

Control legislativo sobre el Ejecutivo

Caso de estudio: Panamá

Control legislativo sobre el Ejecutivo

Caso de estudio: Panamá

Julio 2014 - Mayo 2015

Realizado por Congreso Visible,

Programa Del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Bogotá (Colombia)

2015

Informe elaborado para el Instituto Republicano Internacional (IRI) por Angélica Latorre Coronado, investigadora.

International Republican Institute

www.IRI.org | @IRIGlobal

Control legislativo sobre el Ejecutivo - Caso de estudio: Panamá

Copyright © 2015 International Republican Institute. All rights reserved.

Permission Statement: No part of this work may be reproduced in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or by any information storage and retrieval system without the written permission of the International Republican Institute.

Requests for permission should include the following information:

- The title of the document for which permission to copy material is desired.
- A description of the material for which permission to copy is desired.
- The purpose for which the copied material will be used and the manner in which it will be used.
- Your name, title, company or organization name, telephone number, fax number, e-mail address and mailing address.

Please send all requests for permission to:
Attention Communications Department
International Republican Institute
1225 Eye Street NW, Suite 700
Washington, DC 20005
info@iri.org

Disclaimer: This publication was made possible through the support provided by the National Endowment for Democracy. The opinions expressed herein are those of the authors and do not necessarily reflect the views of National Endowment for Democracy.

Contenido

Introducción	3
1. El Congreso como veedor de la rama Ejecutiva en sistemas presidenciales	4
2. La Asamblea Nacional panameña	5
2.1 Control político en Panamá	5
2.1.1 <i>Citaciones</i>	5
El juego político de las citaciones	7
División del trabajo: las comisiones permanentes y sus temas	8
Lo que dicen las cifras	9
Lupa a gobierno Martinelli y al gabinete de Varela	10
2.1.2 <i>Comisiones de investigación</i>	16
El caso de la Comisión de Infraestructura y Asuntos del Canal	17
2.1.3 <i>Voto de censura</i>	18
2.1.4 <i>Realización y ratificación o rechazo de nombramientos</i>	20
2.1.5 <i>Control presupuestario</i>	20
El examen de la Cuenta General del Tesoro	21
3. Recomendaciones	22
Anexos	26

El documento que se presenta a continuación es un estudio de caso sobre el ejercicio de control político por parte de la Asamblea Nacional de la República de Panamá, realizado por el Programa Congreso Visible del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes de Colombia. El análisis fue elaborado por invitación del Instituto Republicano Internacional (IRI) y pretende aportar insumos para una mejor comprensión del contexto institucional y las prácticas que definen la manera en que el órgano legislativo ejerce control sobre el Ejecutivo. Se recurrió a fuentes primarias (entrevistas) y secundarias (literatura académica, revisión de prensa, información publicada en el sitio web de la Asamblea Nacional).

Introducción

Panamá inició un periodo democrático en 1989 con el derrocamiento de Manuel Noriega. Desde entonces, han sido elegidos seis presidentes: Guillermo Endara (1989); Ernesto Pérez Balladarez (1994), Mireya Moscoso (1999), Martín Torrijos (2004), Ricardo Martinelli (2009) y más recientemente Juan Carlos Varela (2014). En 2014, 25 años después de iniciado su proceso de consolidación democrática, los datos publicados de la más reciente encuesta del Barómetro de las Américas para Panamá¹ indican que entre las instituciones en las que menos confían los ciudadanos se encuentran la Corte Suprema Justicia (45.2%), el presidente (43.8%), la Asamblea Nacional (41.7%) y los partidos políticos (36.5%).

En los últimos años escándalos de todo tipo han tocado a las tres ramas del poder público. El expresidente Ricardo Martinelli, enfrenta denuncias por presunta interceptación de comunicaciones, malversación de fondos públicos, entre otros². Tras las elecciones generales de 2014, 14 diputados electos fueron acusados de compra de votos³. Magistrados del Tribunal Electoral y de la Corte Suprema de Justicia se han visto envueltos en presuntos casos de tráfico de influencia, abuso de autoridad, etcétera⁴.

Lo anterior, pone de presente la importancia de realizar esfuerzos para fortalecer instituciones clave para la democracia; crear vínculos virtuosos entre estas y los

¹ La base de datos incluye los resultados de la encuesta aplicada entre marzo 13 y mayo 3 de 2014. Se encuentra [aquí](#).

² La Estrella de Panamá, jueves 14 de mayo de 2015. “[En la Corte reposan quince denuncias contra Ricardo Martinelli](#)”.

La Nación, 15 de enero de 2015. “[Denuncias de corrupción ponen a Ricardo Martinelli contra las cuerdas](#)”.

³ Barragán, M., & Ruh, S. (2014). [Elecciones Panamá 2014: una conflictiva continuidad en el cambio](#). Revista Panameña de Política, (18).

⁴ Asamblea Nacional de Panamá, jueves 7 de mayo de 2015. “[Comisión de Credenciales admitió denuncia contra magistrado Benavides](#)”.

Prensa Latina, jueves 30 de abril de 2015. “[Magistrados arrinconados por graves denuncias en Panamá](#)”.

ciudadanos, y llevar a la práctica un eficiente sistema de pesos y contrapesos, pilar del constitucionalismo moderno.

1. El Congreso como veedor de la rama Ejecutiva en sistemas presidenciales

El control político es el conjunto de facultades del órgano legislativo para hacer contrapeso a la rama ejecutiva, contribuyendo al mantenimiento del balance entre los poderes públicos. Este modelo adoptado por los presidencialismos latinoamericanos proviene de Estados Unidos donde el régimen democrático se basa en la existencia de controles recíprocos entre el presidente y el congreso.

En teoría, en los presidencialismos, es precisamente en función del principio de separación y división de poderes y la autonomía institucional de cada rama, que se explica que los parlamentos tengan incentivos y estén en condiciones de llevar a cabo una fiscalización de la gestión gubernamental, sobre todo en los casos de gobiernos divididos que se presentan cuando el presidente no cuenta con mayorías en el Legislativo.

Esta función de los parlamentos adquiere especial relevancia en los países latinoamericanos, donde los presidentes poseen poderes constitucionales como la formación del gabinete ministerial o poderes partidarios para formar coaliciones, y facultades legislativas como el poder de veto, de decreto e iniciativa exclusiva en algunos temas⁵.

Así, el control político se convierte en un mecanismo potencial a través del cual el poder legislativo puede adquirir protagonismo evaluando la gestión gubernamental, en lo que se constituye como un proceso de rendición de cuentas horizontal en tanto se presenta entre instituciones del mismo nivel jerárquico independientes entre sí.

Sin embargo hay que aclarar que esta facultad constitucional depende de factores políticos, como por ejemplo la composición partidista del Legislativo o la del gabinete ministerial, y por otro lado, está sujeta al grado de importancia que tenga para los legisladores en relación con otras prioridades como lo son representar intereses de su electorado, seguir las directrices de su partido, elaborar leyes, entre otros.

En términos generales, los procesos de rendición de cuentas del Ejecutivo son deseables para toda democracia porque proporcionan información a los ciudadanos quienes tienen en sus manos premiar o castigar electoralmente al partido del gobierno de turno, y le permiten a los partidos de oposición y a las minorías cuestionar las políticas gubernamentales, sin que esto conlleve desestabilización o un bloqueo permanente.

⁵ Munck, G. (2004). La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional. *Política y Gobierno*, 11(2), 315-346.

2. La Asamblea Nacional panameña

Se compone de una única cámara. Cuenta con 71 integrantes. Cada cinco años se realizan elecciones legislativas y presidenciales de manera simultánea. Las relaciones entre ambas ramas suelen ser fluidas, gracias a que generalmente el Ejecutivo logra obtener una coalición mayoritaria. En 2008, por ejemplo, el presidente logró la aprobación de toda su agenda de iniciativas presentadas al parlamento y todas las ratificaciones de los nombramientos que realizó⁶. Pero la historia reciente ha mostrado la incursión de nuevos actores partidistas como Centro Democrático de Martinelli, que han introducido cambios al esquema tradicional de la Asamblea de dos partidos grandes enfrentados entre sí, haciendo más compleja la gobernabilidad.

No hay que perder de vista lo anterior a la hora de hacer un análisis sobre posibilidades y retos de la Asamblea Nacional para fiscalizar al gobierno.

2.1 Control político en Panamá

La Constitución política panameña le confiere diversas funciones a la Asamblea Nacional: la legislativa centrada principalmente en expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales (art. 159°); la judicial por la cual puede llegar a juzgar al Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (art. 160°), y una tercera administrativa que incluye entre muchos aspectos admitir o rechazar la renuncia del Presidente o del Vicepresidente (art. 161°).

En el mismo apartado de la Constitución aparecen funciones que podrían considerarse de control político. A pesar de lo anterior, no hay una referencia explícita a que esta sea una función propia de la Asamblea Nacional.

Mecanismos de control existentes

Entre las facultades de fiscalización y control al gobierno se encuentran las citaciones a funcionarios, las comisiones de investigación, el voto de censura, la ratificación o anulación de nombramientos realizados por el Ejecutivo y el control presupuestario.

2.1.1 Citaciones

La Asamblea Nacional puede **citar o requerir** a funcionarios del Estado, entre estos a los ministros del gabinete y directores generales o gerentes de organismos autónomos y descentralizados, de empresas públicas así como de naturaleza mixta, para que

⁶ Luna, C. I., & Sánchez, S. (2009). Panamá: paraíso imperfecto. *Revista de ciencia política* (Santiago), 29(2), 533-564.

rindan cuentas sobre los temas de su competencia y den a conocer sus actuaciones en el ejercicio de sus cargos. Las citaciones deben hacerse en un plazo no menor de cuarenta y ocho horas y debe adjuntarse el cuestionario respectivo (art. 161°).

El reglamento interno de la Asamblea especifica que las citaciones al pleno deben ser aprobadas por la mayoría de sus miembros; que el proponente tiene derecho a sustentar su proposición por un tiempo máximo de 10 minutos (art. 215°), y que el día de la comparecencia los diputados pueden hacer todas las preguntas que consideren siempre y cuando sean formuladas de la forma más “*clara y concisa posible*” (art. 216°). En relación con las citaciones a comisiones, además de todo lo anterior, se establece la **obligación de los funcionarios de asistir a las sesiones**. El reglamento dice que la comisión respectiva “*podrá ordenar la conducción ante ella de los citados a comparecer o a rendir declaraciones que, de forma reiterada, no comparezcan a la citación. Igualmente, la Comisión podrá denunciar dicha conducta ante las autoridades correspondientes, para la determinación de las responsabilidades penales.*” (art. 49°). Para Salvador Sánchez⁷, ex asesor jurídico en la Asamblea panameña, esta prerrogativa exclusiva de las comisiones es resultado de un “accidente legislativo”. Antes de 2009 la Constitución solo contemplaba citaciones por parte del pleno. Eso llevó a incluir una norma en el reglamento para autorizar a las comisiones realizar citaciones. Se aprovechó la oportunidad para hacer más fuerte el requisito de concurrir, autorizando a las comisiones ordenar la conducción de las personas requeridas, es decir, que la fuerza pública pueda ir a buscarlos y llevarlos a la sesión⁸.

⁷ Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Santa María La Antigua. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política, por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, España. Ha publicado artículos en revistas especializadas de Panamá, España, México y Chile. Fue Director General de Asesoría Legal y Técnica, en la Asamblea Nacional de Panamá. Presidente del Centro de Iniciativas Democráticas de Panamá. Actualmente trabaja como asesor jurídico en la Presidencia de la República.

⁸ En octubre de 2014, el magistrado de la Corte Suprema de Justicia Alejandro Moncada estaba llamado a comparecer a la subcomisión de diputados que lo investigaba por supuesta corrupción y enriquecimiento injustificado. El Magistrado no asistió a la citación y por lo tanto, se emitió una orden de “conducción” y detención preventiva para obligarlo a presentarse ante la comisión de la Asamblea Nacional que lo investiga y así poder presentarle los cargos.

El juego político de las citaciones

Carlos Alvarado, funcionario de la Asamblea Nacional en calidad de asesor en asuntos plenarios⁹, explica que los asesores técnicos adscritos al órgano legislativo tienen entre sus funciones procurar que todos los procedimientos de los diputados se hagan conforme a las normas, por ejemplo, que se adjunte el cuestionario a la proposición de citación, en ocasiones redactando ellos mismos las preguntas. Cuando una bancada no está de acuerdo con la citación, el asunto se negocia durante un receso establecido por la mesa directiva. Estos son algunos puntos para tener en cuenta en futuros esfuerzos de reglamentación de las citaciones¹⁰.

Por otro lado, ni la Constitución ni el reglamento establecen que para proponer una citación hay que solicitar una **modificación al orden del día de la sesión** que se esté desarrollando en el momento, no obstante, este es el primer paso que se da en la práctica para llevar a cabo todo el proceso de solicitud, sustentación, deliberación y finalmente votación de la proposición.

Se pueden presentar escenarios en los que la bancada mayoritaria corresponda a un partido distinto al del presidente, por ende sus funcionarios sean citados, pero las citaciones sean vistas como una “oportunidad de explicar” sin tener necesariamente una connotación negativa. Para Sánchez es un lugar común decir que el Legislativo sirve cuando le pone el palo en la rueda al Ejecutivo. Para este académico, lo que se da cotidianamente es una “tarea constructiva” que se refleja en algunas ocasiones en llamados a funcionarios del Estado para que expliquen sus planes de trabajo. Sin embargo, ese uso político de las citaciones implica una **actitud favorable al proceso de rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos**, y exige mucha preparación a la hora de asistir a las sesiones. Un ministro *“tiene que estar confiado en que su equipo directivo va efectivamente a aprovechar esos escenarios”* (el citado puede ser asistido durante la sesión por expertos de su despacho) y debe poseer capacidades comunicativas que le permitan capitalizar el momento, por ejemplo, mostrar los avances e indicadores de buena gestión. En algunos casos, se otorga lo que en el reglamento interno de la Asamblea se conoce como **cortesía de sala**, es decir, derecho a voz durante el desarrollo de la sesión. Esto, con el fin de que otros funcionarios relacionados con el tema de la citación puedan clarificar algunos puntos.

⁹ La Asamblea cuenta con una Dirección Nacional de Asesoría en Asuntos Plenarios para asistir a la mesa directiva principalmente en funciones secretariales y corrección y revisión definitiva de los proyectos de ley según las reglas de técnica legislativa. Disponible [aquí](#).

¹⁰ *Ibíd.*

Así, durante el debate al Ministro de Economía y Finanzas del pasado 11 de agosto de 2014 sobre situación fiscal, intervinieron sus viceministros y los directores de las oficinas de Presupuesto, Crédito Público, Contabilidad.¹¹

Por otro lado, depende de los miembros de la Asamblea que participen en la sesión donde vayan a comparecer los funcionarios solicitados, el rumbo que tome la citación. Habrá algunos legisladores incisivos a la hora de formular preguntas ya que la existencia de un cuestionario no excluye la posibilidad de que se planteen interrogantes sobre la marcha. Otros parlamentarios se abstendrán de participar. Para Sánchez, posiblemente los más activos sean los diputados que tengan la experticia en el tema que se está tratando. Es decir, *“si se va a citar al Ministro de Salud para tratar el régimen laboral de los médicos, lo más probable es que un diputado de la bancada que sea médico tenga una idea más clara y pueda interrogar con más eficacia”*, dice.

En términos de resultados, puede que al final de la sesión quede la sensación de que la citación tuvo poco o ninguna consecuencia, o que por el contrario, de allí se deriven promesas y acciones concretas a realizarse, o que un funcionario *“haya ido por lana y resulte trasquilado”*, en palabras de Sánchez. No es muy predecible en qué pueda resultar una citación, y eso precisamente hace parte del juego político. Lo que sí es innegable es que cuando la Asamblea cita a un funcionario, esto llama la atención de los medios, los cuales terminan poniendo el foco sobre la persona y el tema que se va a discutir, y logran, si así lo deciden, posicionar el debate en la agenda pública. El carácter mediático de las citaciones, no obstante, para Carlos Alvarado, no implica necesariamente que estas tengan que tener un ingrediente polémico o un afán de hacer quedar mal al funcionario citado. *“A veces simplemente el pleno quiere informarse de cosas que están pasando”*.

División del trabajo: las comisiones permanentes y sus temas

Cada comisión permanente, de acuerdo a los temas que le corresponde tratar, hace un uso particular de las citaciones. El trabajo de la Comisión de Relaciones Exteriores sirve para ilustrar el punto. Esta comisión se debe pronunciar sobre los tratados firmados por Panamá con otras naciones, el cuerpo diplomático, la participación de Panamá en organismos internacionales. Por lo tanto, como lo explica Carlos Jaime

¹¹ Acta de la sesión ordinaria correspondiente al 11 de agosto de 2014. Disponible [aquí](#).

Vásquez, asesor técnico de la comisión¹², las comparecencias son utilizadas para interrogar a las personas que van a dirigir las relaciones del país y permitirles que expliquen su plan de trabajo. Si los diputados no encuentran a la persona apta para el cargo *“se lo van a hacer saber. Si no les gusta la preparación de la persona, si no tiene experiencia, se lo mencionan”*, afirma, y añade que cuando los encuentran competentes, los diputados también aprovechan las comparecencias para ofrecerle su ayuda a estos altos funcionarios del Estado. Una cosa para resaltar es que los embajadores y demás representantes diplomáticos solo tienen la obligación de asistir a la comisión no al pleno. Esto refuerza la idea de que **las comisiones, por lo menos en el papel, tienen un gran poder fiscalizador**. Un aspecto en el que se debe avanzar es en la publicación y divulgación de los informes que entregan los funcionarios que pasan por la comisión. *“Se guardan las comparecencias por parte de los embajadores encargados plenipotenciarios. Pero, lo que trasciende digitalmente para el público siempre son los tratados”*, afirma el asesor citado.

Lo que dicen las cifras

A excepción de un estudio realizado por Andrés Wong Pimentel¹³, no existen esfuerzos académicos ni institucionales de analizar de manera histórica el control político mediante citaciones. El sitio web de la Asamblea Nacional proporciona datos agregados al final de cada periodo legislativo. Desafortunadamente, solo se puede consultar el último informe realizado que comprende las dos primeras legislaturas de la Asamblea actual.

Según Wong quien abarcó el periodo comprendido entre julio de 2009 y abril de 2013, en total se presentaron 55 citaciones; 2 por miembros de partidos de la coalición de gobierno, 42 desde la oposición, 10 mixtas y 1 indefinida. Lo que dicen los datos es que si bien el 76% de las propuestas de citación provinieron de la oposición, solo el 16% de las mismas fueron aprobadas, el 74% fueron rechazadas por la mayoría oficialista. Para este académico, lo anterior se debe a que la coalición de gobierno tiene un fuerte **poder de veto** a toda pretensión de fiscalizar la labor del Ejecutivo. Además, este asunto se agrava si se tiene en cuenta que ya sea con una mayoría originaria o adquirida gracias al transfuguismo, generalmente los gobiernos logran mantener una ventaja sobre una oposición diezmada.

¹² La Dirección de Asesoría Legal y Técnica de Comisiones es la encargada de asistir técnicamente en todo lo relacionado con la formación de leyes y funcionamiento del pleno y las comisiones. Véase [Manuel de Organización y Funciones](#).

¹³ Pimentel, A. W. (2013). [Del Control Parlamentario al Parlamento Controlado](#). Revista Panameña de Política, (16). Disponible en

Cuando se observa el tema de las citaciones a lo largo de las dos primeras legislaturas de esta Asamblea (1° de julio a 31 de octubre y 2 de enero al 30 de abril), según el más reciente informe de la unidad de estadística de la Asamblea Nacional¹⁴, en las comisiones permanentes la actividad en materia de citaciones a funcionarios se centró mayoritariamente en comparecencias diplomáticas (47), y sólo hubo una comparecencia para responder cuestionario. En relación con las citaciones del pleno, nada dice el reporte citado¹⁵. Tras una revisión de prensa se encontró que el pleno citó tanto a funcionarios de la administración de Martinelli como de la de Juan Carlos Varela.

Lupa a gobierno Martinelli y al gabinete de Varela

Para académicos como Marco Gandásegui¹⁶, Ricardo Martinelli (Cambio Democrático) llegó al poder en 2009, no solo gracias a la alianza establecida con el Partido Panameñista varios meses antes de las elecciones, sino a su oposición férrea al Partido Revolucionario Democrático (PRD) que presidía el país en ese momento. Un aspecto clave fue que un grupo importante de jóvenes votaron por lo que consideraron una alternativa diferente al tradicional bipartidismo, la cual representaba Martinelli.

Según describe Gandásegui¹⁷, Martinelli supo leer las demandas e inconformismo ciudadanos frente a temas como el desempleo, las consecuencias de la crisis económica mundial, la corrupción, entre otros, y congregó con éxito a distintos sectores alrededor de su candidatura tomando como lema la palabra cambio. Un 60% de los panameños que participaron en las elecciones generales de 2009 lo eligieron como presidente, emitiendo un voto de castigo al PRD. Sin embargo, el gobierno Martinelli desde el comienzo de su gestión se vio envuelto en escándalos por aprobar gasto público directo sin las licitaciones que exigía la ley, o el nombramiento de familiares y allegados en embajadas y consulados.

¹⁴ Resumen general de la labor legislativa, en el pleno y en las comisiones permanentes de la Asamblea Nacional. Del 1° de julio de 2014 al 30 de abril de 2015. Disponible [aquí](#).

¹⁵ El reporte contiene estadísticas de composición partidista de la Asamblea, participación de mujeres, número de sesiones realizadas en comisiones y pleno, asistencia, iniciativas presentadas (origen, estado actual, autores, tema), comparecencias ante comisiones permanentes, participación ciudadana. No existe un indicador de comparecencias o citaciones ante el pleno. Por lo anterior, es muy importante definir nuevos indicadores sobre la gestión legislativa para que el informe sea más completo y abarque todas las funciones que realiza la Asamblea Nacional.

¹⁶ Gandásegui, M. A. (2010). Panamá 2009: Elecciones, crisis mundial y movimientos sociales. Revista de ciencia política (Santiago), 30(2), 419-437.

¹⁷ *Ibíd.*

Lo anterior, podría ser una explicación posible de que según el Barómetro en su edición 2012, para el caso de Panamá¹⁸, entre 2010 y 2012, se presentara una disminución considerable del apoyo ciudadano al sistema político que pasó del 60% al 44.6%¹⁹. Entre los factores más relevantes para determinar dicho apoyo se encontraban el nivel de aprobación a la gestión del presidente, la percepción de corrupción y la ideología.

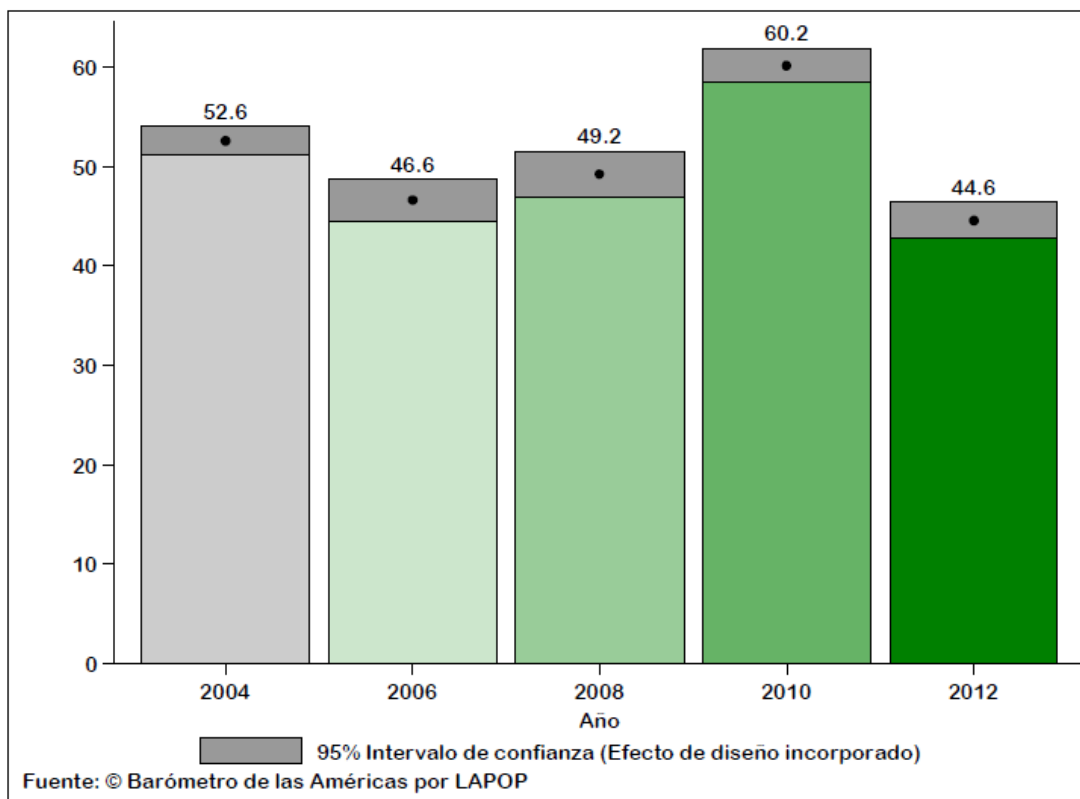


Gráfico 20. Apoyo al sistema político a lo largo del tiempo en Panamá

Adicionalmente a las acusaciones de corrupción que enfrentó el gobierno Martinelli, este ha sido calificado como despótico y autocrático²⁰ y se le ha inculcado de haber comprado a miembros de los partidos de oposición para obtener la mayoría en la Asamblea Nacional durante su mandato. Esa imagen negativa del Ejecutivo nacional enmarcó la contienda electoral de 2014 en la que logró la victoria quien ocupó por mucho tiempo el tercer lugar en las encuestas para las presidenciales: Juan Carlos

¹⁸ Pérez, O. (2012). [Cultura política de la democracia en Panamá: Evidencia desde el Barómetro de las Américas](#).

¹⁹ Entre el 2010 y 2012 el apoyo al sistema político disminuyó significativamente en 15 puntos, principalmente debido a la polarización política, el aumento en la percepción de corrupción, y la debilidad inherente en las instituciones políticas del país.

²⁰ Koschützke, A., & Lanz, H. (2014). Tres tenues luces de esperanza.

Varela del Partido Panameñista, empresario e ingeniero industrial, quien hizo parte del gobierno de Martinelli en calidad de Vicepresidente y por un periodo fue su Ministro de Relaciones Exteriores (2009-2011) en el marco de la 'Alianza por el Cambio'²¹, pero que desde entonces se deslindó totalmente de dicha administración²². Varela obtuvo el 39% de los votos, seguido de cerca por José Domingo Arias²³ (candidato de Martinelli) con el 31% y Juan Carlos Navarro²⁴ (PRD) con el 28%. Después de las elecciones generales del 4 de mayo y la jornada electoral del 21 de diciembre²⁵ la configuración partidista de la Asamblea Nacional quedó así:

- **Partido Revolucionario Democrático (PRD, fundado en 1979 por la dictadura militar): 26 diputados.**
- **Cambio Democrático (CD, partido del expresidente inmediato, Ricardo Martinelli): 25 diputados.**
- **Partido Panameñista (partido del gobierno actual, fundado en 1934 por Arnulfo Arias, opuesto a la dictadura): 16 diputados.**
- **Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA, por ahora aliado a CD): 2 diputados.**
- **Partido Popular (ex Demócrata Cristiano, por ahora aliado al Partido Panameñista): 1 diputado.**
- **Independientes: 1 diputado (Ana Matilde Gómez, ex Procuradora General de la Nación).**

A primera vista estos datos planteaban que el presidente Varela no contaba con una mayoría en el Legislativo para sacar adelante sus iniciativas. Sin embargo, precisamente en aras de tener gobernabilidad, el oficialismo estableció un pacto con

²¹ La Prensa, 31 de enero de 2009. "[Convención ratifica alianza por el "cambio" en Panamá](#)".

²² Sánchez, S. (2014). "[Sobre la segunda vuelta y su inconstitucionalidad](#)." Revista Panameña de Política, (17).

Para Sánchez, la intención del partido Cambio Democrático (CD) de proponer la introducción de la segunda vuelta electoral y la resistencia del Partido Panameñista (PPa) a cooperar con esas pretensiones, desencadenaron la ruptura en la coalición de gobierno en 2011.

²³ Economista y empresario, Viceministro de Comercio Exterior (2009-2011) y Ministro de Vivienda y Ordenamiento territorial (2011-2013). Véase Barragán, M., & Ruh, S. (2014). [Elecciones Panamá 2014: una conflictiva continuidad en el cambio](#). Revista Panameña de Política, (18).

²⁴ Alcalde del distrito de Panamá (1999-2009). Secretario General del PRD (2012-presente). Véase Barragán, M., & Ruh, S. (2014). Elecciones Panamá 2014: una conflictiva continuidad en el cambio. Revista Panameña de Política, (18).

²⁵ Tras las elecciones de mayo de 2014, fueron anuladas diez elecciones de diputados por uso masivo de recursos del Estado en la campaña. Entre noviembre y diciembre de 2014 se llevaron a cabo nuevas elecciones para llenar los puestos vacantes. La jornada electoral del domingo 21 de diciembre completó el proceso. Guevara Mann, C. "[La nueva \(?\) Asamblea Nacional de Panamá](#)".

el PRD²⁶, que históricamente ha sido su principal contendor. Esta alianza entró en vigencia el 1° de julio de 2014, día en que se posesionó el nuevo mandatario, y le permite contar con una coalición de 43 diputados, es decir, el 60% del pleno.

Para algunos especialistas como el profesor Carlos Guevara Mann²⁷, la supervivencia de este pacto no está asegurada, porque, por un lado, el Panameñista y el PRD han sido históricamente enemigos acérrimos. Además, lo único que los une “es su mutua desconfianza de Cambio Democrático (el cual cuenta con 25 diputados en la cámara), además de su interés en el reparto burocrático y presupuestario.”²⁸

José Domínguez diputado del Partido Panameñista afirma que el pacto era necesario para que el Gobierno pudiera hacer los nombramientos que considerara necesarios y lograr su ratificación en la Asamblea, y que se eligió al PRD porque la opinión pública no hubiera aceptado una alianza con el partido de un gobierno que fue “súper corrupto”.

Salvador Sánchez ve en el pacto una “encrucijada” para el PRD porque debe mantener una identidad de oposición y al mismo tiempo colaborar con la administración Varela en ciertas áreas, y que para hacer oposición, tarde o temprano tendrá que ser crítico y “*golpear significativamente al gobierno nacional*”.

A pesar de este panorama incierto del papel que puede jugar el PRD durante todo el periodo constitucional de esta Asamblea, hasta el momento, miembros de ese partido y del Panameñista, en algunas ocasiones con la participación de otros sectores independientes o minoritarios en el Legislativo, se han unido para proponer citaciones a funcionarios designados o elegidos durante la administración Martinelli. Se destacan las citaciones a Gioconda Torres²⁹, contralora general, quien fue interrogada por presunta malversación de fondos y actualmente tiene un proceso abierto en la Fiscalía por peculado, y a Guillermo Sáenz Llorens, entonces director de la Caja de Seguro

²⁶ Presidencia de la República de Panamá, 1° de julio de 2014. “[Adolfo Valderrama es el nuevo presidente de la Asamblea Nacional de Diputados](#)”.

Según un diputado del PRD el acuerdo comprende la escogencia de autoridades como el nuevo procurador y el contralor general. “Lo que queremos que esta alianza sea facilitadora de las cosas buenas”. La Prensa, 1° de julio de 2014. “[Adolfo Valderrama, nuevo presidente de la Asamblea](#)”.

²⁷ Guevara Mann, C. “[La nueva \(?\) Asamblea Nacional de Panamá](#)”.

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ TVN, 6 de agosto de 2014. “[Perfiles de quienes han ejercido como Contralor](#)”.

El Siglo, 5 de agosto de 2014. “[Contralora Gioconda de Bianchino, será citada al pleno de la Asamblea](#)”. La solicitud fue presentada por el presidente de la bancada del partido Panameñista, Luis Barría, y fue respaldada por la bancada del Partido Revolucionario Democrático (PRD) y la independiente, Ana Matilde Gómez.

Telemetro, 12 de marzo de 2015. “[Mario Martinelli y Gioconda Torres de Bianchini serán indagados por la Fiscalía](#)”.

Social (CSS), quien además enfrenta en este momento un proceso por irregularidades en la construcción del Proyecto Ciudad Hospitalaria³⁰.

Funcionarios designados por el gobierno entrante de Juan Carlos Varela, no estuvieron exentos de ser citados a las comisiones o al pleno. De hecho, algunas citaciones fueron propuestas por miembros de la propia bancada oficialista panameñista y finalmente aprobadas. En todas las citaciones participaron miembros del PRD, y en un par de estas, legisladores del partido opositor, Centro Democrático, si bien no fue la constante. La Ministra de Educación, Marcela Paredes, fue llamada a comparecer sobre el estado de los colegios públicos³¹; Mirei Endara, administradora designada de la Autoridad Nacional del Ambiente y Roberto Meana, director de la Autoridad Nacional de Servicios Públicos (Asep) fueron citados para dar respuesta sobre la suspensión del suministro de energía en todo el país y el componente ambiental de los proyectos mineros³², respectivamente.

También se requirió al Ministro de Economía y Finanzas, Dulcidio de la Guardia, para conocer la “situación real” de las finanzas públicas y los créditos extraordinarios aprobados por la pasada Asamblea al gobierno anterior³³. Otras citaciones fueron la del administrador de la Autoridad del Canal de Panamá³⁴ que explicó todo lo relacionado con la construcción de las nuevas esclusas y la del director del Instituto de Mercadeo Agropecuario, Edwin Cárdenas³⁵, acusado de nepotismo, quien tras abrírsele una investigación al día siguiente de la citación, se separó del cargo finalmente el 1° de abril de este año³⁶. En el caso de las comisiones, llamó la

³⁰ La Prensa, 17 de julio de 2014. "[Asamblea cita a de la Guardia y a Sáez-Llorens](#)" La Estrella, martes 12 de agosto de 2014. "[Citación a Sáez-Llorens](#)".

La Estrella, 13 de mayo de 2015. "[Denuncian a Martinelli, Sáez Llorens y Marlon de Souza](#)".

³¹ La Prensa, 2 de marzo de 2015. "[Pleno de la Asamblea Nacional cita a la ministra de Educación](#)".

[Acta de la sesión ordinaria](#) correspondiente al 2 de marzo de 2015. La propuesta de citación fue presentada por: Gabriel Soto, Luis Eduardo Quirós, Katleen Levy, José Luis Castillo, Florentino Ábrego (Panameñista); Juan Carlos Arango (Partido Popular); Ana Matilde Gómez (independiente); Leandro Ávila (PRD); Fernando Carrillo, Raúl Hernández (Cambio Democrático).

³² Crítica, 9 de marzo de 2015. "[Asamblea cita a Endara y Meana](#)".

[Acta de la sesión ordinaria](#) correspondiente al 9 de marzo de 2015. La citación a Endara fue propuesta por Quibian Panay (PRD), Luis Barría (Panameñista) y Ana Matilde Gómez (independiente). En la citación a Meana participaron los diputados: Jorge A. Rosas, Juan Serrano, Luis Eduardo Quirós (Panameñista); Leandro Ávila, Javier Ortega, Crispiano Adames (PRD) y otros. Disponible en

³³ La Prensa, 11 de agosto de 2014. "[Preguntas para Dulcidio de la Guardia: finanzas públicas, 'lave en mano' y deuda](#)". La citación fue propuesta por los diputados: Iván Picota, Zulay Rodríguez y María Delgado, todos del PRD.

³⁴ [Acta de la sesión ordinaria](#) correspondiente al 6 de enero de 2015. Citación propuesta por: Miguel Salas, Gabriel Soto, Luis Eduardo Quirós (Panameñista); Leandro Ávila, Quibian Panay, Raúl Pineda, Iván Picota, Rosa Canto y Javier Ortega (PRD); Dalía Bernal (CD).

Crítica, 19 de enero de 2015. "[Rato amargo para administrador del Canal en la Asamblea](#)"

³⁵ Telemetro, 25 de marzo de 2015. "[Pleno de la Asamblea cita a Edwin Cárdenas, director del IMA](#)"

³⁶ La Prensa, 1° de abril de 2015. "[Renuncia el director del IMA, Edwin Cárdenas](#)"

atención las reiteradas citaciones de la comisión de Transporte a los representantes de la empresa Mi Bus, encargada de la operación del “MetroBus”, quienes dos veces no asistieron, y finalmente concurrieron ante las amenazas de ser “conducidos” con el apoyo de la policía³⁷.

Algunas citaciones que anunciaron líderes de las bancadas de la coalición finalmente nunca se llevaron a cabo como en el caso de la Procuradora General de la Nación Ana Belfón, quien dejó el cargo el 31 de diciembre pasado sin rendir cuentas de su gestión, a pesar de que expresó su intención de asistir al pleno³⁸. La citación a la jefe del Ministerio Público era clave ya que ha sido acusada de evadir investigaciones contra funcionarios salientes y diputados que recibieron partidas durante la época electoral³⁹. Entonces si bien bajo el pacto de gobernabilidad, el PRD y en Panameñista han coincidido en citar a algunos funcionarios, no se estableció una hoja de ruta para sacar adelante todos los requerimientos de personas designadas durante la administración de Martinelli que estaban próximas a culminar su periodo.

Lo que permite concluir la información obtenida de proposiciones y citaciones efectivamente realizadas por la Asamblea Nacional desde que se posesionó el 1° de julio de 2014 es que, el PRD y el Panameñista con el apoyo de otros sectores, sacaron adelante un par de citaciones clave que pusieron en la palestra a funcionarios del gobierno Martinelli, pero que también, sacaron a relucir la dificultad de mantener con éxito el “pacto de gobernabilidad”⁴⁰; en todas las citaciones a ministros del presidente

³⁷ TVN, 13 de agosto de 2014. "[Mi Bus se ausenta de citación en la Asamblea](#)"

Telemetro, 29 de enero de 2015. "[Directivos de Mi Bus no acuden a citación de AN, fijan nueva fecha](#)"

Telemetro, 5 de febrero de 2015. "[Gerente de Mi Bus compareció ante la Asamblea Nacional](#)"

³⁸ La Constitución política panameña no establece que quien ocupe el cargo de Procurador deba presentar un informe de rendición de cuentas ante la Asamblea Nacional, no obstante, Belfón anunció su interés de asistir de manera voluntaria a presentar un informe de su gestión. Lo anterior no se llevó a cabo, porque, presuntamente, los diputados de la Asamblea no llegaron a un consenso para proponer la citación.

Panamá América, 24 de agosto de 2014. "[Belfón y Peñaloza en lista de posibles citados a la Asamblea](#)"

La Estrella, 18 de agosto de 2014. "[Procuradora, la próxima en la lista](#)".

La Estrella, 28 de octubre de 2014, "[Belfón se irá sin rendir cuentas](#)"

³⁹ El Comunista, 4 de agosto de 2014. "[Contralora y Procuradora de Panamá serán llamadas por diputados.](#)"

El Siglo, 11 de junio de 2014. "[Ana Belfón: " No soy corrupta y no tengo porque huir"](#)"

⁴⁰ El acuerdo político presuntamente enfrentó una crisis a raíz de la citación de la Contralora Torres y la definición de su futuro. El diputado Panameñista Luis Barría presentó, en su momento, una resolución para solicitar a la Corte la remoción de la contralora. El diputado Leandro Ávila del PRD, manifestó el desconocimiento de su bancada de las intenciones del Partido Panameñista y pidió un “profundo debate” a la mencionada resolución. Este suceso se sumaría a otro relacionado con la viabilidad del proyecto de reforma electoral. El Presidente de la Asamblea, Adolfo Valderrama (Panameñista), mandó a suspender la discusión de la iniciativa en la Comisión de Gobierno. El proyecto era de autoría del PRD.

La Estrella, 27 de agosto de 2014. "[Tambalea el Pacto por la Gobernabilidad](#)".

Varela y titulares de unidades descentralizadas confluyeron miembros de los dos partidos; y por último, que el Centro Democrático como partido de oposición no ha recurrido de una manera constante a las citaciones como mecanismo para exigir cuentas al gobierno entrante. Esto último, porque tal vez le han apostado más bien a promover legislación (son la segunda bancada que más anteproyectos radicó⁴¹), o porque sencillamente no cuentan con los apoyos suficientes en el pleno para lograr la aprobación de citaciones, y en las comisiones permanentes no hacen parte de ninguna de las mesas directivas⁴².

Desde la sociedad civil Carlos Gasnell, vicepresidente de Transparencia Internacional Capítulo de Panamá, destaca que esta Asamblea ha realizado citaciones, pero considera que estas no tienen “*la rigurosidad y el nivel de explicación que espera la ciudadanía*”. Por otro lado, en su opinión, para que el ejercicio de control no se politice y sea más institucional, todos los ministros deberían concurrir ante la Asamblea cada tres o cuatro meses a rendir cuentas con un cuestionario abierto sobre los temas de su competencia.

2.1.2 Comisiones de investigación

Para atender cualquier asunto de interés público, el pleno de la Asamblea Nacional puede crear comisiones de investigación para recabar información que este requiere para adoptar medidas o dictar las resoluciones que considere necesarias (art. 161 de la CP). Según lo especifica el reglamento interno de la Asamblea en su artículo 67, las Comisiones de Investigación estarán integradas por no menos de 6 legisladores o legisladoras, y en cada una de ellas deben participar diputados tanto de partidos de gobierno como de oposición.

A juzgar por la información disponible en internet, a lo largo del último año solo se conoció de la intención de una diputada, la independiente Ana Matilde Díaz, de

⁴¹ [Resumen general de la labor legislativa](#), en el pleno y en las comisiones permanentes de la Asamblea Nacional. Del 1° de julio de 2014 al 30 de abril de 2015. El PRD presentó el 52% de los anteproyectos, seguido por CD con 22% y en PAN con 16%.

⁴² La participación en las mesas directivas es clave para tomar partida en la definición del orden del día, por ejemplo, en posibles alteraciones de la agenda para someter a votación proposiciones de citaciones.

Durante las dos primeras legislaturas (1° de julio a 31 de octubre y 2 de enero al 30 de abril) el Panameñista y el PRD se han repartido casi en su totalidad las presidencias, vicepresidencias y secretarías de las 15 comisiones permanentes que existen. Presidencias: PRD (9), Panameñista (6). Vicepresidencias: PRD (10), Panameñistas (5). Secretarías: Panameñista (9), Partido Popular, aliado del Panameñista (1), PRD (5). [Más información](#)

conformar una comisión de investigación para abordar las presuntas irregularidades en la construcción de un centro penitenciario⁴³. No se conoce en qué terminó el tema. En teoría, las comisiones de investigación son una herramienta poderosa porque permiten citar a todas las personas relacionadas con el tema que se investiga, no obstante, crear una comisión de este tipo requiere la aprobación de la mayoría, voluntad política. Esto último puede llevar a que de la misma manera que como puede suceder con las citaciones a funcionarios, una coalición oficialista mayoritaria vete toda medida que conlleve una mala imagen del gobierno. En noviembre de 2012 la mayoría oficialista rechazó la conformación de una comisión para investigar todo lo relacionado con las denuncias de 'pinchazos telefónicos' que recaían sobre la administración Martinelli⁴⁴.

Otro aspecto que ha sido considerado problemático en el tema de las comisiones de investigación es la dilatación que se puede dar para que estas entren a operar, así logren la aprobación del pleno. Un ejemplo de esto se presentó en 2012 cuando se dio un retraso en el nombramiento de los comisionados encargados de indagar los hechos ocurridos en Colón, donde murieron tres personas y resultaron heridas más de 50 manifestantes contra la venta de tierras de dicha zona libre comercial⁴⁵. Por lo anterior, está por verse si existe la posibilidad de reglamentar de una manera más específica los términos y condiciones para la conformación y trabajo de estas comisiones.

El caso de la Comisión de Infraestructura y Asuntos del Canal

José Antonio Domínguez, diputado del Partido Panameñista, actualmente preside la Comisión de Infraestructura y Asuntos del Canal, encargada de emitir concepto y estudiar o proponer proyectos de ley relacionados con la construcción de obras, asuntos relativos a vivienda, el funcionamiento del Canal, otorgamiento de licencias, entre otros temas (art. 57° del reglamento interno). El reglamento no establece que esta comisión, a pesar de la importancia de los temas de su competencia, tenga la facultad de llevar a cabo indagaciones como las que se supone deben hacer las comisiones de investigación.

⁴³ Asamblea Nacional de Panamá, 21 de julio de 2014. "[Diputados visitarán la Gran Joya](#)".

⁴⁴ Panamá América, 16 de noviembre de 2012. "[Oficialistas rechazan investigar "pinchazos"](#)".

⁴⁵ La Prensa, 5 de noviembre de 2012. "[Asamblea aún no designa a diputados que integrarán comisión de investigación](#)".

A pesar de esto, Domínguez, quien fue Ministro de Obras Públicas durante el gobierno de Guillermo Endara, y debuta como diputado en la Asamblea, ha aprovechado su lugar en la mesa directiva de la Comisión de Infraestructura para hacer investigaciones sobre posibles sobrecostos en el metro de Panamá, en la autopista Arraiján-La Chorrera⁴⁶; las adendas en contratos otorgados a una empresa brasileña encargada de construir una de las obras emblemáticas del gobierno anterior, la cinta costera⁴⁷. Domínguez lamenta no contar con más equipo a su disposición en la comisión. “*de tenerlo, estaríamos investigando más proyectos al mismo tiempo*”⁴⁸, dice.

Según el diputado panameñista, su postura en relación con la importancia de fiscalizar la gestión gubernamental, así el presidente Varela sea de su mismo partido, es inflexible. Para el diputado Domínguez, el ejercicio fiscalizador depende de las buenas intenciones de una sola persona, no de una bancada. En el caso de la Comisión de Infraestructura, se están llevando a cabo investigaciones a merced de la discrecionalidad de quien está en la mesa directiva en este momento.

2.1.3 Voto de censura

La Asamblea Legislativa puede dar votos de censura contra los ministros cuando considere que estos son responsables de actos ilegales, o de errores graves que han causado perjuicio a los intereses del Estado. Para que el voto de censura sea exequible se requiere que sea propuesto por escrito con 6 días de anticipación a su debate, por no menos de la mitad de los legisladores, y aprobado con el voto de las dos terceras partes de la Asamblea (art. 155°, CPRP).

Para autores que han estudiado el uso de la moción de censura como Javier Duque Daza⁴⁹ para el caso colombiano, esta es un mecanismo de control y de rendición de cuentas pensada para que la oposición pero también integrantes de la coalición gubernamental controviertan decisiones y actuaciones de los ministros, y de ser necesario los destituyan de sus cargos, pero que en la práctica no tiene éxito debido a los requisitos de mayoría que exige⁵⁰. Congreso Visible, observatorio legislativo colombiano, ha encontrado que, por lo menos en Colombia, además de lo anterior, las mociones de censura no prosperan debido a que el Ejecutivo puede anticiparse al

⁴⁶ La Prensa, 7 de enero de 2015. "[TCT infló costo de la autopista Arraiján-La Chorrera](#)"

⁴⁷ La Prensa, 18 de noviembre de 2014. "[Legislativo investiga obras de Odebrecht](#)"

⁴⁸ La Estrella, 22 de febrero de 2015. "José A. Domínguez: ["Escándalo del MOP superará al del PAN"](#)"

⁴⁹ Daza, J. D. (2015). La moción de censura en Colombia. Reglas, coaliciones e intentos fallidos. Colombia Internacional, (83), 43-75. Disponible [aquí](#).

⁵⁰ Daza estudió 6 periodos de gobierno y encontró que todos ellos tuvieron el respaldo en el Congreso de una mayoría oficialista.

Congreso cambiando el gabinete, y a que la mayoría de los ministros cuentan con el apoyo de por lo menos un partido de los que componen el Legislativo⁵¹.

En el caso panameño no solo es incierta la puesta en marcha del mecanismo por el tema de las mayorías que requiere sino además porque si el voto de censura se aprueba, de todas maneras no tiene “ninguna consecuencia práctica ni jurídica”, como lo señala un estudio de Andrés Wong⁵². En otras naciones centroamericanas como Guatemala y El Salvador, la censura sí conlleva la destitución, mientras que en Panamá y Costa Rica, el asunto queda a potestad del presidente⁵³. El numeral 7° del artículo 161 de la Constitución no es muy específico, solo dice que cuando la moción de censura sea aprobada “la Ley establecerá la sanción que corresponda”. Dado que no se puntualiza el efecto de la medida, este ha sido interpretado como una “sanción moral que no implica la destitución del funcionario”⁵⁴. Para Jaime Beitia, miembro del Centro de Estudios Parlamentarios de la Asamblea Nacional, la posibilidad de destitución⁵⁵ “le daría más credibilidad a la Asamblea” en su ejercicio fiscalizador. Así las cosas, en materia de reglamentación, el tema de las implicaciones políticas y jurídicas del voto de censura, también es un asunto pendiente.

Un aspecto que de todas maneras no se puede desconocer es que aunque un voto de censura no prospere, o no implique remoción del cargo, sí puede constituir un medio para que los legisladores presionen al Ejecutivo, desgasten su imagen ante la opinión pública. En algunas ocasiones esto lleva a que un presidente haga cambios en el gabinete o los ministros renuncien, lo que podría ser considerado como un “éxito indirecto” de las mociones de censura⁵⁶. Un estudio al respecto para el caso panameño sería esencial.

⁵¹ Wills, L, y Santamaría, N. (2013). “[La moción de censura en Colombia: evento poco probable](#)”.

⁵² Pimentel, A. W. (2013). [Del Control Parlamentario al Parlamento Controlado](#). Revista Panameña de Política, (16).

⁵³ Vargas, J. P. (2006). [El ocaso de los presidencialismos centroamericanos](#). Anuario de Estudios Centroamericanos, 37-79.

⁵⁴ Payne, J. M. (2003). El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos, en, La política importa: democracia y desarrollo en América Latina (Vol. 1). IDB.

⁵⁵ Para definir la destitución como posible sanción, una vía es dejarla explícita en el numeral 7° del artículo 161° de la Constitución para que no quede sujeta a ningún tipo de regulación posterior. Una segunda vía, es expedir la ley reglamentaria que la Constitución actualmente exige para definir las sanciones de la moción de censura. Con esta, se podría especificar la sanción que se deriva del voto de censura y otros aspectos procedimentales.

⁵⁶ “[A veces, una simple amenaza puede ser mucho más eficaz que emprender un procedimiento destinado a fracasar](#)”: Daza, J. D. (2015). La moción de censura en Colombia. Reglas, coaliciones e intentos fallidos.

2.1.4 Realización y ratificación o rechazo de nombramientos

La Constitución establece que la aprobación o rechazo de nombramientos en cargos relevantes de la administración pública la debe hacer el órgano legislativo. Esto aplica en el caso de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, entre otros (art. 161°). A la Asamblea también le corresponde nombrar directamente a figuras como el Contralor General, el Defensor del Pueblo y el Magistrado del Tribunal Electoral. Para Wong⁵⁷, esta función de la Asamblea Nacional fue pensada dentro del marco de un sistema de pesos y contrapesos, sin embargo, en su opinión, el Legislativo simplemente “termina formalizando las designaciones que tras bastidores hace el Ejecutivo”.

La Comisión de Credenciales es la encargada, en primer lugar, de emitir concepto sobre los nombramientos que hace el Ejecutivo para que después el pleno decida. Para institucionalizar y hacer más transparente el proceso y hacerlo un efectivo mecanismo de control por parte de la Asamblea, se podría proponer que los postulantes, no solo asistan a la Comisión como sucede en la actualidad (art. 50° del reglamento interno)⁵⁸, sino también se presenten ante el pleno para que sean escuchados por todos los diputados (con derecho a interpelación) y justifiquen por qué son los más aptos para el cargo, lo que podría contar con transmisión por señal abierta. Adicionalmente, los currículos de estas personas deberían estar a disposición de cualquier ciudadano a través del sitio web de la Asamblea.

2.1.5 Control presupuestario

El procedimiento legislativo en sí mismo puede ser considerado un mecanismo de control. En el trámite de las iniciativas pueden participar la oposición y las minorías. Además, todos los legisladores tienen la facultad de presentar enmiendas. Lo anterior cobra relevancia en iniciativas como el proyecto de presupuesto que el Ejecutivo pone a consideración de la Asamblea, la cual termina transformando la propuesta en términos de qué se gasta y cómo se gasta, aunque solo puede proponer modificaciones sin alterar la cifra total. De manera que **el Legislativo puede fiscalizar la forma en que se administran los recursos públicos.**

⁵⁷ Pimentel, A. W. (2013). [Del Control Parlamentario al Parlamento Controlado](#). Revista Panameña de Política, (16).

⁵⁸ El 30 de abril de 2015, último día del segundo periodo legislativo, la Comisión aprobó el nombramiento de Eduardo Francisco Corro Pérez como director general de Contrataciones Públicas. En el sitio web de la Asamblea se [publicó información](#) al respecto pero no se conoció quiénes votaron a favor y en contra, y no se amplió sobre la trayectoria de Corro Pérez.

En Panamá, la Comisión de Presupuesto⁵⁹ es la primera instancia por la que pasan los proyectos de ley de Presupuesto General del Estado, la Ley General de Sueldos y el Presupuesto de la Autoridad del Canal de Panamá (art. 54° del reglamento). En este tema desde el punto de vista académico, según Salvador Sánchez, exasesor técnico de la Asamblea Nacional, se requieren investigaciones empíricas⁶⁰ para determinar que no solo en el tema del presupuesto sino en general, las modificaciones que introducen los legisladores a las iniciativas del Ejecutivo, “no son cosméticas”.

Los miembros de la comisión están en la facultad de exigir en el marco de la discusión de proyectos como el del presupuesto, información detallada (y privilegiada) de los planes de trabajo de las instituciones a las que se les pretende asignar determinados rubros, indicadores cuantitativos, estimaciones, áreas de influencia, nombramientos, entre otros. Lo anterior se ve complementado con comparecencias. Un aspecto en el que se debe avanzar es en la difusión de lo que suceda en las sesiones en las que se vota el proyecto, especialmente de lo que finalmente es aprobado y de los informes presentados por el Ejecutivo para justificar el sentido de la propuesta.

El examen de la Cuenta General del Tesoro

La Asamblea Nacional también ejerce un control sobre las finanzas públicas a través del examen de la Cuenta General del Tesoro. Esta es una función administrativa consagrada en los artículos 213 y 214 del reglamento interno. Los titulares del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Contraloría General deben presentar un informe ante el pleno en marzo de cada año sobre los ingresos y egresos de la nación y pueden ser interpelados por los diputados. En esa misma sesión, después de las intervenciones mencionadas, la Comisión de Economía y Finanzas presenta un reporte con sus recomendaciones. Lo importante del examen de la Cuenta del Tesoro es que le permite al Legislativo contrastar los resultados de la gestión financiera con el cumplimiento de los objetivos del plan del gobierno. Lo que no es muy claro en las normas que rigen el comportamiento de los diputados es cuáles son las implicaciones en caso de que el gasto no haya sido correcto o no se haya ajustado a los lineamientos establecidos en el presupuesto general.

⁵⁹ Cuenta con 15 integrantes, a diferencia de todas las demás comisiones permanentes que están conformadas por máximo 9 miembros.

⁶⁰ Para conocer ejemplos de investigaciones de este tipo véase: Hurtado, N., & Toro, S. (2010). enmiendas y proceso legislativo: Influencia, coordinación y delegación partidaria en el congreso chileno. Toro Maureira, S., Acevedo de la Harpe, C., & Matamala Rosales, K. (2011). Quebrando Paradigmas en contextos presidencialistas: Un examen sobre la capacidad legislativa en Chile. *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, 1(1), 102-110.

Otro aspecto que debe analizarse a profundidad es el perfil de las personas que integran la Comisión de Economía y Finanzas. Se requieren diputados con la experticia suficiente para llevar a cabo los análisis que se requieren. Otra necesidad es que todos los grupos parlamentarios tengan voz y voto en esta comisión. Actualmente la Comisión la integran 2 diputados panameñistas, 4 del Partido Revolucionario Democrático y 3 de Cambio Democrático. No hay representantes de sectores independientes ni de partidos minoritarios⁶¹.

3. Recomendaciones

En Panamá existen varios instrumentos para el control legislativo. Sin embargo, con el fin de revitalizar estas facultades con las que cuenta la Asamblea Nacional para hacerle veeduría al Ejecutivo, se requieren tomar medidas a corto y mediano plazo. Una primera tarea imprescindible es congregar en un solo documento todas las normas que regulan las funciones de control político que ejerce la Asamblea. Esto, sobre todo, con el fin de que sean un componente esencial de la inducción que se les debe hacer a los diputados nuevos.

También, sería interesante evaluar la posibilidad de que las facultades de fiscalización al Ejecutivo sean permanentes y puedan continuar aún durante los recesos parlamentarios.

En aras de la transparencia se debería presionar la efectiva publicación de la declaración de bienes por parte de los diputados⁶². Esto para identificar posibles conflictos de interés en los que pueden incurrir los legisladores, no solo a la hora de discutir proyectos de ley, sino para hacer control político al Ejecutivo. Este tipo de información es clave para organizaciones de la sociedad civil, como lo resalta Carlos Gasnell, vicepresidente de Transparencia Internacional Capítulo de Panamá.

Citaciones

Es necesario promover iniciativas para reglamentar de una manera más exhaustiva los procedimientos, por ejemplo, lo relacionado con los requisitos para llevar a cabo una

⁶¹ Véase <http://www.asamblea.gob.pa/comisiones>

⁶² La [Ley 59 de 1999](#) establece la obligatoriedad a algunos funcionarios de presentar declaraciones de bienes patrimoniales, pero no cubre a los diputados. La necesidad de incluirlos en la ley mencionada ha sido promovida por la directora de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (Antai).

La Prensa, 5 de marzo de 2015 “[Antai impulsa cambios a la ley de declaración de bienes; incluiría a diputados](#)”.

citación como lo es la alteración del orden del día. Otro punto a reglamentar con el fin de establecer claridad es la obligación de comparecer a la Asamblea a las autoridades e individuos que esta convoque. Para proponer dichas reglamentaciones, se podría crear una comisión de modernización multipartidista⁶³.

Valdría la pena revisar comisión por comisión para conocer con qué propósito se utilizan las citaciones y cuáles son los procedimientos que se llevan a cabo, dadas las especialidades de cada célula legislativa.

Es supremamente importante también, definir dónde empieza y dónde termina el rol de los asesores técnicos de la Asamblea en las citaciones. No hay una mención específica al respecto en el reglamento interno⁶⁴.

En términos de transparencia, se debe avanzar en la publicación oportuna de los cuestionarios que se adjuntan a las proposiciones de citación⁶⁵. Esta información es un insumo que puede quedar a disposición de los ciudadanos interesados, los medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, y en general, de la opinión pública. La Unidad de Estadística de la Asamblea debería tener entre sus funciones la publicación de datos históricos sobre gestión legislativa⁶⁶ e incluir entre sus

⁶³ En países como Chile, Bolivia, Costa Rica, Argentina, Ecuador y Colombia, existen experiencias exitosas de modernización del Congreso que se han planteado entre múltiples objetivos mejorar la labor de fiscalización del Congreso y estudiar la posibilidad de introducir reformas a la labor parlamentaria de las comisiones, los debates en el pleno, entre otros aspectos. El éxito ha radicado en crear una comisión o unidad administrativa que se dedique exclusivamente a dichas labores. Véase Batlle, M. “Fortalecer la UATL y la UAC y crear la Unidad de Apoyo Presupuestal”, en, PNUD. [“Modernizar el Congreso para fortalecer la democracia.”](#) Colombia.

⁶⁴ El rol de los asesores técnicos en materia de citaciones sólo aparece en los planes operativos que la Asamblea publica anualmente. En el [plan para el año 2015](#) se considera como tarea de los asesores “Darle seguimiento a la legislación vigente y preparar citaciones a funcionarios de instituciones por la no ejecución de esta o sobre problemáticas políticas y sociales.” De todas maneras, sería útil especificar en qué consiste la función de “preparar citaciones”: redactar proposiciones de alteraciones al orden del día, elaborar cuestionarios, o cuáles.

⁶⁵ Según lo explicó Carlos Jaime Vásquez, asesor técnico de la Comisión de Relaciones Exteriores, en entrevista concedida al autor del presente estudio de caso, cada comisión permanente es responsable de reportar a la Unidad Estadística el número de citaciones que se aprueban a lo largo de la legislatura. Esto, para que la Unidad pueda elaborar un informe que se publica en el sitio web de la Asamblea en la sección Transparencia. En lo que respecta al Pleno, la Secretaría General es la encargada de “**Tramitar y dar seguimiento** a los proyectos de ley desde su presentación hasta su promulgación en la Gaceta Oficial, al igual que los nombramientos, denuncias, **citaciones** y resoluciones”. Lo que no es claro es si el Secretario centraliza los cuestionarios que se adjuntan a las citaciones y si ordena su publicación, no solo en la gaceta, sino también en el [sitio web de la Asamblea](#).

⁶⁶ *Ibíd.*

La Unidad de Estadística es una dependencia adscrita a la Dirección Nacional de Promoción de la Participación Ciudadana. En el manual de organización y funciones de la Asamblea se menciona que una de las funciones de la Unidad es “recopilar, procesar, elaborar, analizar, publicar y difundir las estadísticas parlamentarias”. No se precisa con qué periodicidad debe llevar a cabo esas tareas. En

indicadores, no solamente cifras de citas aprobadas en comisiones, sino también en el pleno.

Comisiones de investigación

Se deben especificar los términos y condiciones para la conformación y trabajo de estas comisiones. Esto incluye lo relacionado con quiénes, bajo qué criterios, y cuál es el plazo para designar los integrantes. También se deben determinar los alcances jurídicos y /o políticos de los hallazgos de estas investigaciones.

Un aspecto relevante es determinar si la facultad de la Asamblea para llevar a cabo indagaciones de largo alcance se circunscribe únicamente a la creación de comisiones de investigación, o si esta facultad también puede ser ejercida por las comisiones permanentes en los temas de su competencia.

Voto de censura

Es clave que organizaciones de la sociedad civil fomenten el debate acerca de la efectividad de este mecanismo porque no están claras las implicaciones que se derivan del voto de censura. Un aporte valioso de la academia, o del Centro de Estudios Parlamentarios de la Asamblea, sería un estudio de caso sobre el tema en Panamá, partiendo, por ejemplo, de una revisión histórica de los cambios en la conformación de los gabinetes e incluyendo aspectos como la filiación partidista de los ministros y la composición partidista del Legislativo.

Nombramientos

En aras de hacer más transparente el proceso se podrían realizar audiencias públicas previas a las votaciones con transmisión por televisión. En estas los diputados tendrían la oportunidad de interpelar a los candidatos y hacer un ejercicio juicioso de revisión de las hojas de vida. Estas deberían ser publicadas en el sitio web de la Asamblea.

Control presupuestario

Dos tareas son esenciales. La primera, por parte de la Asamblea, consiste en difundir de manera oportuna los documentos que se aprueban en cada etapa del trámite legislativo de iniciativas como el presupuesto general. La segunda, en cabeza de los partidos políticos, reside en la selección juiciosa de los miembros de su colectividad que van a integrar la Comisión de Economía y Finanzas para asegurarse de que se

términos de investigación, el manual dice que la Unidad debe “realizar estudios” cuando “se sustente la importancia de la misma”. No es clara la utilidad ni obligatoriedad de realizar análisis históricos.

trate de las personas con la experticia para abordar estos asuntos. A la sociedad civil organizada le correspondería hacer un seguimiento de quiénes son estos legisladores, qué proposiciones presentan, qué intereses representan.

Anexos

Personas entrevistadas para la realización de este estudio:

- **Alfredo Junca.** Asesor de la Presidencia de la Asamblea Nacional.
- **Carlos Alvarado.** Funcionario de la Dirección de Asesoría en Asuntos Plenarios.
- **Carlos Gasnell.** Vicepresidente de Transparencia Internacional, Capítulo de Panamá.
- **Carlos Jaime Vásquez.** Asesor técnico de la Comisión de Relaciones Exteriores.
- **Centro de Estudios Parlamentarios de la Asamblea Nacional.** Marisol Martínez (Directora); Karim Paredes y Jaime Beitia (investigadores).
- **José Antonio Domínguez,** diputado del Partido Panameñista. Presidente de la Comisión de Infraestructura y Asuntos del Canal (periodo legislativo 2014-2015).
- **Marilena Barrios.** Gerente de Información en el canal de televisión TVN.
- **Salvador Sánchez.** Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas. Especialista en Derecho Constitucional. Presidente del Centro de Iniciativas Democráticas de Panamá. Fue Director General de Asesoría Legal y Técnica, en la Asamblea Nacional de Panamá. Actualmente trabaja como asesor jurídico en la Presidencia de la República.

International Republican Institute
(202) 408-9450 Phone
(202) 408-9452 Fax
info@iri.org
www.IRI.org | @IRIGlobal

