



Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana

Capítulo Panameño de Transparencia Internacional (TI)

Oficinas:
Nuevo Paitilla, Calle 59 Este
y Vía Israel, Duplex 25,
Ciudad de Panamá

Tels.: +507 223-4120 / 22 / 24
Cel. +507 69811153
Fax: +507 223-4125

libertad@libertadciudadana.org
www.libertadciudadana.org

TW IG FB : @LibertCiudadana

Equipo Ejecutivo

Olga de Obaldía
Directora Ejecutiva

Fanía Quirós Guardia
Directora Administrativa

Junta Directiva

Carlos Barsallo
Presidente

Arlene Calvo
Vicepresidenta

Jorge Molina Mendoza
Secretario

Claudio Valencia
Tesorero

Felipe Ariel Rodríguez
Fiscal

Felipe Chapman
Director

I. Roberto Eisenmann Jr.
Director

Diego Quijano Durán
Director

María Luisa Romero
Directora

Lina Vega
Directora

Panamá, 29 de diciembre de 2020.

Ref: OdeO-257-2020

Licenciado

EDUARDO ULLOA M.

Procurador General de la Nación
Despacho Superior, ANCON
Ciudad.

Respetado señor Procurador:

La Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional (en adelante, la Fundación) es una organización no gubernamental sin fines de lucro, inscrita en la Ficha C-10915, Rollo 2920, Imagen 002 de la Sección Personas Común del Registro Público y con personería jurídica reconocida mediante Resuelto No.68 de 5 de marzo de 1995, emitido por el Ministerio de Gobierno de Panamá.

Según los Estatutos de la Fundación (art. 6, literal d), contenidos en Escritura Pública No.3429 de 31 de marzo de 1995, ésta tiene entre sus finalidades la de “aumentar la conciencia pública sobre la ocurrencia y el impacto que tiene la corrupción en todas sus formas”, además de promover “la transparencia, los gobiernos abiertos y la rendición de cuentas en el sector público y privado, la administración de justicia y apoyará a las instituciones y mecanismos para combatir la corrupción” (el resaltado y las subrayas son nuestros).

Esta forma de participación ciudadana se inscribe en el modelo propuesto por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. En ese sentido, el artículo 13 de dicha convención establece que los Estados Parte tienen “el deber de promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción, fomentando la intervención de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales”.

.../ Página 1 de 10

Solo con libertad es posible la ciudadanía plena



En ese contexto, el derecho internacional de derechos humanos ha reconocido la relación que existe entre corrupción y derechos humanos¹. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) ha insistido en la necesidad de una persecución penal firme, eficiente pero transparente por parte de las autoridades del sistema de justicia penal (Corrupción y Derechos Humanos, CIDH, 2019). En ese orden, uno de los Informes de la Relatora Especial de la Organización de Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados (2014), afirma que el deber de rendición de cuentas en materia judicial se extiende a los agentes del Ministerio Público:

“(...) la autonomía de los fiscales no debería ir en detrimento de la rendición de cuentas (A/HR/20/19, párr. 82). Los fiscales pueden rendir cuentas **mediante la presentación de informes públicos por el Fiscal General**, la elaboración de **auditorías públicas** con las cuestiones financieras o de organización, la sujeción de las actividades fiscales a escrutinio judicial, el establecimiento de un consejo fiscal o **un órgano independiente similar** (...) (el resaltado es nuestro).”

En este escenario, no existe duda que la investigación penal por los actos de corrupción pública de la empresa **ODEBRECHT** es la de mayor importancia y significación en la historia de nuestro país. Por tratarse de una estructura organizada transnacional, que ha lesionado gravemente la integridad institucional y patrimonial del Estado, este proceso penal se encuentra sometido, inevitablemente, a un estricto **escrutinio público**.

Sin embargo, durante los últimos años, la información brindada por el Ministerio Público de Panamá no ha sido, a nivel nacional, lo suficientemente clara, consistente y oportuna respecto de estos procesos, además de la denunciada falta de colaboración en materia de cooperación judicial, a nivel internacional².

Ello obliga a la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional, en cumplimiento de sus finalidades y en ejercicio de su legítimo **derecho ciudadano de petición**, a la asistencia a su Despacho a plantear lo siguiente:

¹En el Prefacio de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, se declara que “la corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro con consecuencias corrosivas para la sociedad, socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana (...) la corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras”

² Ver: <https://www.prensa.com/imprensa/panorama/panama-obstaculizo-lava-jato-exprocurador-de-brasil/>



El día 9 de noviembre de 2017, el Ministerio Público de Panamá anunció, en el sitio web institucional, la nota titulada “**AUDIENCIA No.1 DE HOMOLOGACIÓN CASO ODEBRECHT**”, la cual declara³:

“El primer Acuerdo de Colaboración Eficaz pactado entre la Fiscalía Especial Anticorrupción y el Colaborador No.1, el abogado defensor Samuel Quintero y la **Constructora Norberto Odebrecht Panamá, S.A. y Constructora Norberto Odebrecht, S.A.** fue validado por el Juez Decimosegundo del Primer Circuito Judicial de la Provincia de Panamá, ramo penal.

El Juez Carrasquilla validó el Acuerdo No.3 suscrito el 26 de julio de 2017 celebrado entre las partes, en investigación que instruyó la Fiscal Zuleyka Moore del Caso Odebrecht-Constructora del Sur, por los delitos de blanqueo de capitales y contra la administración pública. Para tales fines, se rindieron **dos resoluciones indagatorias, la No.2-2017 del 24 de enero de 2017 y la No.3-2017 del 7 de marzo de 2017**, por delitos contra la Administración (sic) y contra el orden económico.

Así mismo el Juez procedió a archivar la causa contra el Colaborador No.1, decretando la ruptura de la unidad procesal al concretarse las condiciones del acuerdo. El juzgador calificó el acuerdo de **la sanción con el pago de la multa de 220 millones de dólares pagaderas** (sic) a 12 años, suma que encaja en los parámetros legales de la investigación debido a que la declaración indagatoria del colaborador fue esencial para la descubrir a los partícipes y autores de hechos de corrupción” (el resaltado es nuestro).

Este comunicado institucional del Ministerio Público refiere la celebración de un acuerdo de colaboración eficaz dentro del referido proceso, sometido a las reglas de procedimiento del sistema penal mixto. Como es sabido, los acuerdos de pena y de colaboración constituyen una de las formas excepcionales de terminación del proceso penal. La figura fue introducida a través del artículo 220 del Código Procesal Penal, incorporado al Capítulo V del Libro IV **ídem**, como un procedimiento alternativo de solución del conflicto penal. Esta

³ Consta en el sitio institucional del Ministerio Público otra noticia que refiere la celebración de una audiencia No.2 de colaboración en el caso Odebrecht. Ver: <https://ministeriopublico.gob.pa/audiencia-no-2-homologacion-caso-odebrecht/>



disposición fue transcrita casi textualmente en el artículo 24 de la Ley No.4 de 17 de febrero de 2017:

“El Ministerio Público y el imputado en compañía de su defensor podrán realizar **acuerdos de pena o colaboración a partir de la diligencia que ordena la indagatoria** y antes de la celebración de la audiencia ordinaria; relacionados con:

1. La aceptación del imputado los hechos de la resolución de indagatoria o parte de ellos, así como la pena a imponer.
2. La colaboración eficaz del imputado para el esclarecimiento del delito para evitar que continúe su ejecución o que se realicen otros delitos o el aporte de información esencial para descubrir a sus autores o partícipes.

Realizado el acuerdo, el Fiscal deberá presentarlo ante el Juez de la causa mediante acto de audiencia oral, quien únicamente podrá negarlo por desconocimiento de los derechos o garantías fundamentales o cuando existan indicios de **corrupción o venalidad**⁴.

Aprobado el acuerdo en el caso del numeral 1, el Juez de la causa procederá a dictar la sentencia y de ser condenado el imputado, impondrá la pena que no podrá ser mayor de la acordada ni podrá ser inferior a 1/3 parte de la que le correspondería por el delito. En el caso del numeral 2, según las circunstancias, se podrá acordar una rebaja de la pena o se mantendrá en suspenso la solicitud de apertura causa criminal hasta que se concreten las condiciones del acuerdo, decretándose la ruptura de la unidad procesal respecto al colaborador eficaz. En este último supuesto, se procederá al archivo de la causa por parte del Tribunal.”

⁴ Resulta interesante que en la versión del artículo 220 del Código Procesal Penal, el Juez podrá negar la aprobación del acuerdo si éste se produce “en desconocimiento de los derechos o garantías fundamentales o cuando existan indicios de **corrupción o banalidad**”. Impresiona que en el texto del artículo 24 de la Ley No.4 de 17 de febrero de 2017, según la versión de la Gaceta Oficial No.28221-B de 17 de febrero de 2017 (ver: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28221_B/60030.pdf) fue sustituido el sustantivo “banalidad” por “venalidad”. Esta última noción es definida, por el Diccionario de la Real Academia Española (ver: <https://dle.rae.es/>) como la cualidad de “venal”, adjetivo que califica quien “se deja sobornar por dádivas”. La expresión se asimila así al primer supuesto de corrupción. Así, parece haber sido excluido el supuesto de banalidad, el cual informa el criterio de proporcionalidad, de indiscutible valor y pertinencia en la homologación judicial de un acuerdo de pena o de colaboración.



No obstante lo anterior, si el imputado debe comparecer como testigo principal de cargo la apertura causa criminal queda en suspenso hasta que cumpla con su compromiso de rendir testimonio. Si el imputado cumple con lo acordado, se procederá a la suspensión de la apertura a causa criminal en caso contrario se podrá proceder a verificar lo relativo a su acusación

Esta norma aplicará solamente para aquellos procesos que se sigan por hechos delictivos cometidos antes del 2 de septiembre 2016. “

Ahora bien, los acuerdos de pena y colaboración comprenden un indiscutible valor estratégico en la moderna persecución penal en materia de corrupción y otras formas de delincuencia organizada. Por ello, la Procuraduría General de la Nación, mediante Resolución No.22 de 18 de marzo de 2013, ha declarado que los acuerdos de pena y de colaboración realizados entre los fiscales y la defensa, constituyen “uno de los mecanismos más sensitivos de resolución de conflictos”. La resolución adopta un **Protocolo de Actuación** para estos acuerdos, afirmando:

“Los agentes del Ministerio Público, en el ejercicio de sus funciones, deben aplicar los valores que fueron adoptados mediante el Decreto Ejecutivo No.245 de 15 diciembre 2004, por el cual “se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en el Gobierno Central”⁵ (...), a saber: probidad, prudencia, justicia, templanza, idoneidad, responsabilidad, transparencia, igualdad, respeto, actitud, capacitación, legalidad, evaluación, veracidad, discreción.”

El ordinal Tercero de la citada resolución, indica que “el Ministerio Público tiene la obligación de garantizar la tutela de los intereses de la víctima del delito. En consecuencia, realizará las gestiones pertinentes para informar a la víctima los resultados del acuerdo.” (el resaltado y las subrayas son nuestros). Debe entenderse que, ante la ausencia de una reglamentación prevista para el sistema penal mixto, este Protocolo de Actuación resulta,

⁵ Este Código fue adoptado por el Ministerio Público, mediante la Resolución No.1 de 6 de julio de 2005, dictada por la Procuraduría General de la Nación.



por analogía, aplicable a los acuerdos de colaboración y de pena celebrados en este régimen.

Ahora bien, la Procuraduría General de la Nación dispuso, mediante Resolución No.13 de 3 de febrero de 2015, “adoptar los mecanismos de veeduría ciudadana que establece la Ley No.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”. El numeral 3 del artículo 14 de la referida ley, indica que tienen carácter restringido “los asuntos relacionados con procesos jurisdiccionales adelantados por el Ministerio Público y el Órgano Judicial, los cuales son accesibles por las partes al proceso, **hasta que queden ejecutoriados**” (el resaltado es nuestro). En consecuencia, el principio de reserva no puede invocarse luego de la conclusión del proceso penal y de la consecuencia administrativa de su ejecutoria, el archivo de la causa.

Debe precisarse que, según el comunicado oficial del Ministerio Público, “el Juez procedió a archivar la causa contra el Colaborador No.1, decretando la ruptura de la unidad procesal”. Debe considerarse, por ende, que el proceso penal seguido al Colaborador No.1 ha concluido. En consecuencia, el principio de reserva no mantiene vigencia respecto del caso del Colaborador No.1.

Sobre las premisas establecidas, la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana afirma la legitimidad ciudadana de su derecho de petición y el deber de las autoridades del Ministerio Público de brindar información a la sociedad panameña -víctima directa de la comisión de los delitos de corrupción e interesada en su efectiva represión- sobre la celebración y cumplimiento de los acuerdos suscritos con las empresas **Constructora Norberto Odebrecht Panamá, S.A.** y **Constructora Norberto Odebrecht, S.A.** solicita a usted que brinde la siguiente información:

1. ¿Los Acuerdos de Colaboración suscritos por el Ministerio Público con **Constructora Norberto Odebrecht Panamá, S.A.** y **Constructora Norberto Odebrecht, S.A.** fueron sometidos al Protocolo de Actuación para los Acuerdos con la Defensa, descrito en la Resolución No.22 de 18 de marzo de 2013, dictada por la Procuraduría General de la Nación?
2. ¿Los Acuerdos de Colaboración referidos fueron documentados según los formularios exigidos por el Protocolo de Actuación previsto por la Resolución No.22 de 18 de marzo de 2013, dictada por la Procuraduría General de la Nación?



3. El comunicado oficial se refiere a la celebración de un Acuerdo de Colaboración. No obstante, añade que el tribunal de la causa “calificó el acuerdo de **la sanción** con el pago de la multa de 220 millones de dólares pagaderas a 12 años” (sic). Se afirma, pues, la existencia de una sanción de carácter pecuniario. Favor aclarar si:
 - a. Esta sanción es adicional a los 59 millones de dólares que la empresa Odebrecht acordó pagar a Panamá como “fondo de garantía mientras se investigan sus sobornos en el país” según informó la entonces Procuradora Kenia Porcell el 12 de enero de 2017 en conferencia de prensa a la Nación,⁶ o si en la suma de 220 millones ya se incluía la cifra inicial publicada de 59 millones.
 - b. Esta sanción se inscribe en la categoría de **multa**, sanción prevista para las personas jurídicas, según el artículo 51, numeral 2, del Código Penal.
4. Si la respuesta anterior es afirmativa, indique si el convenio homologado también comprendía **un acuerdo de pena** entre las entidades imputadas, **Constructora Norberto Odebrecht Panamá, S.A. y Constructora Norberto Odebrecht, S.A.**
5. ¿En ese sentido, indique cuáles fueron los criterios que motivaron la fijación de esta sanción pecuniaria en 220 millones de dólares? En conferencia de prensa a la Nación, el 1º de agosto de 2017, la entonces procuradora Kenia Porcell indicó que de dicha sanción, 100 millones correspondían al uso del sistema bancario y financiero para blanqueo de capitales.⁷ Dado que en lo administrativo es competencia de la Superintendencia de Bancos de Panamá, favor indicar si el Ministerio Público cursó advertencia a la Superintendencia de Bancos de Panamá, y de ser así proveer copia de la misma.

⁶ Ver: <https://www.efe.com/efe/america/economia/odebrecht-pagara-a-panama-59-millones-de-dolares-por-el-caso-los-sobornos/20000011-3147197>

⁷ Ver: https://www.prensa.com/judiciales/Ministerio-Publico-autoridades-judiciales-Brasil_0_4816018363.html



6. ¿Cuál fue el fundamento jurídico para la fijación de un plazo de 10 años para el cumplimiento de esta sanción pecuniaria?⁸
7. Exprese si existe un registro que documente si, además de la sanción pecuniaria contra dichas empresas, fueron o no contempladas por el Ministerio Público otras sanciones previstas en el artículo 51 del Código Penal de 2007, como “la cancelación o suspensión de la licencia o registro por un término superior a cinco años” (numeral 1) o “la inhabilitación para contratar con el Estado, directa o indirectamente, por un término no superior a los cinco años” (numeral 3).
8. Si la sanción pecuniaria aprobada por el Juzgador se trata de la efectiva aplicación de una pena, indique las razones por las cuales este acuerdo fue presentado públicamente como de colaboración y no como un acuerdo de pena.
9. Si se trata de un supuesto de colaboración eficaz y rebaja de pena⁹ -previsto en el cuarto inciso del artículo 24 de la Ley No.4 de 17 de febrero de 2017-, indique si se conocen los criterios invocados para la la disminución judicial de la pena aplicable.
10. El comunicado oficial del Ministerio Público indica que “la declaración indagatoria del colaborador fue esencial para descubrir a los partícipes y autores de hechos de corrupción”. Favor indicar si este acuerdo se encuentra condicionado a la comparecencia del Colaborador No.1 en la audiencia ordinaria de este proceso penal?
11. Exprese si el Órgano Judicial o el Ministerio Público, por medio de sus tribunales o agencia de cumplimiento, ha brindado seguimiento a la ejecución de la sanción pecuniaria aprobada por el tribunal.

⁸ El Código Penal no prevé un plazo para el cumplimiento de una multa aplicada, como pena, a una persona jurídica, declarada penalmente responsable. Sin embargo, como criterio de proporcionalidad, referimos el artículo 59 del Código Penal establece un máximo de 12 meses para el pago de la pena de días multa impuesta a personas naturales.

⁹ En el penúltimo párrafo del artículo 27 de la Ley No.4, se establece. “En el caso del numeral 2, según las circunstancias, se podrá acordar una rebaja de la pena o se mantendrá en suspenso la solicitud de apertura causa criminal **hasta que se concreten las condiciones del acuerdo**, decretándose la ruptura de la unidad procesal respecto al colaborador eficaz” 8el resaltado es nuestro).



12. Informe, con los soportes correspondientes, si esta sanción ha sido cumplida puntualmente, según lo previsto en el acuerdo mencionado.
13. Señale si, luego de información difundida en medios de comunicación social a nivel nacional e internacional¹⁰, el Ministerio Público ha realizado una evaluación que verifique si la cooperación brindada por el Colaborador No.1 reúne, a la luz de la información surgida posteriormente, los requisitos de **integridad, utilidad, exhaustividad y buena fe** que permitan caracterizarla, en la actualidad, como eficaz.
14. Explique si, en el evento de incumplimiento o mala fe, información incompleta o acreditada mala fe por parte de un colaborador premiado por un acuerdo de delación, el Ministerio Público tiene la facultad de desistir o solicitar la revocación del respectivo acuerdo.
15. Indique si los bancos fueron considerados cómplices y si les fueron formulados cargos a alguna entidad bancaria local, respecto de la cual se hubiese acreditado la ocultación de fondos ilícitos procedentes de los actos de corrupción investigados.
16. Indique si los bancos involucrados presentaron la denuncia/querrela por el delito contenido en el Código penal de presentar información falsa al banco para apertura de cuenta bancaria o respaldos falsos para justificación de transacciones.
17. En cuanto a las políticas públicas de persecución penal, indique si esa entidad ha identificado -de conformidad a la evidencia obtenida en la referida investigación- cuáles fueron los espacios de vulnerabilidad del sistema bancario panameño, utilizados por esta estructura delictiva, a fin de promover la elaboración y difusión de buenas prácticas que garanticen la **prevención y no repetición** de estos hechos delictivos.

Señor Procurador, la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional, ha advertido con preocupación -junto a otros sectores de la sociedad civil- que la celebración y ejecución de los acuerdos de

¹⁰ Ver: <https://www.icij.org/investigations/bribery-division/filtracion-revela-millonarios-pagos-asociados-con-el-escandalo-de-odebrecht/>



colaboración dentro de estos emblemáticos procesos penales anticorrupción, no han sido objeto de una sostenida rendición de cuentas por parte del Ministerio Público. Al margen de la información reservada por motivos de seguridad procesal, estimamos que existen aspectos sensitivos que deben ser explicados, con claridad y suficiencia, a la sociedad panameña, en tanto víctima permanente de los delitos de corrupción pública.

Solicitamos a usted que a través de su Despacho sea construido, por medio de una **Veeduría Ciudadana** -mecanismo de participación ciudadana reconocido internacionalmente- **un espacio público para la rendición de cuentas** sobre los temas abordados en la presente petición sobre los citados procesos penales, lo cual constituye un desafío histórico para la independencia, transparencia, efectividad e imparcialidad de la administración de justicia en Panamá.

De usted, atentamente,

OLGA DE OBALDÍA

Ced. 8-235-1279

Abogada con Idoneidad 1798 del 25 de octubre de 1988.

Directora Ejecutiva

Fundación para el Desarrollo para la Libertad Ciudadana

Capítulo Panameño de Transparencia Internacional