

## **DENUNCIA**

Denuncia contra **BALBINA DEL CARMEN HERRERA ARAÚZ** ex Ministra de Vivienda y **DIGNA MARÍA DONADO FLETCHER**, actual Embajadora de la República de Panamá en la República Oriental del Uruguay, y además Presidenta y Representante Legal de la Fundación Pro-Inversión y Desarrollo de Colón (FIDEC), por la posible comisión del delito Contra la Administración Pública, cometido en perjuicio del Estado

### **SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN ENCARGADO:**

Yo, **FERNANDO NÚÑEZ FÁBREGA**, varón, panameño, mayor de edad, con cédula PE-2-821, en mi condición de **Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción**, con oficinas ubicadas en Avenida Del Prado, edificio 713, Balboa, Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, me presento ante usted, con el objeto de interponer **denuncia** contra **BALBINA DEL CARMEN HERRERA ARAÚZ**, ex Ministra de Vivienda y **DIGNA MARÍA DONADO FLETCHER**, actual Embajadora de la República de Panamá en la República Oriental del Uruguay, y además Presidenta y Representante Legal de la Fundación Pro-Inversión y Desarrollo de Colón (FIDEC), por la posible comisión del delito Contra la Administración Pública.

#### **I. LAS PARTES EN ESTA DENUNCIA:**

##### **A. DENUNCIANTE**

**FERNANDO NÚÑEZ FÁBREGA**, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal PE-2-821, actuando en mi condición de **Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción**.

##### **B. DENUNCIADOS**

**BALBINA DEL CARMEN HERRERA ARAÚZ**, mujer, panameña, con cédula 8-208-1006, ex Ministra de Vivienda y **DIGNA MARÍA DONADO FLETCHER**, mujer, panameña, con cédula 8-90-277, actual Embajadora de la República de Panamá en la República Oriental del Uruguay, y además Presidenta y Representante Legal de la Fundación Pro-Inversión y Desarrollo de Colón (FIDEC).

#### **II. DELITO DENUNCIADO**

Denunciamos la posible comisión del delito Contra la Administración Pública, contemplado en el Título X del Libro Segundo del Código Penal (Ley 18 de 1982).

#### **III. LUGAR Y FECHA DE OCURRENCIA DEL HECHO**

Los actos denunciados tuvieron lugar en la provincia y distrito de Colón, en el período comprendido entre el 16 de abril de 2007 y el 10 de marzo de 2009.

#### IV. HECHOS QUE FUNDAMENTAN NUESTRA DENUNCIA

1. La Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción, en ejercicio de su atribución contemplada en el artículo 9, del Decreto Ejecutivo 232 de 21 de julio de 2009, al examinar gestiones administrativas relacionadas con la administración, cuidado e inversión de los recursos del Estado obtenidos del Contrato de Préstamo 1476/OC-PN, del 2 de noviembre de 2003, entre el Estado y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual estaba destinado entre otros, a revitalizar el Edificio 2028, ubicado en el distrito y provincia de Colón, pudo advertir la posible comisión del delito Contra la Administración Pública, por lo que en cumplimiento y obligación de todo funcionario, contemplado en el artículo 1996 del Código Judicial, se procede con la presentación de esta denuncia.
2. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), suscribieron el Contrato de Préstamo 1476/OC-PN, con el fin de que el Estado adquiriera un financiamiento por \$8,500,000.00, para que junto con los recursos de contrapartida local que el MEF debía aportar por el monto de \$1,500,000.00, se destinaran para el financiamiento del Proyecto Piloto para la Revitalización Urbana y el Alivio de la Pobreza en Colón, con el objetivo principal de procurar el fortalecimiento de la economía local, el empleo y contribuir con la solución al problema habitacional, en dicha provincia.
3. En el contrato de préstamo con el BID, se estableció que el proyecto sería realizado por el MEF como organismo ejecutor, por intermedio de la Fundación Pro Inversión y Desarrollo de Colón (FIDEC), como Administrador, cuya Presidenta y Representante Legal es la señora **DIGNA DONADO FLETCHER**, a quien le correspondió administrar el préstamo y la contrapartida, además de la ejecución de la obra, de conformidad con los términos y condiciones del contrato, y en virtud de ello se firmó el Convenio MEF-FIDEC.

Este acuerdo fue modificado mediante Addenda 1, del 2006, de forma tal que cuando se leyera “Ministerio de Economía y Finanzas”, se entendiera “Ministerio de Vivienda” y cuando se leyera “MEF” se entendiera “MIVI”, lo que implicaba que el Ministerio de Vivienda, cuya representante fue la ex Ministra **BALBINA HERRERA ARAÚZ**, pasaría a ser el organismo ejecutor del proyecto y, consecuentemente, asumía responsabilidades administrativas y financieras de este.

4. En el Reglamento Operativo del Préstamo 1476, se contempló la organización administrativa para la ejecución del proyecto, señalándose que el mismo sería ejecutado por el MIVI, por intermedio de FIDEC, este último a quien le correspondería ejecutar la obra conforme a las directrices y políticas que emanaran del MIVI, a través de:

- A. Un **Consejo Directivo del Proyecto**, encargado de la toma de decisiones del proyecto, conformado por la ex Ministra de Vivienda **BALBINA HERRERA ARAÚZ**, como Presidenta del Consejo y **DIGNA DONADO FLETCHER**, como Presidenta y Representante Legal de FIDEC, y otros, a quienes les correspondía revisar y aprobar los informes de seguimiento y evaluación de las obras; además de controlar y supervisar el cumplimiento del contrato suscrito con el MIVI, para la administración de los bienes y recursos financieros del proyecto, entre otras.
- B. Una **Gerencia de Proyecto**, encargada de la administración y ejecución del proyecto, conformada entre otros por:
- I. **Gerente de proyecto**, encargado de presentar a la Presidenta de FIDEC el plan de trabajo, además de informes de seguimiento y evaluación de las acciones en el proyecto, entre otras, y
  - II. **Presidenta de FIDEC (DIGNA DONADO)**, a quien le correspondía ser miembro del Consejo Directivo y representar el proyecto ante el MIVI y el BID, entre otras.

La Gerencia del Proyecto, estaba conformada por el siguiente personal contratado por FIDEC:

- RAÚL BETHANCOURT PENNEL, Gerente de Proyectos, encargado de garantizar la ejecución de los componentes del proyecto, el control y seguimiento de cada una de sus actividades y relaciones externas de las obras.
- EDGAR JAVIER SERRANO, Coordinador de Componente de Vivienda Social, a quien le correspondía entre otras la aprobación de cuentas, seguimiento y control de proyectos.
- YARIELA ZEBALLOS GUTIÉRREZ, Especialista en Adquisiciones, encargada de la supervisión de la ejecución de los componentes del proyecto durante el proceso de contratación y asistir al proceso de seguimiento y evaluación de las obras.

Además de la responsabilidad administrativa y financiera de la ex Ministra de Vivienda y su compromiso como Presidenta a cargo del Consejo Directivo del Proyecto, en el MIVI laboró JACINTO JORDAN ORNANO, como ex Coordinador de Proyecto del Ministerio de Vivienda, responsable de servir de enlace entre FIDEC y la institución, para la coordinación de las acciones correspondientes.

5. Para el cumplimiento del proyecto, FIDEC suscribió el Contrato 006-007, del 28 de marzo de 2007, por el monto de B/.789,553.54, con el contratista Inversiones Urbanas Internacional, S.A., en el que éste último se obligó a ejecutar la revitalización del Edificio 2028, conforme a lo establecido en el Anexo D, numeral 5 del Contrato de Préstamo 1476/OC-PN, de acuerdo con la Licitación Pública LPN-FIDEC-MIVI-RE-2028-06-06, las especificaciones técnicas, y demás documentos complementarios que forman parte integral del contrato.

En éste convenio, se estableció que se pagaría de acuerdo al avance de la obra, pero previo a ello, FIDEC debía pagar un anticipo del 30%, equivalente a B/.236,866.06, pago que fue gestionado según memorando interno de FIDEC del 10 de abril del 2007, sin que se realizara el desalojo de las familias que vivían en el Edificio 2028, lo que era necesario para que el contratista pudiera iniciar los trabajos.

6. Por otro lado, mediante nota 164-FIDEC-07, del 9 de abril del 2007, **DIGNA DONADO** notificó a Inversiones Urbanas Internacional, S.A., que la fecha de inicio u orden de proceder de la obra sería el 16 de abril de 2007, señalando que debían “dar inicio” a las obras preliminares y realizar los trabajos en las áreas “de acuerdo al acceso que se vaya estableciendo”, aunque previamente, mediante nota 051-FIDEC-07, del 26 de enero de 2007, dirigido a la ex Ministra de Vivienda **BALBINA HERRERA**, RAÚL BETHANCOURT, Gerente de Proyecto, por solicitud de **DIGNA DONADO**, informó a la ex Ministra el estado actualizado de distintos procesos, entre ellos del Edificio 2028, en el que se indicó que el mismo estaba en licitación y apertura de propuesta el 30 de enero de 2007, y pendiente por parte del MIVI, el plan de reasentamiento de 58 familias, en el que se concluía:

“Es importante agilizar el proceso de reasentamiento para iniciar las obras nuevas y continuar otras...”

“... se llega a la conclusión que se requiere elaborar estrategias que permitan reasentar las familias en un corto tiempo para poder dar las órdenes de proceder y que las empresas inicien el clavo y martillo, sobre este aspecto se han realizado consensos entre los equipos del MIVI y de FIDEC/GEP sobre el camino que se puede seguir y sustentamos la estrategia en lo establecido en el Reglamento Operativo del Proyecto lo que es compartido por el BID (Félix Alderete)” (Resaltado por el suscrito).

Lo anterior fue reiterado a la ex Ministra de Vivienda **BALBINA HERRERA**, ya que mediante nota 061-FIDEC-07, del 30 de enero de 2007, se le comunicó por solicitud de **DIGNA DONADO**, que ese día se había realizado la licitación del Edificio 2028, informándose además:

“La evaluación y orden de proceder dependerá (sic) del plan de reasentamiento de las familias” (resaltado por el suscrito).

7. En las Condiciones *Generales* del Contrato (CGC), se estableció que la “Fecha de Inicio”, era la fecha más tardía en que el contratista debiera empezar la ejecución de la obra y sobre este punto, se estableció en las Condiciones *Especiales* del Contrato (CEC), que la “Fecha de Inicio”, es a partir de la “Orden de Inicio de Obra”, momento desde el cual el contratista contaba con 15 días para presentar un cronograma de trabajo, para que junto con la presentación de una fianza de anticipo, se le otorgara o autorizara el pago del 30% como adelanto.

Además, en el Reglamento Operativo del Préstamo 1476, sobre “Desocupación de inmueble”, se estableció que el MIVI, “**previo al inicio de las obras de reforma del inmueble**”, instruiría a FIDEC y la Gerencia del Proyecto, para efectuar los arreglos para el traslado de los beneficiarios a soluciones transitorias y debía autorizar el traslado temporal de los beneficiarios a un inmueble desocupado propiedad del Gobierno, entre otras; pero como se pudo observar, la desocupación del Edificio 2028, no se efectuó de manera previa ni posterior a la orden de proceder, razón por la que no se hizo la obra.

8. Por otro lado, en las Condiciones Generales, Disposiciones Generales del contrato entre FIDEC y el contratista, relativo a Toma de posesión del sitio de las obras, se pactó lo siguiente:

“21.1 **El Contratante traspasará** al Contratista la posesión de la totalidad del Sitio de las Obras. Si no se traspasara la posesión de alguna parte en la fecha estipulada en las CEC, **se considerará que el Contratante ha demorado el inicio de las actividades pertinentes** y que ello constituye un evento **compensable**” (De acuerdo a CEC, la fecha de toma de posesión del sitio, era de acuerdo a orden de proceder) (Resaltado por el suscrito).

En atención a lo antes señalado, el contratista mediante notas reiteradas entre los meses de junio de 2007 y agosto de 2008, comunicó a FIDEC y al MIVI, que no iniciaron la obra porque no les habían dado en posesión el edificio y comunicó a FIDEC mediante nota del 30 de enero de 2009, que había incurrido en costos y gastos por el monto de los B/.480,003.60, lo que de acuerdo a la cita anterior, resulta un evento compensable y, por tanto, un perjuicio adicional al Estado.

9. Posteriormente, mediante Resolución 001-2009, del 10 de marzo del 2009, confirmado mediante Resolución 002-2009, del 7 de abril de 2009, FIDEC declaró resuelto administrativamente el contrato 006-2007, del 28 de marzo de 2007, ya que la revitalización del Edificio 2028, nunca ocurrió, pese a que se había desembolsado el anticipo del 30% y que el contratista había incurrido en gastos, situación que actualmente se encuentra en litigio.

10. El Código Penal vigente el año 2007, establece en sus artículos 322, 324 y 327, lo siguiente:

**Artículo 322:** El servidor público que sustraiga o malverse de cualquier forma o consienta que otro se apropie o sustraiga dinero o bienes cuya administración, percepción o custodia le hayan sido confiados por razón de su cargo, será sancionado con prisión de 3 a 10 años.

**Artículo 324:** El servidor público que por culpa de ocasión a que extravíen o pierdan los dineros, bienes, valores u otros de que trata el artículo 322 o a que otra persona los sustraiga o malverse, será sancionado con prisión de 1 a 3 años.

**Artículo 327:** Las disposiciones anteriores son extensivas:

1. Los que se hallen encargados por cualquier concepto de fondos, rentas o bienes de cualquier entidad pública.
2. ... “ (Resaltado por el suscrito).

Por lo tanto, acorde a las gestiones administrativas examinadas por la Secretaría Ejecutiva de Transparencia, se evidenció que DIGNA DONADO FLETCHER, actuando como Presidenta y Representante legal de la Fundación Pro Inversión y Desarrollo de Colón (FIDEC), otorgó al contratista Inversiones Urbanas Internacional, S.A., el 9 de abril del 2007, la orden de proceder para la revitalización del Edificio 2028, ubicado en el distrito y provincia de Colón, y con dicha orden el pago de B/.236,866.06, correspondiente al 30% de anticipo para la realización de la obra, sin que de manera previa ni posterior a la orden de proceder, se autorizara y procediera con la desocupación del inmueble, lo que impidió la realización del proyecto. Esta acción, que de acuerdo al Reglamento Operativo del Préstamo 1476/OC-PN, del 2 de noviembre de 2003, entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Estado panameño, debía ser realizado por el Consejo Directivo del Proyecto, bajo la tutela de la ING. *BALBINA HERRERA ARAÚZ*, organización administrativa encargada de la toma de decisiones del proyecto denominado “Revitalización Urbana y el Alivio de la Pobreza en Colón”, que tenía como objetivo principal procurar el fortalecimiento de la economía local, el empleo y contribuir con la solución al problema habitacional. El resultado real de esta gestión fue la pérdida de B/.236,866.06, pagados como anticipo y que se le reclame a la Nación adicionalmente los gastos administrativos incurridos por el contratista por B/.480,003.60. Adicionalmente no se pudo contribuir con el problema habitacional de la provincia de Colón, lo que podría constituir la posible comisión de un delito Contra la Administración Pública y, por tanto, se amerita una investigación del Ministerio Público.

Es en atención a todo lo expuesto, que solicitamos al Ministerio Público investigar lo denunciado, para verificar si se ha cometido un hecho penal y en todo caso establezca la vinculación de los responsables.

## V. PRUEBAS

Se aportan como pruebas, copias autenticadas de los siguientes documentos:

1. Convenio MEF-FIDEC (fs.1 - 9).
2. Addenda No.1, al Convenio MEF-FIDEC (fs.10 - 11).
3. Contrato de obra No.006-2007, entre la Fundación Pro-Inversión y Desarrollo de Colón y la Sociedad Anónima denominada Inversiones Urbanas Internacional S.A. (fs.12 - 14).
4. Licitación Pública Nacional LPN-FIDEC-MIVI-RE 2028-06-06, para la Revitalización del Edificio 2028, de Colón (fs. 15 - 170).
5. Préstamo 1476 BID-MIVI / Reglamento Operativo (fs. 171 - 215).
6. Nota 164-FIDEC-07, 9/abril/2007, consistente en la orden de proceder al Contratista para la ejecución de la obra. (f.216).
7. Nota fechada 9/abril/2007 de Inversiones Urbanas Internacional, dirigida a Digna Donado, solicitando el pago del 30% en concepto de adelanto (f.217),
8. Memorando Interno del 10/abril/2007, suscrito por Yariela Zeballos (f.218).

9. Notas del 15/abril, 20/mayo, 7 y 22/junio, 16 y 25/julio, 3/agosto, 3 y 27/septiembre, 9 y 21/noviembre, todos del año 2007; 3/febrero, 15/abril, 9/mayo, 3/junio, y 15/agosto, todos del 2008, y dos notas del 30/enero/2009, todas de Inversiones Urbanas Internacional, dirigidas a FIDEC (fs.219-241).
10. Nota 393-FIDEC-07, del 25/septiembre/2007 (f.241).
11. Nota del BID, CPN-393/2009, de 18/febrero/2009 (f.242).
12. Resolución 001-2009, de 10/marzo/2009 (fs.243-244).
13. Nota 009-FIDEC-07, de 8/enero/2007 (f.245).
14. Nota 051-FIDEC-07, de 26/enero/2007 (fs.246-249).
15. Nota 006-MIVI-FIDEC, de 12/febrero/2007 (f.250).
16. Nota 010-MIVI-FIDEC, de 12/febrero/2007 (f.251).
17. Nota 061-FIDEC-07, de 30/enero/2007 (f.252).
18. Nota 031-MIVI-FIDEC, de 12/febrero/2007 (f.253).
19. Nota 014-MIVI-FIDEC, de 12 febrero/2007 (f.254).
20. Nota 184-FIDEC-07, de 18/abril/2007 (fs.255-256).
21. Nota 186-FIDEC, de 18/abril/2007 (f.257).
22. Nota de 28/abril/2008, MIVI (f.258).
23. Nota BID, CPN-988/2008, de 23/abril/2008 (fs.259-262).
24. Nota 156-FIDEC-08, de 9/mayo/2008 (f.263).
25. Nota 193-FIDEC-08, de 27/mayo/2008 (fs.264-266).
26. Nota 274-FIDEC-08, de 17/julio/2008 (fs.267-270).
27. Nota 299-FIDEC-08, de 31/julio/2008 (fs.271-273).
28. Nota 374-FIDEC-08, de 7/octubre/2008 (f.274).
29. Nota 440-FIDEC-08, 24/noviembre/2008 (fs. 275-276).
30. Nota 034-FIDEC-09, de 28/enero/2009 (f.277).
31. Nota 047-FIDEC-09, de 9/febrero/2009 (f.278).
32. Nota 076-FIDEC-09, de 9/marzo/2009 (f.279).
33. Nota 122-FIDEC-09, de 21/mayo/2009 (f.280).
34. Nota de 29/mayo/2009, del MIVI (fs.281-282).
35. Nota 162-FIDEC-09, de 13/julio/2009 (fs.283-287).
36. Nota de 29/mayo/2009, del MIVI (fs.288-289).
37. Nota 164-FIDEC-09, de 15/julio/2009 (fs.290-292).
38. Documento titulado Yariela Zeballos, del 10/septiembre/2009 (f.293).
39. Nota de 9/septiembre/2009 de Katz & López (fs.294-297).
40. Memorando 14004-SG-630-09, de 22/septiembre/2009 (f.298).
41. Nota DMV-1584-2007, de 4/octubre/2007, del MIVI (f. 299-301).
42. Nota del 22/noviembre/2007, del BID (f.302).
43. Registro Público, certificación 004409 (f.303).
44. Registro Público, certificación 019480 (f.304).
45. Decreto Personal 18, de 20/enero/2005 (fs.305-306).
46. Acta de Toma de Posesión de 1/enero/2005 (f.307).
47. Resuelto de Personal 71, de 18/octubre/2004 (f.308).

## **VI. FUNDAMENTO DE DERECHO**

Título X del Libro Segundo del Código Penal (Ley 18 de 1982), 1996 del Código Judicial y Decreto Ejecutivo 232 del 21 de julio de 2009.

**Fernando Núñez Fábrega**  
Secretario Ejecutivo