejecutivo es presentada todos los años con suficiente tiempo de anticipación para permitir un escrutinio profundo.

Sin embargo, a pesar de que la Comisión de Presupuesto juega un rol importante en la revisión, aprobación y seguimiento del Presupuesto del Estado, la evidencia indica que esto no implica una profunda fiscalización del uso de los recursos. Observamos que, en las sesiones de la Comisión de Presupuesto, (i) hay tiempos limitados para preguntas, los cuales regularmente sólo son usados por uno o dos Diputados/as; (ii)



no se conoce la información del orden del día o los documentos técnicos presupuestarios con antelación; (iii) no se da seguimiento constante a la ejecución presupuestaria nacional o a otros indicadores importantes, como la deuda pública; (iv) la Asamblea Nacional no cuenta con sus propios departamentos de análisis e información financiera; (v) no se analizan a profundidad los documentos anuales de la Cuenta General del Tesoro y el Informe Anual del Contralor General, ni se realizan informes al respecto; y (vi) no se permite la participación de medios o ciudadanos. Especialmente en sesiones de solicitud de créditos adicionales o traslados de partidas, algunos entrevistados sostienen que los miembros de la Comisión de Presupuesto buscan favores personales a cambio de aprobaciones expeditas. Podemos observar que los traslados de partidas se suelen aprobar de forma casi automática, casi sin participación o interrogantes de Diputados/as, convirtiéndolo en un mero trámite, y se dan cientos de traslados cada año, indicando una pobre planificación por parte de las instituciones públicas. De igual forma, podemos observar una preocupante opacidad en estos procesos. No sólo no se le permite a medios y público estar presentes y participar, también la evidencia apunta a que la documentación de los movimientos presupuestarios no es publicada.

Estudio de caso

La Comisión de Presupuesto es la única comisión de la Asamblea Nacional que sesiona a puertas cerradas. No se permite la participación de medios ni ciudadanos, y no se publican los documentos relacionados a traslados de partidas y créditos extraordinarios.

Áreas y oportunidades para mejorar

Basados en los indicadores de la evaluación, encontramos las siguientes áreas de mejora: (i) el marco legal exige que la Asamblea Nacional inspeccione los gastos e ingresos, pero no las políticas fiscales, los pronósticos a mediano plazo y las prioridades a mediano plazo; (ii) la legislación no exige que la Asamblea Nacional deba aprobar las medidas de endeudamiento; (iii) aunque el presupuesto es analizado con suficiente tiempo de anticipación, el informe de la Comisión de Presupuesto después de la aprobación en Primer Debate no es ampliamente comunicado ni discutido con la ciudadanía; (iv) otras Comisiones, además de la de Presupuesto, no analizan los gastos del Presupuesto relativos a su sector; (v) no existe una discusión, reflexión o análisis sobre cómo las cuestiones de género serían abordadas en el presupuesto; (vi) no se analizan informes periódicos del Ejecutivo de la ejecución presupuestaria ni su correlación con los traslados de partidas; y (vii) no podemos observar un proceso de revisión profunda de la Cuenta General del Tesoro y del



Informe Anual del Contralor General de la República, ni se elabora un informe sobre sus hallazgos o recomendaciones.

Recomendaciones

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.

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.
- 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.

Escrutinio post-legislativo

Puntuación: 2.80 / 5.00

Principales hallazgos

En Panamá, el escrutinio post-legislativo es un tema muy reciente y poco desarrollado. La Asamblea Nacional ha registrado hallazgos de escrutinio post-legislativo, pero no los ha publicado. Durante las entrevistas que hemos realizado a Diputado(a)s, funcionarios, representantes de organizaciones de sociedad civil, activistas, y otros, han manifestado que se pueden reforzar los esfuerzos activos de incluir participación ciudadana en múltiples actividades de la Asamblea Nacional,



Financiado por
la Unión Europea

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.

incluyendo la evaluación del impacto de leyes promulgadas y sus posibles modificaciones.

Estudio de caso

Dentro de la Asamblea Nacional, la Resolución No. 33 de agosto de 2021 creó la Unidad de Verificación y Evaluación del Cumplimiento de las Leyes, que se alinea con el marco de evaluación de esta dimensión, pero es una Unidad muy reciente y cuyo trabajo no está publicado. En respuesta a una solicitud de acceso de información pública realizada, la Asamblea Nacional nos ha respondido de tres (3) leyes generadas como resultado directo del análisis de la Unidad en su corto tiempo de existencia. Esto equivale a que se ha evaluado la implementación de menos del 10% de las leyes promulgadas. (Existen 6527 leyes aprobadas - 1732 desde el año 2000).

A pesar de que no hay normas que exijan que se examine la implementación de leyes, es positivo y consecuente con el rol de representación del electorado y de fiscalización que exista la Unidad de Verificación y Evaluación del Cumplimiento de las Leyes. Sin embargo, observamos que se debe fortalecer el trabajo de la Unidad para dar seguimiento a un mayor número de leyes, y se puede potenciar haciendo mayor uso de sus facultades para solicitar información a otras instituciones sobre la implementación de leyes, promoviendo activamente mayor participación de personas interesadas (tanto en los análisis de la Unidad como en Comisiones y Subcomisiones), y haciendo públicos y accesibles sus resultados para proveer de insumos a la ciudadanía.

Áreas y oportunidades para mejorar

Al ser un tema no desarrollado en Panamá, encontramos que: (i) no existe la exigencia u obligación para la Asamblea Nacional de examinar o analizar la implementación de legislación que aprueba; (ii) no se contempla ningún tipo de obligación de adoptar medidas correctivas para resolver resultados no deseados; (iii) la Asamblea Nacional puede solicitar información a otras instituciones del gobierno en general, pero no específicas sobre la implementación de leyes; y (iv) hay espacios en los que las partes interesadas pueden interactuar con la Asamblea para evaluar el impacto de las leyes promulgadas, pero la Asamblea Nacional no siempre lo busca y promueve activamente, ni es una práctica sistematizada.

Recomendaciones

De Entorno Jurídico:



**Financiado por
la Unión Europea**

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.

- 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.

La relación con otros actores a la hora de efectuar la supervisión.

Puntuación: 3.57 / 5.00

Principales hallazgos

No hemos encontrado evidencia significativa de que sea una práctica común que la Asamblea Nacional coopere con otras instituciones de control para ejercer supervisión o fiscalización. Hemos podido observar algunos ejemplos de colaboración entre instituciones, tales como capacitaciones, compartir información y participación de funcionarios en debates legislativos, pero en cuanto a actividades de supervisión cada institución parece limitarse a las instancias que le exige la ley. Igualmente, no hemos podido obtener evidencia de instancias donde la Asamblea Nacional haya actuado de alguna manera para defender la independencia de otras instituciones de control, como las entidades del sistema de Administración de Justicia, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Autoridad de Transparencia y Acceso a la Información. De hecho, diferentes personas entrevistadas argumentaron que la Asamblea Nacional ha tomado acciones que pueden afectar la independencia de instituciones de control. Existe una percepción de que la Asamblea Nacional ha aprovechado la ratificación o nombramiento de funcionarios y sus facultades de aprobación relacionadas al presupuesto nacional para activamente generar una relación de dependencia y lograr acuerdos de no agresión, según la conveniencia del partido político con poder mayoritario o de Diputado(a)s específicos. La relación entre la Asamblea Nacional y otras instituciones independientes parece no haber generado una mejor supervisión o fiscalización sobre el Ejecutivo en el periodo evaluado. Vale la pena mencionar que la respuesta a esta pregunta atiende a situaciones o problemas circunstanciales, y que puede existir una mejor colaboración y rendición de cuentas al Ejecutivo con una Asamblea Nacional con otro balance de poder o prioridades en la institución.



En cuanto a la relación con la ciudadanía, la Asamblea Nacional sí mantiene cierto nivel de relación con actores no estatales en sus actividades de supervisión, pero es limitado y se ejerce con un nivel considerable de arbitrariedad. En las instancias en que se busca activamente la participación o la perspectiva de actores no gubernamentales, es discrecional a quién se busca, qué perspectiva se incluye y qué intereses se pueden estar favoreciendo. En las ocasiones en donde la interacción con actores no gubernamentales se lleva a cabo de forma abierta, transparente y significativa, la evidencia muestra que sí puede mejorar el impacto de la supervisión. Por ejemplo, en procesos de ratificación de nombramientos, o en investigaciones de Comisiones Especiales. Consideramos que estas relaciones pueden y deben fortalecerse y formalizarse para aprovechar más su potencial de mejora al impacto de la supervisión.

Estudio de caso

Es común que se invite a actores de sociedad civil a participar en procesos de nombramientos o ratificaciones de autoridades de alto perfil. Sin embargo, la más reciente nominación de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia dejó en evidencia la discrecionalidad con que se manejan estos procesos, acordes a intereses políticos. En este último caso se aprobó un proceso abreviado para ratificar a una Magistrada y dos Suplentes, en el que no se permitió ningún tipo de participación ciudadana, ya que el periodo legislativo estaba a punto de concluir. Dicho procedimiento se aprobó en el Pleno el 27 de octubre de 2022, y el 28 de octubre se llevó a cabo la sesión de la Comisión de Credenciales de 10:00 A.M., a 12:20 P.M., como se plasma en el Acta, en que se ratificó a los Magistrados.

Áreas y oportunidades para mejorar

En cuanto a la relación con otras instituciones de control, observamos que: (i) no es una práctica común que la Asamblea Nacional coopere con otras instituciones de control para ejercer supervisión o fiscalización; (ii) la Asamblea Nacional no ha actuado para defender la independencia de otras instituciones independientes. En cuanto a la relación con la ciudadanía, observamos que: (i) no existen cláusulas legales específicas sobre participación ciudadana o de medios en actividades de supervisión; (ii) Panamá no cuenta con una normativa que contemple peticiones por parte de ciudadanos a la Asamblea Nacional de considerar temas específicos de interés; (iii) la Asamblea Nacional publica regularmente sus actividades, pero en su mayoría son de carácter informativo sobre las sesiones del mismo día o sobre actividades que ya ocurrieron, y no una genuina invitación a la participación ciudadana o de grupos u organizaciones de interés; (iv) a veces se realizan esfuerzos para consultar a grupos de interés, pero estos son más comunes para procesos legislativos



que para actividades de supervisión o fiscalización; (v) aunque la evidencia parece indicar que no es la mayoría de los casos, sí existe un nivel de discrecionalidad o arbitrariedad en que se le permita la entrada a ciudadanos a las actividades de la Asamblea Nacional, particularmente cuando la persona pertenece a algún grupo en situación de vulnerabilidad; (vi) y existen algunas barreras para que personas con discapacidad puedan movilizarse en las instalaciones de la Asamblea Nacional, y participar efectivamente en las sesiones.

Recomendaciones

De Entorno Jurídico:

- 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:

- Velar por una mayor protección de la independencia de otras instituciones de control y coordinar acciones con ellas cuando sea necesario.
- 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.



Proceso de investigación

Como parte de la investigación, se realizaron 26 entrevistas a expertos y ciudadanos con experiencia dentro de la Asamblea Nacional, desde Diputado(a)s y ex Diputado(a)s, ex Ministros, ex Contralores, ex Defensores del Pueblo, activistas y representantes de sociedad civil, académicos y periodistas. Además, se hizo una exhaustiva investigación normativa y documental, utilizando actas y documentos administrativos de la Asamblea Nacional, y se realizó una solicitud formal de acceso de información pública a la Asamblea Nacional con 14 preguntas que fue respondida dentro del tiempo que otorga la Ley. Las respuestas a todos los indicadores fueron revisadas y comentadas por la Asamblea Nacional, un grupo de investigadores del Instituto Nacional de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral, el equipo del Secretariado de Transparencia Internacional, y una auditora de investigación externa contratada para constatar que se cumplieron con las bases metodológicas de la evaluación y la calidad de la información obtenida.



Fuentes de información

Actas del Pleno (2018-2023); Actas de Comisiones (2018-2023); Código de Ética y Honor Parlamentario – Ley 33 del 2005, publicado el 31 de octubre de 2005 en LEGISPAN y Gaceta Oficial; Código Judicial – Libro I (Organización Judicial), publicado por la Asamblea Legislativa, 2001; Código Procesal Penal de la República de Panamá (Comentado), publicado por la Procuraduría General de la Nación, 2018; Constitución Política de la República de Panamá, publicado por la Procuraduría General de la Nación, 2016; Declaraciones de Conflicto de Interés de Diputados/as, publicado por Fundación Espacio Cívico, 2023; Decreto de Emergencia Nacional - Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020 “Que declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones”, publicada en Gaceta Oficial No. 28979-B; Ejemplo de un Crédito Adicional, Comisión de Presupuesto - Resolución No. 77 de 13 de octubre de 2022; Ejemplo de Traslados de Partidas, Comisión de Presupuesto - Resolución No. 54 de 29 de septiembre de 2022; Entrevistas a Diputado(a)s y Ex-Funcionarios; Entrevistas a Activistas de la Sociedad Civil y Periodistas; Fallo que declara Inconstitucional el Segundo y Tercer Párrafos del Artículo 49 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, por medio de la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia, Órgano Judicial, 22 de diciembre de 2022 (Publicado en Gaceta Oficial No. 29735 el 8 de marzo de 2023); Informe sobre la Evaluación y Fiscalización de la Ley No. 31 del 18 de junio de 2010 “Que Establece el Régimen de Propiedad Horizontal,” publicado por la Dirección de Evaluación y Fiscalización del Cumplimiento de las Leyes, 2020; Ley 6 de 22 de enero de 2002 “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones”, publicado en Gaceta Oficial No. 24476; Ley 7 del 5 de febrero de 1997 que crea la Defensoría del Pueblo, publicada en Gaceta Oficial No. 23221; Ley 33 de 25 de abril de 2013 que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, publicada en Gaceta Oficial No. 27275-A; Ley 336 de 14 de noviembre de 2022 “Que Dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2023”, publicado en Gaceta Oficial No. 29662-A; Manual de Organización y Funciones, Asamblea Nacional, Versión No. 5, 26 de noviembre de 2021; Manual de Procedimientos Administrativos, Unidad de Igualdad de Género, Asamblea Nacional, Versión No. 0, 26 de mayo de 2021; Memoria Anual de la Asamblea Nacional 2014-2015; Memoria Anual de la Asamblea Nacional 2018-2019; Memoria Anual de la Asamblea Nacional 2019-2020; Memoria Anual de la Comisión de Comunicación y Transporte, Selección de las Memorias de los períodos 2019-2020, 2020-2021 y 2021-2022; Memoria Anual de la Comisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia, Selección del período 2021-2022; Memoria Anual de la Comisión de Presupuesto, Selección del período 2021-2022; Memoria Anual de la Dirección de Estudios Parlamentarios 2021-2022, Asamblea Nacional; Plan Operativo Anual 2023, publicado por Dirección de Desarrollo Institucional, Secretaría General de la Asamblea Nacional, 26 de octubre de 2022; Proyecto de Ley 776 de 2022 Que Modifica el Código Electoral (con Informe de Minoría), publicado en Seguimiento Legislativo – Asamblea Nacional; Proyecto de Ley 843 de 2022 Que dicta el Presupuesto General del Estado para el 2023 (con Informe de la Comisión), Publicado en Seguimiento Legislativo – Asamblea Nacional; Reglamento Orgánico del Régimen Interno (RORI) de la Asamblea Nacional, basado en el Texto Único aprobado mediante la Resolución No. 116 de 9 de febrero de 2010; Resolución No. 33 de 5 de agosto de 2021, publicada por la Asamblea Nacional; Resolución No. 45 de 3 de agosto de 2012, publicada por la Asamblea Nacional; Resolución No. 49 de 30 de mayo de 2001, publicada por la Asamblea Nacional; Resolución No. 72 de 11 de julio de 2000, publicada por la Asamblea Nacional; Resolución No. 421 de 19 de diciembre de 2019, publicada por la Asamblea Nacional; Respuesta de la Asamblea Nacional a la Solicitud de Acceso a la Información, Nota 2023_1878_AN_PR del 27 de abril de 2023.



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.