

PREMIO MEY 2022 | ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

¿Quién controla a quién?

Las fiscalías de justicia penal frente a delitos vinculados a la captura político-corporativa del Estado en México y Perú

María de Lourdes Velasco Domínguez



Centro de Estudios®
Espinosa Yglesias

PROMOVEMOS LA IGUALDAD
DE OPORTUNIDADES



¿Quién controla a quién?

Las fiscalías de justicia penal frente a delitos vinculados a la captura político-corporativa del Estado en México y Perú

María de Lourdes Velasco Domínguez

mención especial del Premio MEY 2022 en la categoría de artículo de investigación



Centro de Estudios®
Espinosa Yglesias

PROMOVEMOS LA IGUALDAD
DE OPORTUNIDADES

CONSEJO DIRECTIVO CEEY

Amparo Espinosa Rugarcía

Amparo Serrano Espinosa

Julio Serrano Espinosa

Roberto Vélez Grajales

Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C.

CEEY Editorial

© Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C., 2022

www.ceey.org.mx

[Emilio Lozoya] me envió una carta diciendo que quiere que yo haga un pronunciamiento público sobre su inocencia [...] Creo que esta carta refleja en gran medida la impunidad, es decir, el planteamiento de que 'soy una figura pública. La autoridad se tiene que disculpar'. Esto es lo que me parecía particularmente grave.

Santiago Nieto, Ex fiscal de la Fiscalía especializada en delitos electorales de la PGR México (2017).

Creemos que tenemos la verdad y los fundamentos que ha expuesto el fiscal de la nación son falsos, no se ajustan a la verdad y por el contrario pretende favorecer intereses y organizaciones criminales que son objeto de investigación por parte de mi persona.

José Domingo Pérez, Fiscal del Equipo Especial Lava Jato de Perú (2019).

Síntesis

La captura político-corporativa del estado refiere al control sobre el acceso y el ejercicio del poder en una o más áreas del estado por parte de elites políticas y económicas que buscan su beneficio privado. Para poder operar requiere de la captura o neutralización de los mecanismos de rendición de cuentas como las fiscalías de justicia penal (Durand, 2019; Vázquez, 2019). Dado que las fiscalías de justicia penal son fundamentales para lograr la rendición de cuentas de actores políticos y económicos involucrados en actos de gran corrupción en un estado de derecho democrático (Langer & Slansky, 2017) el artículo busca responder: ¿en qué condiciones es posible que las fiscalías de justicia penal logren hacer rendir cuentas exitosamente a políticos y corporaciones involucrados en actos de captura estatal? En respuesta se argumenta que los resultados de las fiscalías frente a los delitos asociados a la captura estatal son condicionados por los mecanismos de control que mayor incidencia tengan en la operación de estas instituciones. Si predominan mecanismos antidemocráticos encaminados a proteger los intereses de élites políticas y económicas, los resultados de las fiscalías serán deficientes. En cambio, si impera una ecología de mecanismos de control democráticos que busquen cuidar el correcto funcionamiento de las fiscalías, será posible que estas instituciones logren sentencias condenatorias y acuerdos de reparación del daño. Para valorar la pertinencia de la teoría se analiza de manera comparada los mecanismos causales que condujeron a resultados contrastantes entre las fiscalías anticorrupción en Perú y México de 2016 a 2020 en su procesamiento de los delitos que involucró la colusión corrupta de la empresa Odebrecht y altos funcionarios públicos. Ambos casos comparten condiciones similares,

pero tienen resultados contrapuestos. En ambos se investigan delitos análogos y ha prevalecido una élite gobernante con intereses opuestos al cumplimiento del mandato de las fiscalías y una sociedad civil activa en su exigencia de justicia. Sin embargo, la Fiscalía de Perú ha tenido logros importantes a diferencia de su homóloga en México.

Palabras clave: *fiscalías, corrupción, captura estatal, accountability, Odebrecht*

Introducción

La captura del estado ocurre cuando «los poderes fácticos determinan el contenido de las leyes, de las políticas públicas o de los procedimientos, y el órgano estatal correspondiente cede a las presiones del poder fáctico» (Vázquez, 2019, p. 66). Cuando los captores son élites políticas y corporaciones económicas que ejercen una «influencia excesiva y a veces indebida» en las decisiones públicas para su beneficio privado (Durand, 2019), se puede hablar de captura político-corporativa del estado.

La intensidad de la captura depende de la o las instituciones o altos funcionarios en los que logran incidir, la extensión de los procesos de políticas públicas que impactan y el grado de institucionalización de estos procesos. De esta forma «los captores pueden incidir en la generación, debate, adopción o veto, implementación y evaluación [de políticas públicas]. Existe una situación general de captura si este proceso se repite y por lo tanto se institucionaliza» (Durand, 2019, p. 50).¹

Un elemento clave para que estos procesos de captura tengan lugar es la neutralización o la propia captura de «los mecanismos de rendición de cuentas ya sea horizontales, en el Estado, o verticales, en la sociedad» (Durand, 2019, p. 50). Uno de los mecanismos de rendición de cuentas más relevantes frente al vasto conjunto de delitos que se configuran en los procesos de captura estatal son los sistemas de justicia penal.

¹ Algunos expertos han reconocido la persistencia de patrones de captura estatal en América Latina que se desenvuelve en un círculo vicioso que comienza cuando grandes empresas financian de manera ilegal las campañas electorales de candidatos a gobernadores locales o presidentes nacionales; una vez en que los políticos financiados llegan al poder, las empresas les entregan sobornos para influir de manera privilegiada en la toma de decisiones públicas, incluyendo la creación de iniciativas de reformas y leyes (lobby legislativo), el nombramiento de actores vinculados al mundo corporativo en puestos de toma de decisiones públicas o viceversa (puerta giratoria), el otorgamiento de contratos con beneficios indebidos a las corporaciones. Otro elemento importante en estos procesos es la neutralización o captura de los mecanismos de rendición ciudadanos y estatales que podrían representarles un obstáculo (Durand, 2019; Vázquez, 2019).

Una de las principales instituciones de este sistema de justicia son las fiscalías de justicia penal, las cuales han sido reconocidas como el cuello de botella del sistema (Michel, 2019; Van Aaken et al., 2010), ya que poseen amplias facultades para filtrar aquellos actos que serán sancionados por los tribunales penales. En principio las fiscalías definen que hechos investigar, por considerarlos posiblemente constitutivos de delitos, enseguida deciden qué líneas de investigación seguir, pueden decidir concluir las investigaciones sin llegar a los responsables, tienen el poder de definir a quiénes acusar y sobre qué delitos, pueden establecer acuerdos de terminación anticipada de proceso o de colaboración con los acusados a cambio de reducir sus penas y están facultadas para promover una determinada reparación del daño.

Debido al amplio poder de las fiscalías para promover las sanciones penales por los delitos involucrados en la captura estatal, los actores políticos o económicos buscan incidir en sus procesos o incluso capturar los procedimientos y políticas de estas instituciones evadir la rendición de cuentas (Durand, 2019; Velasco, 2021). Así, la captura político-corporativa estatal impone serios desafíos a las Fiscalías, en principio de tipo técnico, ya que deben investigar delitos complejos como delitos electorales, lavado de activos, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, delincuencia organizada o asociación delictuosa. Pero, además, los desafíos son de tipo político, ya que la persecución penal de estos delitos por parte de las fiscalías pone a prueba su independencia de los poderes, partidos y actores políticos de alto nivel, así como su imparcialidad frente a los actores económicos poderosos.

En este marco de ideas la presente investigación busca responder: ¿en qué condiciones es posible que las fiscalías de justicia penal logren hacer rendir cuentas exitosamente a políticos y corporaciones involucrados

en actos de captura estatal? La rendición de cuentas exitosa puede definirse a partir del logro de medidas cautelares, sentencias condenatorias y acuerdos de reparación del daño contra los altos funcionarios políticos y económicos.

Por lo tanto, el objetivo del artículo es: explicar en qué condiciones es posible que las fiscalías de justicia penal hagan rendir cuentas de manera exitosa a políticos y corporaciones involucrados en procesos de captura estatal.

El artículo sostiene que las investigaciones previas han hecho aportes sustantivos en este campo de investigación, sin embargo, hasta ahora no han tenido en cuenta la importancia de los mecanismos de control a la labor de las fiscalías. Por lo tanto, los resultados de las fiscalías frente a los delitos asociados a la captura estatal son condicionados por los mecanismos de control que mayor incidencia tengan en la operación de estas instituciones. Si predominan mecanismos antidemocráticos encaminados a proteger los intereses de élites políticas y económicas, los resultados de las fiscalías serán deficientes. En cambio, si impera una ecología de mecanismos de control democráticos que busquen cuidar el correcto funcionamiento de las fiscalías, será posible que estas instituciones logren sentencias condenatorias y acuerdos de reparación por los daños.

Para analizar la fiabilidad de esta teoría se realizó un análisis comparado (Przeworski & Teune, 1970) del desempeño y los resultados obtenidos por las fiscalías anticorrupción; así mismo a través del análisis de procesos o *process tracing* se conformaron dos mecanismos causales que permiten explicar la incidencia de diversos mecanismos de control, tanto intra gubernamentales, social e internacionales en la labor de las fiscalías.

Los casos de estudio seleccionados son Perú y México de 2016 a 2020, ya que sus fiscalías de justicia penal son las responsables de llamar a

la rendición de cuentas por los actos de corrupción que involucraron a la corporación brasileña Odebrecht, diversas empresas locales y a altos funcionarios públicos. La selección de estos casos obedece a que las fiscalías de México y Perú comparten condiciones similares, pero tienen resultados contrapuestos. En ambos casos las fiscalías han investigado delitos similares, ha prevalecido una élite gobernante con intereses opuestos al cumplimiento del mandato de las fiscalías, así como una sociedad civil activa en su exigencia de justicia; sin embargo, la Fiscalía de Perú ha tenido logros importantes a diferencia de su homóloga en México.

La corrupción transnacional encabezada por la constructora brasileña Odebrecht ha sido calificada como el caso «más emblemático de arreglos, colusión y corrupción empresarial de nuestro tiempo que [...] revela un problema mayor: la captura del Estado» (Durand, 2019, p. 15). Entre 2001 y 2016 Odebrecht pagó 439 millones de dólares a partidos políticos y representantes de instituciones de gobiernos con el fin de obtener ventajas en la obtención o mantenimiento de negocios en por lo menos 10 países de América Latina y otros más de África. Esto le permitió obtener 1.4 billones de dólares como resultado de sus redes de corrupción (*Plea Agreement. The United States vs Odebrecht*, 2016). A su vez, la operación Lava Jato iniciada por Brasil en 2014 y los procesos judiciales a que ha dado lugar en el continente han sido calificados como «la mayor operación anticorrupción del mundo» (Gonzalez-Ocantos & Pavão, 2018).

El fortalecimiento del poder de las corporaciones económicas debida a las reformas neoliberales y a la globalización acelerada de la economía y las comunicaciones desde finales del siglo pasado (Durand, 2019), aunado a la debilidad institucional que caracteriza a los sistemas de justicia en América Latina (Gallagher & Hilbink, 2019) y a la historia en la región de uso patrimonialista y autoritario del poder político han hecho posible los

fenómenos de captura político-corporativa del estado. Estos procesos han permitido la instauración de equilibrios antidemocráticos basados en el control sobre el acceso y el ejercicio del poder político (Durand, 2019). Por lo tanto, el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas como las fiscalías de justicia penal para que sean capaces de sancionar e imponer límites eficaces a este tipo de corrupción juega un papel crucial en la consolidación de un estado de derecho democrático en la región (Tamanaha, 2004; Langer & Sklansky, 2017).

El artículo se organiza en seis apartados. En primer lugar, se expone los aportes de las investigaciones previas que buscan explicar los resultados de las fiscalías frente a la gran corrupción y se argumenta a favor de la teoría de los mecanismos de control a las fiscalías como factores clave para explicar sus resultados. En segundo lugar, se presenta la metodología de investigación conformada por el análisis comparado y el estudio de procesos o *process tracing*. Enseguida se presentan los resultados obtenidos hasta 2020 por las fiscalías generales de México y Perú frente a los delitos asociados a la captura estatal propiciados por la empresa que involucraron a Odebrecht. En cuarto lugar, se presenta el caso de México caracterizado por la captura de la fiscalía por el poder ejecutivo y la neutralización de los mecanismos de control sociales que han buscado incidir en la fiscalía. A continuación, se expone el caso de Perú, el cual se ha distinguido debido a que su fiscalía ha tenido importantes logros en el manejo del caso Odebrecht, lo cual se explica por la ecología de mecanismos de control democráticos que han logrado impactar favorablemente en la labor de las fiscalías. En las conclusiones, se resaltan los principales hallazgos de la investigación y se apuntan algunos temas que requieren de mayor investigación.

I. Marco teórico

El sistema de justicia penal puede ser concebido como una red de *accountability* que tiene como objetivo formal prevenir, investigar, sancionar y reparar aquellos hechos constitutivos de un delito que hayan sido perpetrados tanto por particulares como por agentes estatales. En estados democráticos el sistema de justicia penal deberá apegarse a los principios del debido proceso y velar por la garantía de los derechos de víctimas e imputados (Langer & Slansky, 2017).

La corrupción político-corporativa derivada de la captura estatal representa desafíos particulares a los sistemas de justicia, debido a que involucra un conjunto de delitos que se cometen de forma oculta, pueden emplear mecanismos legales para evitar la rendición de cuentas e involucra a agentes estatales con poder para evadir la justicia. Más aun, los casos de corrupción transnacional imponen mayores retos al sistema, ya que emplean sofisticados mecanismos de lavado de activos, múltiples intermediarios para ocultar a los responsables finales; pero, sobre todo, los involucrados en estos delitos poseen amplio poder político y económico para corromper a las instituciones del sistema de justicia penal (Baraybar & Gonzalez Ocantos, 2019). Por lo tanto, los delitos de corrupción imponen serios desafíos técnicos, pero sobre todo políticos a las instituciones que conforman los sistemas de justicia.

Cuando los actos de colusión corrupta se han consumado, las Instituciones de Procuración de Justicia (IPJ) son las responsables de realizar acciones de rendición de cuentas o *accountability* política (Mainwaring, 2003) y corporativa², a través del desarrollo de

² Se propone el término *accountability* corporativa para referir al conjunto de mecanismos destinados a transparentar, vigilar y sancionar a corporaciones económicas de acuerdo con los principios de un estado de derecho democrático.

investigaciones que permitan llegar a la verdad y desarrollar estrategias de litigio para perseguir a los responsables ante los tribunales a fin de lograr que sean sancionados y que se establezcan medidas adecuadas para la reparación del daño.

Las investigaciones previas han estudiado las condiciones que permiten el procesamiento penal exitoso de actores políticos involucrados en corrupción, principalmente a través de estudios de caso; sin embargo, los estudios dedicados a conocer las implicaciones de los procesos penales contra corporaciones económicas son escasos (Dervan & Podgor, 2016). Se han destacado tres tipos de explicaciones al procesamiento penal exitoso de casos de corrupción: 1) las estructuras de oportunidad política, 2) la independencia política de fiscales y jueces y 3) la capacidad de agencia de los fiscales anticorrupción.

Las estructuras de oportunidad política refieren a la presencia eventual de ciertas coyunturas políticas y sociales que pueden favorecer el éxito en la persecución penal. Al respecto Vannucci (2020) y Guarnieri, Dallara & Sapignoli (2020), reconocen que en Italia los momentos de persecución penal masiva contra la corrupción ocurridos en la década de 1990, con la exitosa operación «Manos limpias» (en italiano *Mani pulite*) y en 2010 han sido impulsados por un contexto de movilización social anticorrupción. Vannucci (2020) resalta la importancia del consenso social anticorrupción encabezado por los medios de comunicación y el descontento social hacia el sistema de partidos como propulsores de la judicialización masiva de casos de corrupción. Por su parte, Guarnieri, Dallara & Sapignoli (2020) han señalado que Italia logra mayor número de investigaciones y condenas por casos de corrupción política que otros países del Oriente de Europa debido a que persiste una amplia mediatización de la corrupción política y los fiscales poseen amplio prestigio

social, además de que poseen mayor independencia y poderes de investigación.

Este conjunto de estudios ha resaltado la importancia del consenso social anticorrupción, la presión de los medios de comunicación y el prestigio de los fiscales como mecanismos que activan la persecución penal de la corrupción política en Italia; sin embargo no permiten explicar casos en los que, aun cuando existen medios de comunicación que difunden ampliamente los grandes escándalos de corrupción política y la población mantiene un amplio consenso anticorrupción que se refleja en el voto de castigo contra candidatos de partidos asociados con los escándalos de corrupción, esto no es suficiente para propiciar la apertura masiva de procesos penales anticorrupción, tal como ha sucedido en México a la llegada el nuevo gobierno federal en 2018.

En segundo lugar, la independencia política de fiscales y jueces ha sido otro factor explicativo de los logros del caso italiano (della Porta, 2001; della Porta, & Vannucci 2007; Guarnieri, Dallara & Sapignoli, 2020). Especialmente della Porta & Vannucci (2007) han destacado la importancia de la despolitización y mayor independencia política de los jueces italianos (incluidos los jueces persecutores), así como de la amplia legitimidad social que tenían durante la operación «Manos limpias», la cual llevó a alrededor de 1200 sentencias condenatorias por corrupción contra políticos y empresarios. Esto incluso propició que posterior a este operativo la clase política buscara protegerse a partir de reducir la independencia judicial y reformar los delitos de corrupción. A pesar de la centralidad de la independencia política *de jure* para impulsar procesos penales por corrupción exitosos, ha sido ampliamente discutido que la independencia política formal de fiscales y jueces no es suficiente, ya que puede emplearse de forma discrecional, auto interesada o para favorecer otros intereses

políticos o societales (Van Aaken, Feld, & Voigt, 2010; Tamanaha, 2004), en este caso, los propios jueces que impulsaron «Manos limpias» fueron acusados de favorecer al partido de izquierda y perseguir predominantemente a sus opositores.

Finalmente, se han resaltado diversos elementos de la agencia de los operadores de la justicia como definatorios del logro de sentencias exitosas. Por un lado, la «voluntad y capacidad de enfrentar los obstáculos técnicos [...] asegurar evidencias de alta calidad en ambientes de pobre información, construir relaciones con numerosos actores nacionales e internacionales e impulsar la cobertura mediática» (González-Ocantos & Baraybar, 2019, p. 63) son considerados elementos cruciales para el avance de los procesos penales del caso Odebrecht en Ecuador y Perú de 2017 a 2018. Por otra parte, la capacidad de los fiscales de lograr acuerdos de cooperación y coleccionar un elevado número de evidencias ha contribuido al logro de mayores y más severas condenas contra alcaldes acusados de corrupción de 1992 a 2016 por parte de un tribunal local de Brasil (Bento, Da Ros & Londero, 2020).

Sin embargo, la agencia de los fiscales no puede progresar en condiciones donde no existe un diseño institucional adecuado que impulse el poder de *accountability* político y corporativo. Además, la agencia de los fiscales puede conducir a resoluciones eficientes de casos a través de salidas rápidas y con bajos costos para los operadores, pero con baja protección a los derechos de las víctimas o sin una adecuada reparación del daño, esto ha sucedido en el sistema de justicia Estadounidense cuando se enfrenta a grandes corporaciones, ya que predominan imputaciones por delitos de baja penalidad y acuerdos con los imputados que reconocen su culpabilidad (95 % de las imputaciones son resueltas a través de *plea agreements*), (Dervan & Podgor, 2016). En consecuencia, hace falta

proponer nuevas formas de definir el éxito en la persecución penal de casos de corrupción, además de construir nuevas explicaciones a este fenómeno.

Teoría de los mecanismos de control democráticos y antidemocráticos

Dado que los actores involucrados en casos de gran corrupción tienden a controlar, neutralizar o corromper a los mecanismos de rendición de cuentas, especialmente a las fiscalías, es importante estudiar qué tipo de mecanismos de control antidemocráticos despliegan hacia estas instituciones.

Por otra parte, la labor de *accountability* de las fiscalías frente a la gran corrupción tiende a avanzar en contextos en los que impera una ecología de mecanismos de control democráticos capaces de contrarrestar a los mecanismos antidemocráticos. En consecuencia, propongo una conceptualización de mecanismos de control democráticos y antidemocráticos que permita entender y explicar los resultados del trabajo de las fiscalías anticorrupción a nivel local.

Las teorías clásicas sobre los mecanismos de *accountability* tienden a resaltar que son mecanismos formales o informales relevantes para garantizar la rendición de cuentas de los gobernantes hacia la ciudadanía a fin de que no se desvíen de sus objetivos a favor del bien público (Mainwaring, 2003, p. 5); sin embargo, es necesario considerar que los controles no siempre tienen como propósito que los gobernantes cumplan su mandato constitucional y se orienten hacia el bien público; sino al contrario, existen controles tanto intra gubernamentales como sociales que explícitamente buscan sesgar la labor de los gobernantes a favor de individuos o grupos privados.

Al respecto esta investigación propone una clasificación de los mecanismos de control de acuerdo con los propósitos que se plantean alcanzar. Mientras que la definición clásica de mecanismos de control supone que todos se encaminan a conseguir el bien público, considero que estos son solo un tipo de mecanismos a los que denominaré como democráticos; por otro lado, aquellos mecanismos encaminados a que los gobernantes otorguen privilegios o ventajas a individuos o grupos particulares los denominaré mecanismos antidemocráticos o corruptores.

Otra clasificación de los mecanismos de control, basada en las ideas expuestas por Mainwaring (2003) y sus críticas a la clásica teoría de O'Donnell (2003), reconoce la existencia de mecanismos intra gubernamentales y extra-gubernamentales y a su interior, estos pueden ser subdivididos por el tipo de control que ejercen, ya sea de vigilancia, de sanción o de denuncia. Esta clasificación puede ser complementada con la consideración de mecanismos de control internacionales o transnacionales.

1. Los mecanismos de control intra gubernamentales, que son equivalentes a los mecanismos horizontales de O'Donnell, se pueden subdividir en tres tipos:

a) De dependencia jerárquica: En una relación de subordinación al interior de las instituciones, se establece una relación de principal y agente que acontece cuando un principal nombra a un agente y tiene el poder de removerlo, sancionarlo o renovarlo en su puesto por lo que se ejerce una relación de autoridad desde el principal y de subordinación de parte del agente.

b) Instancias oficiales de vigilancia: son aquellos mecanismos diseñados específicamente para vigilar el desempeño de los gobernantes, ya sea transparentando sus decisiones, monitoreándolos o auditándolos con la posibilidad de dar lugar a

recomendaciones o denuncias frente a actos inapropiados, pero sin la capacidad de establecer sanciones.

c) Instancias oficiales de sanción: son mecanismos con facultades formales para establecer sanciones de tipo disciplinarias, administrativas o penales.

2. Mecanismos extra gubernamentales o sociales incluyen:

a) Elecciones: a través de los procesos electorales la ciudadanía puede evaluar el desempeño de sus gobernantes y sus partidos en caso de que busquen la reelección.

b) Societales (*societal accountability*): «involucran acciones llevadas a cabo por actores con diferentes grados de organización que se reconocen a sí mismos como legítimos demandantes de derechos» (Peruzzotti & Smulovitz, 2003, p. 310, traducción propia). Estos mecanismos emprenden las siguientes acciones: exponer o denunciar el comportamiento incorrecto de oficiales públicos (predominante en los medios de comunicación), imponer sanciones simbólicas con costos reputacionales en sus carreras políticas, activar la operación de mecanismos de control intra gubernamentales (a partir de denuncias, demandas, promoción de amparos, etc.) y conformarse como organizaciones civiles encargadas de monitorear el desempeño de las instituciones públicas.

3. Mecanismos de control internacionales o transnacionales: la denominada «nueva fase político-judicial» (Durand, 2019, p. 18) que se caracteriza por el intercambio de información a nivel global sobre posibles delitos transnacionales y su exposición pública, ha sido propiciada por la emergencia de mecanismos de control internacionales tales como:

a) Organismos internacionales: la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros organismos, han logrado establecer obligaciones y estándares internacionales de actuación para los gobiernos mismos que han quedado asentados en convenciones y tratados internacionales, y cuyo cumplimiento es vigilado a través de los mecanismos de seguimiento. Así mismo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, han otorgado apoyos económicos a países en desarrollo a cambio de que sigan sus directrices de política pública.

b) Periodismo de investigación transnacional: las investigaciones realizadas por diversas redes de periodistas a nivel internacional han permitido conocer y denunciar públicamente delitos asociados al poder político y económicos, destacando los escándalos de corrupción (ejemplo de ellos son: Lux Leaks, luego con Swiss Leaks, Panama Papers, Paradise Papers y Pandora Papers) (Durand, 2019).

Cuando un conjunto de estos mecanismos emprende estrategias para incidir en una misma institución o actor político se establece una *ecología de controles*. Por ecología de controles se entiende el conjunto de mecanismos de control tanto democráticos como antidemocráticos, internacionales, intra gubernamentales y sociales que buscan incidir en el desempeño y los resultados de las fiscalías locales anticorrupción. Tales ecologías de controles están condicionadas por el diseño institucional de las fiscalías, el contexto político y social, así como el caso o conjunto de casos que estén siendo investigados.

El argumento general de la investigación es que los resultados de las fiscalías frente a los delitos asociados a la captura estatal son condicionados por los mecanismos de control que mayor incidencia tengan en la operación de estas instituciones. Si predominan mecanismos antidemocráticos encaminados a proteger los intereses de élites políticas y económicas y a neutralizar los controles democráticos sobre los fiscales del caso los resultados de las fiscalías serán deficientes. En cambio, si impera una ecología de mecanismos de control democráticos encaminados a cuidar el correcto funcionamiento de las fiscalías y capaces de limitar la incidencia de los controles antidemocráticos será posible que estas instituciones logren sentencias condenatorias y acuerdos de reparación por los daños. A continuación, se proponen dos mecanismos causales para cada uno de los casos anteriores.

Ecología de controles antidemocráticos e impunidad

En este mecanismo causal las fiscalías de justicia penal se encuentran influenciadas o capturadas por los actores políticos y económicos poderosos involucrados en los actos de captura estatal, por lo cual los resultados de las fiscalías son deficientes y no se encaminan a garantizar la verdad, justicia ni reparación del daño efectivos. Los elementos del proceso imperante en este mecanismo son los siguientes:

- 1) Dependencia de las fiscalías de los líderes de un poder estatal involucrados en la corrupción. Las fiscalías generales se mantienen como instituciones dependientes del poder estatal cuyos representantes han sido involucrados en actos de gran corrupción (comúnmente el poder ejecutivo). Dicha dependencia puede ser *de jure*, es decir, que la ley establece dicha dependencia de la fiscalía sobre determinado poder estatal; o *de facto*, lo cual implica que la fiscalía

posee autonomía de los poderes, sin embargo, se mantienen reglas informales que aseguran la dependencia de algún poder estatal o partido político para la toma de decisiones. Esto afecta especialmente en el área o las áreas encargadas de investigar y perseguir los delitos de gran corrupción.

2) Respuestas limitadas a los controladores internacionales. Los mecanismos de control internacionales que buscan incidir en el seguimiento de los casos de corrupción son neutralizados a través de la emisión de respuestas formales a sus interpelaciones por parte de la fiscalía o de sus aliados, pero carentes de avances sustantivos en su obligación de hacer rendir cuentas a los actores corruptos.

3) Control jerárquico sobre las y los fiscales que llevan las investigaciones del caso. Esto se debe a la ausencia *de jure* y/o *de facto* de independencia técnica en el desempeño de la labor de los fiscales, lo cual propicia que deben mantenerse leales a los mandatos de sus superiores, con el riesgo de ser sancionados por no hacerlo.

4) Neutralización de la sociedad civil e investigaciones periodísticas. Las estrategias de incidencia de la sociedad civil en la labor de las fiscalías son neutralizadas por los poderes coludidos a los actores corruptos, debido a que la fiscalía o el poder judicial consideran improcedentes las solicitudes de la sociedad civil. Así mismo las investigaciones y denuncias emprendidas por los periodistas locales ligados a redes internacionales son desacreditadas por políticos y actores económicos involucrados.

5) Límites a la participación de otros poderes e instituciones estatales autónomas como contrapesos efectivos. El contrapeso que podrían representar los poderes estatales restantes

frente al poder del cual depende la fiscalía es neutralizado por el poder ligado a la fiscalía o el propio marco legal no establece mecanismos para hacer efectivo el contrapeso.

Ecología de controles democráticos y persecución penal

exitoso

En este mecanismo causal las fiscalías reciben influencias de parte de un conjunto de mecanismos de control que no solo incentivan la eficacia en la persecución penal de los delitos ligados a la captura estatal, sino que también limitan la incidencia de los mecanismos de control antidemocráticos en la operación de las fiscalías. Los elementos de este mecanismo son los siguientes:

1) Independencia de la Fiscalía de la Nación. La fiscalía general logra mantener independencia de los poderes estatales *de jure* y *de facto*, debido a que la estructura institucional otorga incentivos para ello y a que rinde cuentas a diversos controles democráticos.

2) La presión anticorrupción de los organismos internacionales incentiva la labor de los fiscales anticorrupción y además los dota de marcos institucionales para la cooperación con otras fiscalías y la obtención de información indispensable en sus investigaciones.

3) Independencia técnica equilibrada con supervisión entre fiscales. Los fiscales encargados de investigar la corrupción mantienen independencia técnica de los líderes de la institución; sin embargo, rinden cuentas a sus superiores inmediatos pudiendo ser sancionados si sus decisiones perjudican el cumplimiento de sus obligaciones.

4) La sociedad civil exige la rendición de cuentas y monitorea la labor de las fiscalías. En ciertas coyunturas donde la independencia de la fiscalía se ve comprometida han emergido movilizaciones ciudadanas. Además, las investigaciones y denuncias periodísticas son tomadas en cuenta en los procesos de investigación y persecución penal ya sea porque permiten coadyuvar con la labor de las fiscalías o porque denuncian la incidencia indebida de los actores corruptos en las fiscalías.

5) Los poderes y otras instituciones estatales autónomas logran coadyuvar con las investigaciones y limitar las incidencias indebidas de actores políticos y económicos sobre las fiscalías en diferentes coyunturas.

A continuación, se muestran los detalles de la metodología de investigación empleada para evaluar la fiabilidad de la teoría planteada.

II. Metodología: análisis comparado de procesos

La metodología de investigación empleada fue de corte cualitativo y estuvo basada en una combinación del método comparativo de casos similares o *most similar* (Przeworski, & Teune, 1970) con el análisis de procesos causales o *process tracing* (Collier, 2011).

El método comparativo en su modalidad de análisis de casos similares (Przeworski, & Teune, 1970) parte de seleccionar dos casos con características similares pero resultados diferentes. A través de esta selección busca controlar un conjunto de variables compartidas por ambos casos, mientras se espera observan las diferencias significativas entre los casos para explicar a través de ellas los resultados diferentes.

Los casos de México y Perú de 2016 a 2020 fueron seleccionados ya que comparten un conjunto de características tales como la presión

anticorrupción de parte de organismos internacionales, la complejidad del tipo de delitos e imputados involucrados, la persistencia de una élite gobernante hostil a la labor de las fiscalías y la existencia de un periodismo de investigación y una sociedad civil activas. Por otro lado, los resultados obtenidos por las fiscalías de ambos países son altamente contrastantes, mientras la fiscalía de México no ha logrado ninguna sentencia ni acuerdo reparatorio, la fiscalía de Perú ha abierto más de 73 carpetas de investigación, posee un acuerdo de colaboración y reparación del daño robusto con la empresa Odebrecht y ha conseguido varias medidas cautelares y sentencias contra políticos de alto rango.

Para identificar los mecanismos causales que impulsaron la consecución de ambos tipos de resultados por parte de las fiscalías anticorrupción, se llevó a cabo un análisis de los procesos de investigación y persecución penal llevados a cabo por estas instituciones a lo largo del periodo que va de 2016 a 2020 situándolos en su contexto político, social y jurídico. Las técnicas de recolección de información empleadas para reconstruir los procesos fueron dos, el análisis documental y el análisis de las narrativas de los fiscales encargados de los casos expresadas en conferencias de prensa y entrevistas públicas.

Se analizaron tres tipos de documentos: 1) aquellos emitidos por las fiscalías y los tribunales con respecto al caso (sentencias, acusaciones, acuerdos, comunicados de las fiscalías) a fin de sistematizar los resultados obtenidos de los procesos y rastrear las estrategias jurídicas y políticas implementadas por los fiscales; 2) constituciones, leyes orgánicas y reglamentos, para establecer el alcance de los poderes de las fiscalías, así como su nivel de independencia política, y de independencia técnica de los fiscales *de jure* y 3) informes de organizaciones civiles y de académicos relacionados con el contexto político y social de los casos.

Por otro lado, las entrevistas a los fiscales del caso que han sido publicadas y los comunicados de prensa permitieron conocer detalles sobre las acciones y estrategias implementadas por los fiscales a lo largo del periodo, así como la incidencia que diversos mecanismos de control tuvieron en estos procesos.

El análisis de procesos permitió corroborar nuestras primeras intuiciones acerca de la importancia de los mecanismos de control democráticos y antidemocráticos en los resultados de las fiscalías, además de que permitió perfilar los detalles de los mecanismos causales a partir de los cuales es posible explicar los resultados contrastantes de las fiscalías seleccionadas.

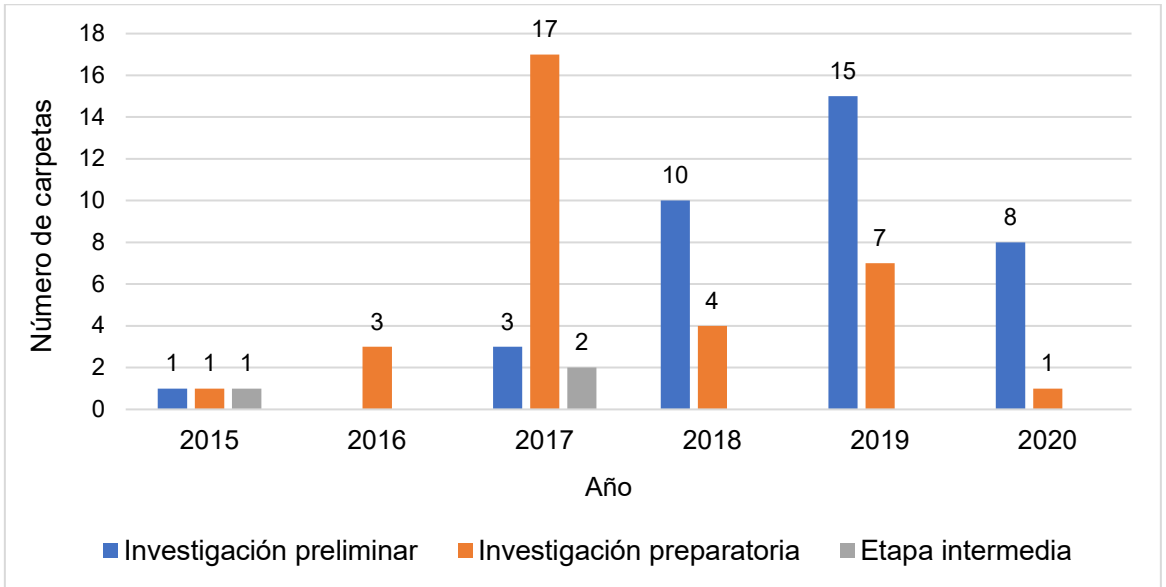
III. Los resultados de las fiscalías en México y Perú

A pesar de las similitudes en los patrones de captura estatal que tuvieron lugar por la colusión de Odebrecht S.A. y altos funcionarios públicos de México y Perú, así como en cuanto al contexto político y social, los resultados de las Fiscalías de Perú y México presentan resultados altamente contrastantes desde que se destapó el escándalo a nivel mundial en 2016 y hasta 2020.

En Perú se han abierto 73 carpetas de investigación, la mayoría relacionadas con los 23 contratos públicos otorgados a Odebrecht de 2000 a 2016. Del total de carpetas 37 se encuentran en la etapa de investigación preliminar, 33 en investigación preparatoria y 3 en etapa intermedia. Se investigan a 809 personas naturales y a 77 personas jurídicas, principalmente empresas³ (Equipo especial 2020) (Ver gráfica 1).

³ Al respecto es importante aclarar que el corporativo Odebrecht tanto en México como en Perú operaba en colaboración con empresas locales y tendía a constituir una tercera empresa para cada uno de sus proyectos (Durand, 2019).

Gráfica 1. Carpetas de investigación abiertas por el Equipo especializado hasta septiembre de 2020 según estatus procesal y año



Fuente: Elaboración propia basada en información de Equipo especial (2020)

En México se mantienen abiertas únicamente 2 investigaciones relacionadas con 1 contrato público otorgado a la constructora brasileña (Fiscalía General de la República, 2019, 2021); sin embargo, sobre otros 6 contratos públicos otorgados a Odebrecht no se conoce si hay carpetas de investigación abiertas por la Fiscalía (Olmos & Lizárraga, 2017).

El trabajo del Equipo especial de fiscales para el caso Lava Jato de Perú (desde ahora Equipo especial) ha sido fundamental para la consecución de 7 sentencias con reparación del daño (Procuraduría Pública Ad Hoc, 2021); la Fiscalía de México no se ha logrado ninguna.

En lo que respecta a la reparación del daño, la Fiscalía de Perú ha establecido varios acuerdos de colaboración eficaz con Odebrecht, los cuales le imponen una multa por reparación civil de 257 millones de dólares (mdd), misma que puede aumentar si se acredita su participación en más delitos (Procuraduría Pública Ad Hoc, 2021). Este monto resulta superior a

las ganancias que la empresa reportó haber obtenido en Perú más el monto de sobornos que entregó (172 mdd) (*Plea Agreement. The United States vs Odebrecht*, 2016).

En México, durante el gobierno de Enrique Peña, la Procuraduría no solicitó ningún monto por reparación del daño; sin embargo, la Secretaría de la Función Pública (SFP) impuso una multa administrativa de 6.3 mdd a un servidor público y en 2019 sancionó a Odebrecht con inhabilitación por 3 años y multa de 28.5 mdd (Secretaría de la Función Pública, 2019, 2021). Estas sanciones suman 34.5 mdd, cantidad menor a lo que Odebrecht reportó haber pagado en sobornos y ganado en México (49.5 mdd) (*Plea Agreement. The United States vs Odebrecht*, 2016).

Tabla 1. Comparación de los avances en las investigaciones del caso Odebrecht entre Perú y México

	Perú	México
Sobornos entregados por Odebrecht	29 mdd*	10.5 mdd
Ganancias obtenidas por Odebrecht	143 mdd	39 mdd
Número de contratos públicos otorgados a Odebrecht desde el año 2000	23	6
Carpetas de investigación abiertas	73	2
Sentencias logradas	7	0
Reparación del daño solicitada a Odebrecht	257 mdd	28.6 mdd**
Reparación del daño total solicitada en las investigaciones	2,858 mdd	35 mdd**

* Millones de dólares calculados con el tipo de cambio de la fecha de solicitud de la reparación ** Este monto fue solicitado por la Secretaría de la Función Pública por faltas administrativas, la Fiscalía de México no ha solicitado monto alguno.

Fuentes: Plea agreement United States vs Odebrecht (2016), Durand (2019), Equipo especial (2020), PGE (2021), SFP (2018, 2021).

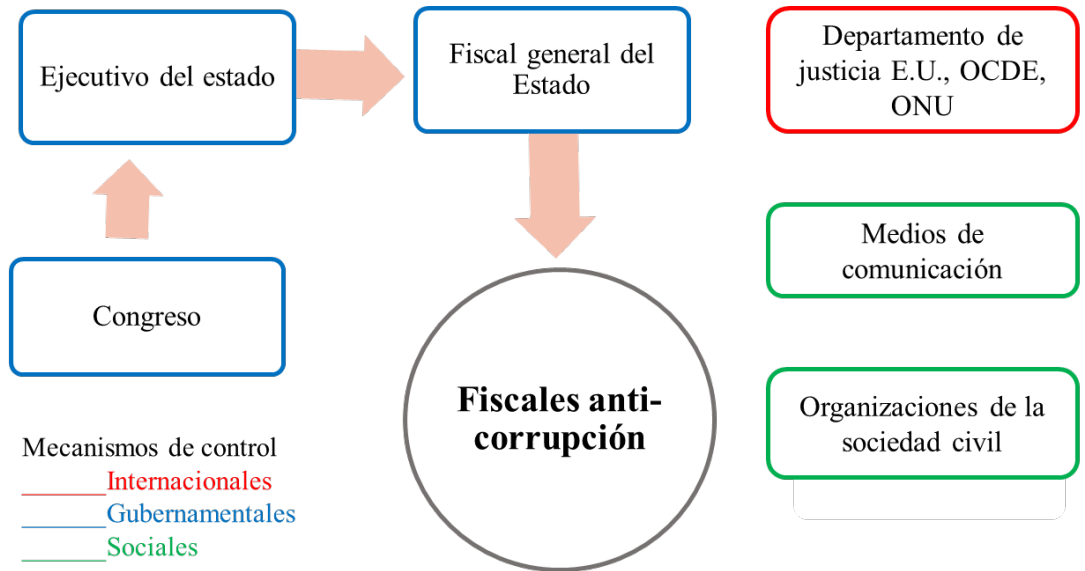
Para comprender los resultados de las Fiscalías de México y Perú a continuación se presentan las evidencias empíricas que permiten argumentar a favor de los mecanismos causales teorizados previamente.

IV. Ecología de controles con predominio antidemocrático: México

Captura del estado mexicano

Desde la que se estableció la Constitución mexicana de 1917 hasta la segunda década del siglo XXI la Procuraduría General de la República en México, ha mantenido una relación de subordinación jerárquica con respecto al poder ejecutivo. La dependencia de la Procuraduría del poder político ha tenido efectos negativos para la democracia mexicana que se extienden hasta la actualidad tales como: inexistente o limitada rendición de cuentas a la élite en el gobierno y sus aliados frente a los delitos en que se vean involucrados, uso político de la procuraduría para reprimir o amedrentar a los oponentes políticos y como consecuencia de las anteriores, se incentivó la comisión de delitos de gran corrupción por parte de altos funcionarios públicos, ya que no existían contrapesos eficaces a estos abusos de poder (Velasco, 2021). En consecuencia, la dependencia de la Procuraduría del poder ejecutivo operó como un mecanismo de control antidemocrático.

Esquema 1. Ecología de mecanismos de control antidemocráticos influyentes en los fiscales anticorrupción de México



Fuente: elaboración propia.

En lo que respecta a la operación del corporativo Odebrecht en México, gracias a las investigaciones periodísticas internacionales y nacionales y a lo declarado por representantes de la propia corporación ante el Departamento de Justicia de Estados Unidos se sabe que durante el gobierno de Calderón (2006-2012) la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (Pemex) entregó por lo menos dos grandes contratos con sobre costo a Odebrecht: el correspondiente a la renovación de la refinería de Minatitlán Veracruz (Olmos & Lizárraga, 2017) y el contrato para proveer 66 mil barriles diarios de etano a un precio inferior al costo de su producción (Olmos, 2020) a partir del proyecto denominado Etileno XXI emprendido por «Braskem» (filial de Odebrecht) y la empresa mexicana «Idesa».

En 2012, durante la campaña presidencial de Enrique Peña, uno de sus colaboradores, Emilio Lozoya Austin, recibió 4.5 mdd de Odebrecht. Una vez que Peña ganó la presidencia, Lozoya fue nombrado presidente de Pemex y recibió 6 mdd más como soborno de la empresa brasileña para

obtener contratos con sobre costo para la ampliación de la refinería «Miguel Hidalgo» y la construcción de dos gaseoductos (Olmos & Lizárraga, 2017). A nivel local en 2006 el gobierno de Michoacán le otorgó el proyecto de construcción de la presa Francisco J. Múgica y en 2010 Odebrecht financió la campaña a la gubernatura de Veracruz de Javier Duarte a cambio de diversos contratos entre ellos algunos para la explotación del agua en la entidad (Cárdenas, 2021).

Para evadir los mecanismos de rendición de cuentas Odebrecht contaba con el Departamento de operaciones estructuradas, encargado de llevar la contabilidad paralela de la empresa de manera encriptada, entregar sobornos a través de empresas fantasma ubicadas en paraísos fiscales y sobornar también a distintos reguladores como auditores (Martínez, 2020) y árbitros (de la Torre, 2019).

Para explicar los resultados deficientes de la Procuraduría y posterior Fiscalía frente al caso Odebrecht en México se propone un mecanismo causal (ver esquema 1) cuyos elementos se presentan a continuación.

1) Dependencia de las fiscalías de los líderes del poder ejecutivo involucrados en la gran corrupción

De 2016 a 2019, cuando se destapa el escándalo de corrupción, la Procuraduría de la República se mantenía como dependiente del poder ejecutivo *de jure* y *de facto*. La principal evidencia de ello es la forma de nombramiento del Procurador general, en cuyo proceso prevalecían las preferencias del líder del Ejecutivo y en menor medida del congreso. Esto generó una fuerte lealtad del Procurador general a quien lo nombraba, además, el propio líder del ejecutivo estaba facultado para destituir dicho procurador. Esta relación de dependencia es central para explicar las formas en que fueron neutralizados otros mecanismos de control democráticos

que han buscado la sanción y la justicia frente a los delitos de gran corrupción.

En 2019, con el cambio del gobierno a nivel federal, se puso en marcha la reforma que transforma la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la República y con ello se le otorgó autonomía técnica, de gestión y presupuestaria. Sin embargo, el presidente de la república continúa teniendo alta incidencia en el nombramiento y remoción del Fiscal General con cierto contrapeso del congreso, el cual se ve limitado cuando persiste un gobierno unitario tal como ocurrió en 2019, ya que el presidente de la república pertenece al partido Morena, el cual obtuvo mayoría en el congreso.

En suma, de 2016 a 2020 la dependencia de la Procuraduría y desde 2019 de la Fiscalía con respecto al poder Ejecutivo ha limitado ampliamente las estrategias de los mecanismos de control democráticos que buscan incidir en el avance de las investigaciones del caso Odebrecht en México tal como se verá a continuación.

2) Respuestas limitadas a los controladores internacionales

La publicación del acuerdo del Departamento de Justicia de los Estado Unidos con la Corporación Odebrecht y su filial Braskem operó como un primer mecanismo de control internacional cuyo objetivo fue denunciar a nivel internacional la gran corrupción y los procesos de captura instaurados por estas corporaciones y altos funcionarios públicos de América Latina y África. Esto ocasionó reacciones públicas de todos los gobiernos señalados.

Además, dos meses después varios procuradores generales latinoamericanos, incluidos los de México y Perú, firmaron la «Declaración de Brasilia sobre la cooperación jurídica internacional contra la corrupción»

(*Declaración de Brasilia Sobre La Cooperación Jurídica Internacional Contra La Corrupción*, 2017), en la cual se comprometieron a compartir información y a colaborar en las investigaciones del caso Odebrecht. Esta declaración, en conjunto con otros tratados internacionales y reportes de seguimiento a los países (OECD, 2018, 2021b) han promovido estándares internacionales de investigación, persecución penal y cooperación jurídica.

La respuesta de la Procuraduría de México ante esta coyuntura fue únicamente emitir un comunicado en donde se informó que el Procurador general se reunió en Brasilia con sus homólogos de diversas naciones de América Latina y que estaba trabajando en la investigación. Además, ante una solicitud de información sobre este caso, la Procuraduría respondió que la información se encontraba reservada hasta por cinco años, por lo cual no podía hacerse pública (Castillo, 2017).

3) Control jerárquico sobre los fiscales

En México, en 2018, el fiscal que dirigía la Fiscalía para Delitos Electorales y que se encargaba de los delitos electorales del caso Odebrecht, Santiago Nieto, fue destituido luego de denunciar que el principal imputado del caso, Emilio Lozoya Austin, ex director de Pemex, le solicitó declararlo inocente (Aristegui noticias, 2017). Esto desató polarización entre los senadores quienes podían impugnar la destitución; sin embargo, el propio Nieto señaló que: «no existen condiciones para que, aun obteniendo la votación de la mayoría de los senadores, desarrolle las funciones para las que fui designado» (Aristegui noticias, 2017) aludiendo a la ausencia de independencia política en la Procuraduría hacía ineficaz el contrapeso del senado. Poco después la investigación del caso fue cerrada y en 2019 los delitos electorales prescribieron quedando en la impunidad.

Este suceso evidencia el tipo de castigo al que podía ser acreedor un fiscal que busca desempeñar su labor al margen de los intereses de la élite en el gobierno. En México, desde el establecimiento de la constitución de 1917 los fiscales mantienen una relación de dependencia jerárquica con los líderes de la Procuraduría y de la ahora Fiscalía, por lo que no pueden actuar con plena independencia e imparcialidad en sus investigaciones, menos cuando sus superiores jerárquicos se mantienen leales al poder ejecutivo.

4) Neutralización de la incidencia de la sociedad civil y medios de comunicación.

Los mecanismos de control sociales que han buscado incidir positivamente en las investigaciones del caso Odebrecht a cargo de la FGR incluyen las siguientes estrategias: solicitudes de acceso a la información sobre el caso, denuncias de investigaciones periodísticas sobre los hechos de corrupción basados en información recabada por redes de periodistas internacionales y la organización civil TOJIL buscó constituirse como víctima en los hechos de corrupción que involucran a el exgobernador de Veracruz, Javier Duarte.

La falta de transparencia en la PGR provocó que la ciudadanía presentara 12 solicitudes de información sobre el caso Odebrecht a esta institución, de las cuales solo una fue respondida íntegramente. Además, el Sistema Nacional Anticorrupción y el Instituto Nacional de Acceso a la Información presentaron diferentes recursos legales ante tribunales federales para respaldar las solicitudes de información rechazadas y transparentar las investigaciones del caso, mismos que hasta 2020 no fueron exitosos (Guerra, 2020).

Los medios de comunicación, especialmente de agencias de periodismo de investigación como Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) (Olmos, 2017, 2020) y Quinto elemento lab (Cárdenas,

2021; Cárdenas & Soberanes, 2020; Rodríguez & Xanic, 2017a, 2017b), han logrado obtener información de las declaraciones de altos ejecutivos de Odebrecht sobre sus operaciones en México gracias a las redes de periodistas internacionales de las que forman parte. Estas agencias de periodistas han denunciado los posibles delitos de corrupción en por lo menos 6 contratos de obra pública y 3 campañas electorales donde estuvo involucrada la corporación brasileña. A pesar de la gravedad de las denuncias periodísticas, la fiscalía de la entidad no ha dado a conocer si dichas denuncias han dado lugar a investigaciones formales. Por otro lado, las agencias de comunicación con mayor difusión en el país, es decir Grupo Televisa y Grupo Salinas, no han dado cobertura a estas investigaciones debido a sus vínculos con el poder político (Solis & Acosta, 2015).

En 2019 TOJIL obtuvo una respuesta favorable ante una demanda de amparo que presentó para buscar constituirse como representante de las víctimas del proceso penal que se sigue contra Javier Duarte por delitos de corrupción, que podrían incluir los que conciernen a su estrecha relación con Odebrecht. La posibilidad de que una ONG sea representante legal de las víctimas de corrupción abre la posibilidad de transparentar el proceso, vigilar la actuación de los fiscales, coadyuvar en sus investigaciones y apelar sus decisiones ante los tribunales. Sin embargo, la sentencia fue apelada por la PGR y posteriormente revocada, por lo que actualmente el caso fue presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (TOJIL, 2019).

5) Límites a la participación de otros poderes e instituciones estatales como contrapesos efectivos

En los casos anteriores es posible observar que los tribunales federales hasta 2020 no habían favorecido las estrategias de la sociedad civil a favor

de la transparencia y la rendición de cuentas de la FGR sobre los casos; sin embargo, los actores de la sociedad civil han persistido en sus demandas.

Por otro lado, algunos diputados federales y estatales han emitido diversos exhortos a la PGR y ahora FGR para buscar el avance en las investigaciones del caso y la rendición de cuentas. Dichos exhortos han sido presentados por los partidos de oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI), por ejemplo, en abril de 2017 la cámara de diputados a nivel federal solicitó a la PGR transparentar sus avances de la investigación del caso Odebrecht (Cámara de diputados, 2017); en agosto de 2017 el grupo parlamentario de Morena solicitó a la Fiscalía del estado de Veracruz investigar la relación de Javier Duarte con Odebrecht (Grupo parlamentario de Morena, 2017); y en agosto de 2020 el grupo parlamentario del PRD exhortó a la FGR a investigar todo lo relacionado al caso (Cámara de diputados, 2020). A pesar de estos exhortos no se conocen avances significativos de las investigaciones sobre el caso por parte de la PGR ni de la actual FGR.

En síntesis, en México las investigaciones y la persecución penal del caso Odebrecht han sido fuertemente limitadas por dos mecanismos de control antidemocráticos imperantes en la PGR y la ahora FGR. El primero de ellos es la dependencia jerárquica (*de jure* o *de facto*) que mantienen estas instituciones con respecto al poder ejecutivo, cuyo representante y aliados han estado involucrados en los procesos de captura estatal del caso Odebrecht. El segundo es la dependencia técnica de los fiscales con respecto a los líderes de la institución, quienes se mantienen leales al liderazgo del poder ejecutivo. Las sanciones por infringir los intereses de los líderes institucionales han dado lugar a la remoción de fiscales, lo cual ha perjudicado gravemente las investigaciones. Finalmente, ni los mecanismos

de control societales, ni los poderes legislativo y judicial han logrado hacer rendición de cuentas a la PGR y a la FGR de manera exitosas.

V. Ecología de controles democráticos con Perú

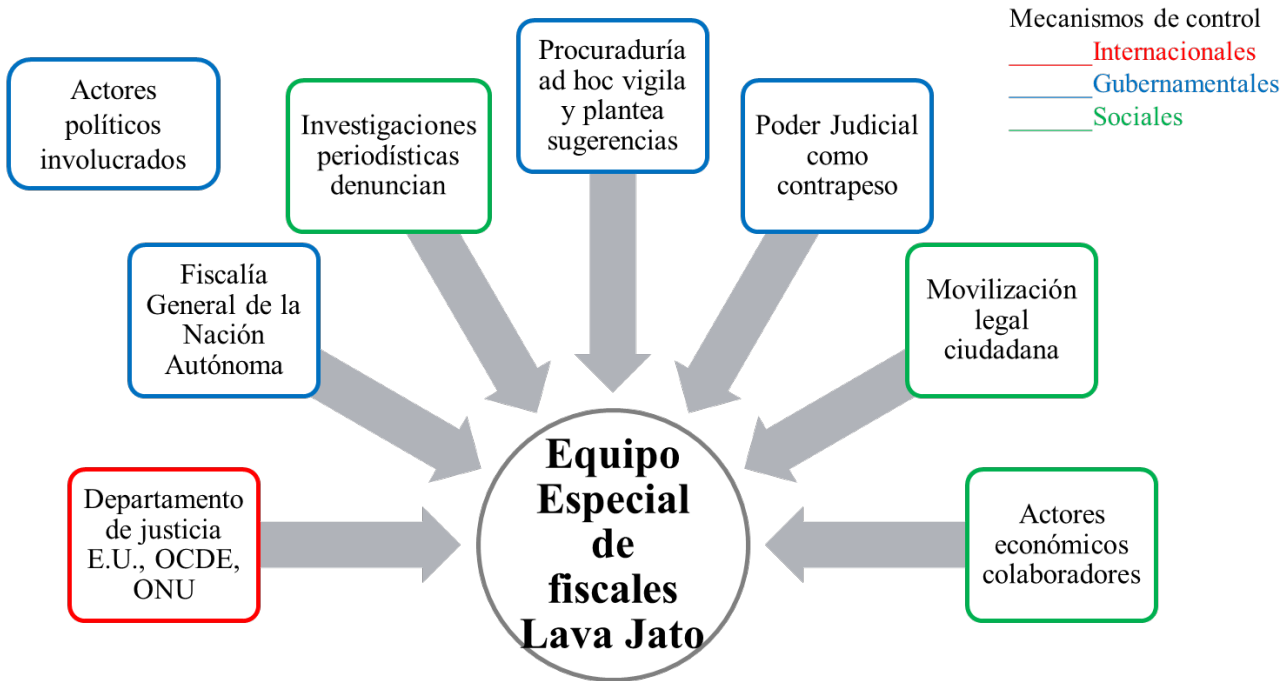
Captura del estado peruano

En Perú, el corporativo Odebrecht comenzó a desarrollar proyectos desde la década de 1980, en un ambiente institucional de corrupción endémica que hacía imposible la investigación y sanción de los actos de corrupción debido a que el propio ejecutivo y legislativo se encontraban involucrados en la red de corrupción. A este respecto se ha reconocido que:

la influencia [de Odebrecht] en el Legislativo y el Ejecutivo neutralizó las investigaciones. Barata [representante de Odebrecht en Perú] sostuvo que en los diecinueve años que estuvo Odebrecht en el Perú se hicieron cien investigaciones sin resultados que los pudieran implicar. Se había acostumbrado a que las investigaciones no llegaran a conclusiones (Durand, 2019, p. 124).

En Perú, durante los primeros 15 años de gobiernos democráticos (2000-2015), se han sucedido ciclos continuos de colusión entre Odebrecht y sus gobiernos en turno. El representante de Odebrecht en Perú declaró que durante ese periodo la empresa financió las campañas electorales a la presidencia de ese país de los principales partidos políticos. La mayoría de los grandes proyectos públicos de esos gobiernos fueron otorgados a Odebrecht o a sus empresas filiales con sobre costos y otros privilegios a cambio de cuantiosos sobornos (Durand 2019).

Esquema 2. Ecología de mecanismos de control democráticos influyentes en el Equipo Especial de fiscales para el caso Lava Jato de Perú



Fuente: Elaboración propia.

Durante el gobierno de Alejandro Toledo se otorgaron 10 contratos a la empresa brasileña por los cuales el presidente y su ministro de economía y finanzas Pedro Kuczynski (quien en 2015 fue electo como presidente de Perú) obtuvieron más de 25 mdd en sobornos. Durante el gobierno del presidente Alan García se firmaron 6 contratos públicos con la empresa brasileña (Martínez 2020). En el gobierno de Humala firmó 5 proyectos más con la empresa. A nivel local el gobierno de Lima encabezado por Susana Villarán también recibió sobornos de la constructora para obtener concesiones (Ministerio Público Fiscalía de la Nación Perú, 2018). En suma, entre 2005 y 2014 la empresa pagó por lo menos 29 mdd en sobornos en Perú, de los cuales obtuvo ganancias por más de 143 mdd (*Plea Agreement. The United States vs Odebrecht*, 2016).

¿Cómo fue posible que la Fiscalía Nacional de Perú haya logrado avances exitosos en la investigación y la persecución penal de la corrupción que vincula a Odebrecht y a los principales líderes del estado peruano en los primeros tres lustros del siglo XXI?

A continuación, presentamos el mecanismo causal de ecología de controles democráticos, el cual permite comprender el paso de investigaciones penales infructuosas a investigaciones y procesos penales exitosos en contra de Odebrecht y altos funcionarios públicos (Ver esquema 2.).

1) Independencia de la Fiscalía de la Nación

Un conjunto de reformas paulatinas al sistema de justicia penal, así como el contexto internacional y nacional a favor de la rendición de cuentas impulsaron un cambio sustancial en la forma de operación de la Fiscalía de la Nación con respecto a la corrupción que involucró a Odebrecht y a altos funcionarios regionales y nacionales.

A partir de 1993, con la nueva constitución de Perú, el Ministerio Público se estableció como un órgano autónomo de los poderes del estado, presidido por el Fiscal de la Nación (Art. 158 de la Constitución) quien es nombrado por la Junta de Fiscales Supremos. Los fiscales supremos son electos y pueden ser destituidos por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). Los integrantes del CNM eran electos por votación secreta de un conjunto de instituciones legales y judiciales, así como por los presidentes de las universidades. En suma, la forma de designación del Fiscal general de la nación busca garantizar su independencia con respecto al poder político.

A pesar de estas reformas, la independencia de algunos fiscales generales ha sido cuestionada en coyunturas específicas debido a que se les ha vinculado a actores políticos con interés de incidir en la labor de la

fiscalía. En estos casos, como se verá enseguida, las acciones del poder legislativo y judicial, así como de la sociedad civil han sido centrales para defender la independencia política de este cargo público

2) Presión anticorrupción de organismos internacionales

La presión anticorrupción generada por la publicación del acuerdo de colaboración entre el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, con las corporaciones Odebrecht y su subsidiaria Braskem a finales de 2016 impulsaron de manera inmediata que el Fiscal de la Nación en Perú, Pablo Sánchez, creara el Equipo especial de fiscales para el caso Lava Jato (a partir de ahora Equipo especial). El equipo especial deben investigar y procesar «los delitos de corrupción de funcionarios y conexos, en los que habrían incurrido la empresa Odebrecht y otros» (Sánchez, 2016).

La «Declaración de Brasilia sobre la cooperación jurídica internacional contra la corrupción» firmada por el fiscal general de Perú en febrero de 2017 (*Declaración de Brasilia Sobre La Cooperación Jurídica Internacional Contra La Corrupción*, 2017), en conjunto la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción y la Convención interamericana contra la corrupción conforman la plataforma jurídica internacional que promueve la lucha global contra la corrupción a través de, entre otros elementos el establecimiento de estándares de investigación penal y la promoción de cooperación internacional en el intercambio de información y la asistencia técnica. Este marco global ha sido clave para que el Equipo especial impulsé el avance de las investigaciones y procesos penales del caso.

Finalmente, en su visita a Perú, el grupo de trabajo de la OECD que da seguimiento a la «Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales» llevó a

cabo una reunión con el Equipo especial Lava Jato para revisar una muestra de 28 casos investigados por este equipo de fiscales. Al respecto, el equipo de la OECD hizo observaciones con relación a la duración de los procesos y los delitos imputados, especialmente, respecto a la poca aplicación del delito de soborno extranjero que ha sido promovido y es monitoreado por esta organización (OECD, 2021a).

En suma, la Fiscalía Nacional de Perú ha sido responsiva a los mecanismos de control internacionales que impulsan acciones coordinadas, cooperación y estándares internacionales para la persecución penal de la corrupción.

3) Independencia técnica en equilibrio con supervisión de fiscales

Los fiscales del Equipo especial poseen independencia relativa de jure y de facto, ya que la ley prevé que deberán actuar de manera independiente ajustándose a los objetivos institucionales, pero deben acatar las decisiones de sus superiores y su nombramiento y remoción depende en gran medida del Fiscal general. Estas últimas disposiciones imponen riesgos a la independencia técnica de los fiscales como se verá en los siguientes apartados.

La autonomía relativa de los fiscales peruanos ha permitido que activen dos atribuciones centrales para develar las tramas de corrupción: 1) el establecimiento de convenios y acuerdos de cooperación con fiscalías de más de 20 países y la entrega de más de 170 solicitudes de información a su homóloga brasileña (en contraste, la fiscalía mexicana sólo ha formulado 16 solicitudes de información a Brasil); y 2) el establecimiento de acuerdos de colaboración eficaz con Odebrecht, los cuales han permitido develar los mecanismos de pago de sobornos a altos funcionarios públicos. En cambio,

en México la colaboración eficaz no es aplicable la corrupción; sin embargo, se ha promovido un procedimiento abreviado contra uno de los imputados que ha aceptado su responsabilidad para disminuir su pena, mismo que no está obligado a aportar información ni evidencias (Navarro, 2020).

La vigilancia y sanciones promovidas por los líderes del equipo especial sobre los fiscales a cargo de las investigaciones y procesos penales ha sido otra pieza fundamental prevenir que intereses ajenos al mandato de la fiscalía limite el avance de las investigaciones y establecer sanciones ejemplares cuando ello ocurre. Por ejemplo, en 2018 el fiscal Hamilton Castro fue removido de su cargo como encargado del Primer despacho del Equipo especial. Rafael Vela, jefe del equipo especial, argumentó que: Castro integró a Odebrecht como persona jurídica violando el acuerdo de colaboración eficaz que la fiscalía estableció con la corporación, en respuesta Odebrecht dejó de colaborar en las investigaciones (Villasís, 2018). Otro ejemplo ocurrió ese mismo año cuando el fiscal Marcial Paúcar también fue removido de su cargo como fiscal del equipo especial por autorizar que el que el expresidente Pedro Pablo Kuczynski abandone el país, mientras estaba siendo procesado penalmente (Vela, 2018).

4) Sociedad civil exige rendición de cuentas y monitorea la labor de las fiscalías

Las protestas masivas en contra de la corrupción de altos funcionarios públicos en diversas ciudades en Perú han sido centrales para la defensa de la independencia de la Fiscalía de la Nación y del Poder Judicial en coyunturas políticas:

- a) En 2018 el fiscal general Pedro Chávarry, destituyó a los dos fiscales principales del Equipo especial, Rafael Vela y José Domingo Pérez, poniendo en riesgo la consecución de un acuerdo de colaboración con

Odebrecht. Esto desencadenó protestas masivas en diferentes ciudades, el presidente Martín Vizcarra amenazó con declarar estado de emergencia en la fiscalía y finalmente el fiscal general reasignó a los fiscales a sus puestos.

- b) En julio de 2018 el Instituto de Defensa Legal Reporteros (IDL-Reporteros) dio a conocer la existencia de una red de corrupción que abarcaba a miembros del CNM, jueces, fiscales y congresistas cercanos al partido Fuerza Popular y que pretendían obstaculizar diversos procesos penales seguidos contra de altos funcionarios coludidos con la Constructora Odebrecht, entre ellos la líder de su partido Keiko Fujimori. Este suceso generó que los desfiles ciudadanos por las fiestas patrias se transformaran en protestas contra la corrupción política (Cervantes, 2018; Hidalgo, 2018).

Por otro lado, entre 2016 y 2019 el IDL-Reporteros además de develar la red de corrupción descrita anteriormente, desarrolló investigaciones sobre los actos de corrupción que involucraban a Odebrecht y a altos funcionarios (Cervantes, 2018; INFOBAE, 2018). Al respecto el fiscal Pablo Sánchez expresó en 2017 que «la prensa de investigación ha ayudado a obtener la información para continuar con la investigación» (Fiscalía de la Nación, 2017).

5) Coadyuvancia de los poderes y otras instituciones autónomas

Con respecto a los mecanismos de control intra gubernamentales el poder judicial ha jugado un papel central para resguardar la autonomía de la Fiscalía de la Nación en colaboración con el poder legislativo y la propia fiscalía. Además, el papel de órganos autónomos como la Procuraduría Ad Hoc y la Defensoría del Pueblo han sido fundamentales para monitorear y

coadyuvar con la labor del Equipo Especial. A continuación, se exponen las evidencias de la incidencia de estos controles en el resguardo de la independencia y avance de las investigaciones del caso Odebrecht.

El papel del poder judicial es fundamental para cuidar la legalidad y el respeto a los derechos de las partes en las diligencias que emprende la fiscalía a lo largo de los procesos penales del caso Lava Jato. Por ejemplo, acciones promovidas por los fiscales tales como ejecución de allanamientos o incautaciones; solicitudes de prisión preventiva u otras medidas cautelares, terminación anticipada del proceso, acuerdos de colaboración eficaz o disponer el no ejercicio de la acción penal requieren de aprobación y vigilancia de los jueces de investigación preliminar para poder ejecutarse. Una medida que fortalece el papel del poder judicial frente a los casos de gran corrupción fue la constitución en 2018 de la Especializada en Delitos de Crimen Organizado y Corrupción de funcionarios.

Por otro lado, el poder judicial también ha permitido el control de las decisiones del Fiscal de la Nación y de otros fiscales que han estado involucrados en delitos para bloquear el avance de las investigaciones del caso Lava Jato, tal como ocurrió en el enjuiciamiento al exfiscal de la nación César Chávarry previamente mencionado.

A fines de ese mismo año luego del intento del fiscal general Pedro Chávarry, de destituir a los dos fiscales principales del Equipo especial y de que volviera a reasignarlos a sus puestos. En 2019 el congreso emitió una acusación constitucional en contra del Fiscal Chávarry, enseguida la nueva fiscal general de la Nación Zoraida Ávalos presentó una denuncia en su contra por el delito de encubrimiento real en agravio del estado. Esto condujo a un proceso penal que culminó en septiembre del mismo año cuando un tribunal le impuso una sentencia condenatoria (Corte Suprema de Justicia de la República, 2019). Este caso muestra la complementariedad

entre distintos mecanismos de control para resguardar la independencia política del Equipo especial.

En 2017 el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, dependiente del poder ejecutivo, creó la Procuraduría pública Ad Hoc para el caso Odebrecht y otras (Procuraduría ad hoc) con la encomienda de defender los intereses del estado en los casos Lava Jato y conexos, a través de tres vías: coadyuvar con las investigaciones que lleva a cabo el Ministerio Público, buscar acuerdos de colaboración y reparación del daño y representar al estado en los procesos penales. Sobre la primera vía la procuraduría ha denunciado ante la fiscalía a 17 personas que ocuparon altos puestos, dando lugar a la apertura de 7 nuevas carpetas fiscales y a la ampliación de otras 10 y además ha promovido que 13 casos sean investigados como criminalidad organizada. Con respecto a la segunda vía de incidencia la procuraduría ha ayudado a lograr 4 acuerdos de reparación del daño, 17 procesos de colaboración eficaz se encuentran en trámite y ha conseguido que 39 empresas se constituyan como terceros civilmente responsables para ser acreedoras de sanciones por la vía civil, y que no es posible imputarlas penalmente (Procuraduría Pública Ad Hoc, 2021, p. 19). Finalmente, esta institución se constituyó como actor civil en 33 procesos penales y en 7 está pendiente de resolverse el trámite este es el primer paso para representar los intereses del estado en los casos investigados.

La defensoría del Pueblo es otro organismo autónomo creado en 1993 «para defender los derechos fundamentales, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal, así como la eficiente prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional» (Defensoría del Pueblo, 2022). Con respecto a la Fiscalía general de la nación, han monitoreado y elaborado informes respecto a los procedimientos de supervisión y sanción que se encuentran operando

contra fiscales y jueces a nivel nacional. A través de estos informes han impulsado mejores mecanismos de control intra institucionales a la labor de los y las fiscales (Defensoría del Pueblo, 2019).

En síntesis, el poder judicial, así como el legislativo han sido importantes en ciertas coyunturas políticas para resguardar la independencia de la Fiscalía de la Nación y la imparcialidad del Equipo especial. Además, el poder judicial ha vigilado el cumplimiento del debido proceso por los fiscales a fin de evitar su desvío por intereses ajenos a la justicia. Finalmente, la defensoría del pueblo ha monitoreado los mecanismos de vigilancia y sanción intrainstitucionales; mientras que la Procuraduría Ad Hoc para el caso Lava Jato ha representado los intereses del estado en las investigaciones y procesos penales, ha supervisado y emitido propuestas a la labor de los fiscales, destacando su papel central en la gestión de los acuerdos de colaboración y de reparación del daño.

El caso del Peruano permite constatar que una ecología de mecanismos de control democráticos influyente en la labor de las fiscalías anticorrupción es fundamental en el logro de resultados exitosos en la investigación y persecución de los delitos que involucra la captura estatal. La independencia de la fiscalía general es un primer elemento necesario, además del equilibrio entre la independencia técnica y la supervisión intrainstitucional a la labor de los fiscales. La presión internacional anticorrupción también permitió impulsar la creación del Equipo especial y el compromiso de la fiscalía de la Nación contra la corrupción. La participación de la sociedad civil fue importante para resguardar la independencia de los fiscales anticorrupción en coyunturas específicas, además, los medios de comunicación fungieron como denunciantes de actos de gran corrupción del poder judicial y del propio caso Odebrecht logrando coadyuvar con la labor de las fiscalías. Finalmente, el contrapeso

del poder judicial y legislativo permitió evitar la incidencia de intereses políticos opuestos a la rendición de cuentas en el Equipo especial, además de que la Procuraduría Ad Hoc ha operado para supervisar y coadyuvar en la labor de los fiscales del caso Odebrecht. Sin esta ecología de controles democráticos definitivamente los resultados favorables del Equipo especial no serían posibles.

Reflexiones finales

Los procesos de captura política-corporativa del estado impulsados por la empresa brasileña Odebrecht en América Latina imponen serios desafíos a los sistemas de justicia penal de la región, especialmente a las fiscalías de justicia penal, debido a que estas últimas instituciones tienen la responsabilidad de investigar y establecer la verdad sobre los delitos cometidos por las élites políticas y económicas involucradas, además de que deben perseguir penalmente a los responsables ante los tribunales y buscar una reparación del daño adecuado a las afectaciones generadas.

Sin embargo, para que los procesos de captura estatal pudieran tener lugar, se requirió la neutralización de los mecanismos de rendición de cuentas anticorrupción, entre ellos las propias fiscalías. Este contexto nos llevó a plantear la pregunta central de esta investigación: ¿en qué condiciones es posible que las fiscalías de justicia penal logren hacer rendir cuentas exitosamente a políticos y corporaciones involucrados en actos de captura estatal? En respuesta se argumenta que los resultados de las fiscalías frente a los delitos asociados a la captura estatal son condicionados por los mecanismos de control que mayor incidencia tengan en la operación de estas instituciones. Si predominan mecanismos antidemocráticos encaminados a proteger los intereses de élites políticas y económicas, los resultados de las fiscalías serán deficientes. En cambio, si impera una

ecología de mecanismos de control democráticos que busquen cuidar el correcto funcionamiento de las fiscalías, será posible que estas instituciones logren sentencias condenatorias y acuerdos de reparación del daño.

Para evaluar la fiabilidad de esta teoría se aplicó una metodología cualitativa que combinó un análisis comparativo en su modalidad de casos similares y un análisis mecanismos causales o *process tracing*. Además, se seleccionaron los casos de Perú y de México de 2016 a 2020, debido a que presentan amplias similitudes en las modalidades de captura estatal que se instalaron, la prevalencia de una clase política hostil a la rendición de cuentas y de una sociedad civil activa en su lucha contra la corrupción. Sin embargo, las fiscalías de estos países han tenido resultados contrapuestos en la investigación y procesamiento penal de los crímenes del caso Odebrecht. Mientras la fiscalía de México solo posee dos carpetas de investigación abiertas sobre este caso y no ha logrado ninguna sentencia ni acuerdo reparatorio, la fiscalía de Perú ha abierto más de 73 carpetas de investigación, posee un acuerdo de colaboración y reparación del daño robusto con la empresa Odebrecht y ha conseguido varias medidas cautelares y sentencias contra políticos de alto rango.

Para explicar estos resultados el artículo proporcionó evidencia suficiente para sostener que los mecanismos de control juegan un papel determinante.

En México las investigaciones y la persecución penal del caso Odebrecht han sido fuertemente limitadas por dos mecanismos de control antidemocráticos imperantes en la PGR y la ahora FGR. El primero de ellos es la dependencia jerárquica (*de jure* o *de facto*) que mantienen estas instituciones con respecto al poder ejecutivo, cuyo representante y aliados han estado involucrados en los procesos de captura estatal del caso Odebrecht. El segundo es la dependencia técnica de los fiscales con

respecto a los líderes de la institución, quienes se mantienen leales al liderazgo del poder ejecutivo. Las sanciones por infringir los intereses de los líderes institucionales han dado lugar a la remoción de fiscales, lo cual ha perjudicado gravemente las investigaciones. Finalmente, ni los mecanismos de control societales, ni los poderes legislativo y judicial han logrado hacer rendición de cuentas a la PGR y a la FGR de manera exitosas.

En cambio, en Perú, la ecología de controles democráticos a las fiscalías fue clave para impulsar sus logros frente a la captura estatal de Odebrecht. La independencia de la fiscalía de la nación y el resguardo de la misma por los poderes judicial y legislativo, así como por la sociedad civil han sido fundamentales en este proceso. Por su parte, la presión internacional anticorrupción fue el impulso inicial para la conformación del Equipo especial de fiscales. La dependencia jerárquica en equilibrio con la independencia técnica de los fiscales ha permitido un adecuado manejo de las investigaciones. Finalmente, la procuraduría Ad Hoc ha vigilado y coadyuvado con la labor de los fiscales favoreciendo sus resultados exitosos.

Los dos casos analizados en este ensayo son representativos de dos tendencias en la respuesta de las fiscalías a la corrupción prevaleciente en América Latina: por una parte, la Fiscalía anticorrupción de Perú ilustra la relación virtuosa entre independencia en la labor fiscal y mecanismos de rendición de cuentas propios de la «nueva fase político-judicial» (Durand, 2019). Por otro lado, la Fiscalía anticorrupción de México mantiene la tendencia regional de debilidad institucional, caracterizada por la captura de las instituciones por intereses políticos o privados y la neutralización de los mecanismos de control democráticos que pretende vigilar y coadyuvar a su labor (Gallagher & Hilbink, 2019). Sobre ambas tendencias hace falta continuar desarrollando investigaciones.

Referencias

- Aristegui noticias (2017). MX «Si el señor violó la ley, que lo castiguen»: abogado de Lozoya sobre Santiago Nieto. Aristegui Noticias.
<https://www.youtube.com/watch?v=J75KQnUpN0g>
- Baraybar, K., & Gonzalez Ocantos, E. (2019). «Lava jato beyond borders: the uneven performance of anti-corruption judicial efforts in Latin America» en *Taiwan Journal of Democracy*, 15(1), 63–89.
- Cámara de diputados. (2017). *Avala Cámara Baja exhorto sobre revocación de concesiones o contratos con empresa Odebrecht*. Canal Del Congreso.
https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/9930/Refieren_legisladores_denuncias_por_actos_de_crrupcin_en_los_que_se_involucra_a_servidores_pblics_mexicanos
- Cámara de diputados. (2020). *Exhorta PRD a la FGR investigar el caso Odebrecht hasta las últimas consecuencias*. Cámara de Diputados LXV Legislatura.
<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2020/Agosto/12/6016-Exhorta-PRD-a-la-FGR-investigar-el-caso-Odebrecht-hasta-las-ultimas-consecuencias>
- Cárdenas, A. (2021, 27 de octubre). «Odebrecht revela nuevos sobornos en México por 9.2 mdd». *Quinto Elemento Lab*.
<https://quintoelab.org/project/odebrecht-sobornos-nuevos-mexico>
- Cárdenas, A., & Soberanes, R. (2020). *La corrupción de Odebrecht bailó al ritmo jarocho*. Quinto Elemento Lab.
<https://quintoelab.org/project/odebrecht-veracruz-empresas-fantasma-corrupcion>
- Castillo, G. (2017, April 5). Reserva PGR por cinco años informes sobre Odebrecht. *La Jornada*, 3.

<https://www.jornada.com.mx/2017/04/05/politica/003n1pol>

Cervantes, M. (2018, 19 de julio). *Crisis judicial en Perú escala con protestas contra corrupción y renunciadas de jueces.*

<https://www.reuters.com/article/peru-corrupcion-jueces-idLTAKBN1K92DE-OUSLD>

Corte Suprema de Justicia de la República. (2019). *Sentencia. Expediente-4615-2019.* <https://lpderecho.pe/pedro-chavarry-condenado-cuatro-anos-prision-suspendida/>

Defensoría del Pueblo. (2019). *Procesos y procedimientos seguidos contra fiscales y jueces a nivel nacional.*

<https://www.defensoria.gob.pe/nueve-de-cada-10-casos-de-corrupcion-contra-fiscales-y-jueces-estan-en-investigacion-en-el-ministerio-publico/>

Defensoría del Pueblo. (2022). *Misión de la defensoría del pueblo.*

Defensoría Del Pueblo, Perú.

<https://www.defensoria.gob.pe/quienes-somos/>

Durand, F. (2019). *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos* (Pontificia). <http://peru.oxfam.org>

Fiscalía General de la República. (2019). *Comunicado FGR 46 / 19 .*

Situación actual del caso ODEBRECHT Ciudad de México.

<https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-46-19-situacion-actual-del-caso-odebrecht>

Fiscalía General de la República. (2021). *Comunicado FGR 407/21. FGR informa.* FGR, México. [https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-407-21-fgr-](https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-407-21-fgr-informa?idiom=es)

[informa?idiom=es](https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-407-21-fgr-informa?idiom=es)<https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-407-21-fgr-informa?idiom=es>

Gallagher, J., & Hilbink, L. (2019). «State and Law in Latin America: A

Critical Assessment» en R. Sieder, K. Ansolabehere, & T. Alfonso (eds.). *Routledge handbook of law and society in Latin America*. Londres-New York: Routledge, pp. 37-50.

Grupo parlamentario de Morena. (2017). *Pide MORENA investigar relación de la empresa Odebrecht con el ex mandatario Javier Duarte*.

<https://www.legisver.gob.mx/boletines/boletinesLXIV/BOLETIN0354.pdf>

Guerra, O. (2020). *Resoluciones de recursos de revisión relacionados con el caso Odebrecht*. Instituto Nacional de Acceso a La Información Pública. <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Micrositios/ODEBRECHT-INAI.pdf>

Hidalgo, D. (2018, 28 de julio). El escándalo que oscurece la fiesta nacional en Perú. *The New York Times*.

<https://www.nytimes.com/es/2018/07/28/espanol/america-latina/peru-cnm-audios-escandalo.html>

INFOBAE. (2018, 21 de julio). El Congreso de Perú aprobó la destitución del Consejo Nacional de la Magistratura. *INFOBAE*.

<https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/07/21/el-congreso-de-peru-aprobo-la-destitucion-del-consejo-nacional-de-la-magistratura/>

Langer, M., & Slansky, D. (2017). «Epilogue: Prosecutors and Democracy – Themes and Counterthemes» en M. Langer & D. Slansky (eds.). *Prosecutors and Democracy a cross-national study*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 300-339.

Mainwaring, S. (2003). «Introduction: Democratic Accountability in Latin America» en S. Mainwaring & C. Welna (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-33.

- Michel, V. (2019). «Public Prosecutor's Offices in Latin America» R. Sieder, K. Ansolabehere, & T. Alfonso (eds.). *Routledge handbook of law and society in Latin America*. Londres: Routledge, pp. 205-224.
- Ministerio Público Fiscalía de la Nación Perú (MP-FNP). (2018). *Caso Revocatoria a la Alcaldía de Lima de Susana Villarán*. Ministerio Público Fiscalía de La Nación Perú (MP-FNP).
https://www.mpfm.gob.pe/equipo_especial/caso_mlm_revocatoriavillararan/
- Navarro, F. (2020). *Juicio para Emilio Ricardo Lozoya Austin* (Instituto).
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6184/1.pdf>
- OECD. (2018). *Implementing the OECD Anti Bribery Convention. Phase 4 Report: Mexico*.
- OECD. (2021a). *Implementing The OECD Anti-Bribery Convention. Phase 2 Report: Peru*. In *OECD* (Issue 1).
- OECD. (2021b). *Implementing The OECD Anti-Bribery Convention. Phase 4 Two-Year Follow-Up Report: Mexico*. In *OECD*.
- Olmos, R. (2017). *Odebrecht transfirió 3,7 millones de dólares a empresa fantasma en Veracruz*. *Mexicanos Contra La Corrupción y La Impunidad*.
<https://contralacorrupcion.mx/odebrechtempresafantasma/>
- Olmos, R. (2020, 29 de julio). *Braskem, filial de Odebrecht propietaria de Etileno XXI es acusada en el congreso de Brasil de pagar sobornos a Lozoya*. *Mexicanos Contra La Corrupción y La Impunidad*.
<https://contralacorrupcion.mx/braskem-odebrecht-sobornos-lozoya/>
- Olmos, R., & Lizárraga, D. (2017, 15 de febrero). *La negra historia de Odebrecht en México*. *IDL- Reporteros*. <s://www.idl-reporteros.pe/la-negra-historia-de-odebrecht-en-mexico/>
- Peruzzotti, C., & Smulovitz, E. (2003). «Societal and Horizontal Controls:

Two Cases of a Fruitful Relationship» en S. Mainwaring & C. Welna (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, pp. 309-330.

Plea agreement. The United States vs Odebrecht, (2016) (testimony of Plea agreement United States vs Odebrecht).

<https://www.justice.gov/opa/press-release/file/919916/download>

Declaración de Brasilia Sobre la Cooperación Jurídica Internacional contra la Corrupción, (2017) (testimony of Procuradores generales de América Latina). <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/declaracion-espanol.pdf>

Procuraduría Pública Ad Hoc. (2021). *Informe de gestión y resultados 2017-2020. Procuraduría pública ad hoc para el caso Odebrecht y otras* (Procuraduría Pública Ad Hoc para el caso Odebrecht y otras (Ed.)).

[https://www.gacetajuridica.com.pe/docs/Informe de Gestión y Resultados 2017-2020 - PPAHCO.pdf](https://www.gacetajuridica.com.pe/docs/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%20y%20Resultados%202017-2020%20-PPAHCO.pdf)

Przeworski, A., & Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. New York: Wiley-Interscience.

Rodríguez, I., & Xanic, A. (2017a, 13 de agosto). El Expediente Secreto de Odebrecht. *Quinto Elemento Lab*. <https://quintoelab.org/project/el-expediente-secreto-de-odebrecht>

Rodríguez, I., & Xanic, A. (2017b, 5 de diciembre). Emilio Lozoya. Los videos secretos de Odebrecht – 1. *Quinto Elemento Lab*. <https://quintoelab.org/project/emilio-lozoya-los-videos-secretos-de-odebrecht-1>

Sánchez, P. (2016, 26 de diciembre). Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 5050-2016-MP-FN. *El Peruano*, 37–38.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/conforman-equipo-especial-de-fiscales-para-que-se-avoquen-a-resolucion-n-5050->

2016-mp-fn-1469581-1/

Secretaría de la Función Pública (SFP). (2019). *Función Pública inhabilita a Odebrecht*. Gobierno de México.

<https://www.gob.mx/sfp/prensa/funcion-publica-inhabilita-a-odebrecht-198104?idiom=es>

Secretaría de la Función Pública (SFP). (2021). *Secretaria Sandoval Ballesteros celebra confirmación de sanción de Función Pública a Odebrecht*. Gobierno de México.

<https://www.gob.mx/sfp/es/articulos/secretaria-sandoval-ballesteros-celebra-confirmacion-de-sancion-de-funcion-publica-a-odebrecht-264073?idiom=es>

Solis, J. J., & Acosta, M. (2015). «Peña Nieto y Televisa: ¿La construcción de un presidente?» en *Ibero Forum. Revista de Ciencias Sociales de La Universidad Iberoamericana*, X(19), pp. 1–28.

<https://ibero.mx/iberoforum/19/pdf/ESPANOL/1.SOLIS.Y.ACOSTA.NOTAS.PARA.EL.DEBATE.NO.19.pdf>

TOJIL. (2019). *Nuestros litigios. Caso Duarte*. TOJIL. <https://tojil.org/caso-duarte>

Van Aaken, A., Feld, L., & Voigt, S. (2010). «Do Independent Prosecutors Deter Political Corruption? An Empirical Evaluation across Seventy-eight Countries» en *American Law and Economics Review*, 12(1), pp. 204–244.

Vázquez, L. D. (2019). *Captura del Estado macrocriminalidad, y derechos humanos*. México: FLACSO-Fundación Böll-UNAM, IIJS

Velasco, M. de L. (2021). *La incidencia de la interacción de actores societales, políticos y operadores en la procuración de justicia. El caso de la judicialización de homicidios y feminicidios en México a nivel subnacional de 2013 a 2018*. México: FLACSO

María de Lourdes Velasco Domínguez

Es Doctora en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México), maestra en Estudios de Género por El Colegio de México y Licenciada en Sociología por la UNAM. Se ha desempeñado como consultora independiente para ONU México, Instituto de las Mujeres CDMX y el Instituto de Estudios Multidisciplinarios para el Desarrollo Social A.C. (IEMDES). Trabajó en la Unidad de Análisis y Contexto para la investigación de violencia contra niñas y mujeres de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México. Actualmente es profesora en la Universidad Iberoamericana y en el Tecnológico de Monterrey y es investigadora del proyecto: “*Sistemas de cuidados a largo plazo en el envejecimiento*” del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Sus líneas de investigación son: estudios feministas sobre cuidados y violencia; y estudios políticos en torno a la procuración de justicia.