

Independencia política y mecanismos de control en las fiscalías anticorrupción de México y Perú

Political Independence and Accountability Mechanisms in Anti-Corruption Prosecutor's Offices in Mexico and Peru

María de Lourdes Velasco Domínguez*

Recibido: 29 de enero de 2023
Aceptado: 21 de febrero de 2024

RESUMEN

Las fiscalías anticorrupción ocupan un lugar estratégico en la arquitectura del Estado de derecho democrático, al articular mecanismos de rendición de cuentas y control del poder. Sin embargo, en América Latina estas instituciones han operado en contextos marcados por politización, debilidad institucional y prácticas autoritarias. Desde un enfoque de institucionalismo comparado y en diálogo con la literatura sobre *accountability horizontal* y separación de poderes, el artículo examina las condiciones que permiten una persecución efectiva de la corrupción más allá de la mera independencia formal de las fiscalías. A partir del análisis comparativo de dos casos vinculados al escándalo Odebrecht en Perú y México, se muestra que el desempeño de estas agencias depende críticamente de la activación de contrapesos interinstitucionales, en particular de la revisión judicial independiente y del papel de las procuradurías estatales. Los hallazgos evidencian que, sin sistemas robustos de control horizontal, las fiscalías pueden convertirse en instrumentos selectivos del poder, limitando su potencial democratizador.

ABSTRACT

Anti-corruption prosecutors occupy a strategic position within the architecture of the democratic rule of law, as they articulate mechanisms of accountability and power control. Yet in Latin America these institutions have operated in contexts shaped by politicization, institutional weakness, and authoritarian practices. Drawing on comparative institutionalism and engaging with scholarship on *horizontal accountability* and separation of powers, this article examines the conditions enabling effective corruption prosecution beyond the formal political independence of prosecutors' offices. Through a comparative analysis of two Odebrecht-related cases in Peru and Mexico, the study demonstrates that prosecutorial performance critically depends on the activation of inter-institutional checks, particularly independent judicial review and the role of state-level attorney general offices. The findings show that, in the absence of robust horizontal control systems, anti-corruption agencies may become selective instruments of power, thereby undermining their democratizing potential.

* El Colegio de México, México. Correo electrónico: <lourdes.velasco.86@gmail.com>.



Palabras clave: fiscalías; procuración de justicia; corrupción; independencia política; mecanismos de control; rendición de cuentas.

Keywords: public prosecutor's offices; criminal prosecution; corruption; political independence; mechanisms of control; accountability.

Introducción

Las fiscalías o procuradurías de justicia penal son responsables de llevar a cabo las investigaciones para el esclarecimiento de hechos posiblemente constitutivos de delito, presentar las evidencias suficientes que sustenten los cargos criminales contra los probables responsables y promover la reparación del daño ante los tribunales correspondientes, procurando siempre el respeto a los derechos de las víctimas y de las personas imputadas (Michel, 2019). Estas instituciones desempeñan un papel central en el establecimiento de un Estado democrático de derecho,¹ ya que están encargadas de hacer rendir cuentas a ciudadanos, organizaciones y agentes estatales involucrados en prácticas delictivas, con el fin de proteger los derechos humanos y los bienes jurídicos.

Las fiscalías cumplen funciones cuasi judiciales que hacen necesaria su independencia política (Michel, 2019; Shapiro, 2013); pero, al mismo tiempo, ejercen funciones ejecutivas y políticas que requieren mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Las decisiones de las fiscalías respecto de qué hechos pueden constituir un delito y, por tanto, ameritan ser investigados, quiénes pueden ser considerados responsables y qué delitos imputarles implican valoraciones sobre las evidencias disponibles, la aplicación de las normas vigentes y la anticipación de la decisión última que adoptará un juez. Dado que este tipo de determinaciones tiene consecuencias graves tanto para las víctimas como para los imputados y constituye el fundamento de las resoluciones judiciales finales, se ha sostenido que deben adoptarse en el marco de fiscalías libres de intromisiones políticas; es decir, políticamente independientes tanto *de jure* como *de facto* (Shapiro, 2013).

A su vez, las acciones de investigación y persecución penal que llevan a cabo las fiscalías requieren el empleo de recursos públicos limitados; por ello, estas instituciones deben definir políticas criminales que establezcan qué delitos e imputados tendrán prioridad en la asignación de recursos, así como determinar las formas más eficientes de gestión del gasto público. Tales estrategias y políticas constituyen decisiones de carácter ejecutivo y político que deben ser vigiladas y controladas para evitar sesgos corruptos o discriminatorios (Shapiro, 2013).

¹ Una democracia se caracteriza por un gobierno representativo cuyas decisiones se encuentran sujetas a un sistema de mecanismos de control orientados a resguardar la soberanía popular. En este marco, el sistema de pesos y contrapesos que impone límites a las acciones del gobierno y dota de seguridad y certidumbre a la ciudadanía constituye un componente central del Estado de derecho (Vázquez, 2016).

Los casos que involucran delitos de corrupción plantean desafíos adicionales a la independencia política de las fiscalías y a la adecuada gestión de sus recursos.² En principio, al tratarse de ilícitos que comprometen a gobernantes con poder político, las fiscalías enfrentan obstáculos significativos para lograr la rendición de cuentas cuando dependen, *de jure o de facto*, del poder ejecutivo o de un poder judicial con independencia limitada. En estos contextos, es poco probable que las élites gobernantes promuevan la persecución penal de sus propios integrantes y, en cambio, resulta más factible que impulsen procesos contra sus oponentes políticos. La investigación de delitos de corrupción también implica mayores desafíos técnicos, especialmente cuando involucra a actores económicos poderosos, como corporaciones transnacionales. Ello se debe a que quienes participan en prácticas corruptas suelen desplegar sofisticadas estrategias legales y extralegales para ocultar sus actos, además de buscar neutralizar los mecanismos administrativos o penales que podrían restringir su accionar (Durand, 2019). En este sentido, la independencia de las fiscalías resulta necesaria, pero no suficiente, ya que abre un margen de discrecionalidad que puede derivar en decisiones parciales, discriminatorias o incluso corruptas. De ahí que el desarrollo de políticas y estrategias técnicas eficaces para la persecución de la corrupción requiera, adicionalmente, mecanismos de rendición de cuentas capaces de supervisar y sancionar el actuar de las fiscalías y de sus operadores.

Sin embargo, en América Latina las fiscalías contemporáneas son herederas de legados autoritarios. Durante las dictaduras y gobiernos autoritarios de la región —tanto a nivel local como federal o nacional— estas instituciones fueron utilizadas como brazos punitivos del Estado para reprimir a personas sospechosas de oponerse al régimen político imperante; carecían, por tanto, de independencia política y participaron en violaciones sistemáticas de derechos humanos (Michel, 2019; Trejo y Ley, 2020). Asimismo, se ha documentado la persistencia de patrones de impunidad selectiva e impunidad sistemática en su funcionamiento, asociados tanto a la corrupción burocrática como a la escasez de recursos (Magaloni, 2009, 2012; Pérez, 2008; Zepeda, 2004).

En este marco, el artículo se propone responder a la pregunta: ¿en qué condiciones es posible que las fiscalías logren hacer rendir cuentas de manera efectiva a gobernantes y corporaciones involucrados en actos de corrupción? El objetivo es avanzar en la comprensión de los factores que hacen posible una persecución penal exitosa de hechos de corrupción que involucran tanto a autoridades públicas como a grandes actores económicos.

El argumento central sostiene que la independencia política, por sí sola, no es suficiente para alcanzar una persecución penal eficaz de los casos de corrupción; se requiere, además, la activación de mecanismos de control horizontales o intragubernamentales independientes

² Partimos de una definición amplia de corrupción, entendida como el abuso del poder público para la obtención de beneficios privados (Vázquez, 2018).

que prevengan la operación parcial de las fiscalías, transparenten su actuación y coadyuven en sus investigaciones. Para evaluar esta hipótesis se realizó un análisis comparativo del procesamiento penal de hechos de corrupción que involucraron a la corporación Odebrecht y a altos funcionarios locales en Veracruz, México, y en Cusco, Perú.

Ambos casos comparten características relevantes: las fiscalías cuentan con autonomía política *de jure*, ha prevalecido una élite gobernante hostil a la rendición de cuentas, persiste una sociedad civil activa en su demanda de justicia y los delitos investigados presentan similitudes al involucrar a la misma corporación transnacional. No obstante, los resultados obtenidos por ambas fiscalías han sido marcadamente contrastantes. En México, tanto la Fiscalía de Veracruz como la Fiscalía General de la República han mostrado escasa transparencia respecto de sus actuaciones, cuyos resultados parecen ser nulos; mientras que en Perú la Fiscalía Supraprovincial del Equipo Especial del caso Lava Jato ha registrado avances y logros significativos en sus investigaciones.

El trabajo se organiza en tres apartados. En el primero se revisan las teorías que han buscado explicar el desempeño de las fiscalías en casos de corrupción y se presenta el argumento central de esta investigación. En el segundo se describe la metodología empleada. A continuación, se analiza la independencia política de las fiscalías anticorrupción involucradas y se examina el papel desempeñado por los mecanismos de control en las investigaciones y procesos penales emprendidos. Finalmente, se sintetizan los principales hallazgos y se señalan líneas de investigación futuras.

Mecanismos de control democráticos y antidemocráticos

Las investigaciones previas han identificado tres tipos de factores explicativos del procesamiento penal exitoso de casos de corrupción: 1) las estructuras de oportunidad política; 2) la independencia de fiscales y jueces; y 3) la agencia de los operadores de justicia. En relación con las estructuras de oportunidad política, Vannucci (2020) y Guarnieri, Dallara y Sapignoli (2020) reconocen que, en Italia, los episodios de persecución penal masiva contra la corrupción ocurridos durante la década de 1990 y en 2010 estuvieron impulsados por un contexto social anticorrupción caracterizado por un fuerte activismo de los medios de comunicación y una opinión pública crítica del sistema de partidos imperante. Sin embargo, este factor resulta insuficiente para explicar aquellos casos en los que, aun bajo condiciones sociales favorables, fiscales y jueces no logran hacer avanzar los procesos penales de manera eficiente, como ocurrió en México entre 2016 y 2018, periodo en el que no se registraron avances significativos en las investigaciones (Velasco, 2022).

En segundo lugar, la independencia política de fiscales y jueces ha sido señalada como otro factor explicativo de los logros de las fiscalías en la persecución de la corrupción (Della

Porta, 2001; Della Porta y Vannucci, 2007; Guarnieri, Dallara y Sapignoli, 2020). La independencia política de las fiscalías refiere a su:

Capacidad de traducir sus propias preferencias en acciones sin presiones políticas externas [...] Las fiscalías pueden poseer independencia *de jure*, dependiendo de cómo la ley ha configurado la institución, o independencia *de facto*, la cual refleja cómo estas leyes son implementadas realmente. (Michel, 2019: 210, traducción de la autora)

No obstante, se ha advertido que la independencia política de fiscales y jueces tampoco es suficiente, ya que puede ejercerse de manera discrecional, auto interesada o incluso para favorecer intereses privados (Tamanaha, 2004; Van Aaken, Feld y Voigt, 2010).

Finalmente, diversos estudios han destacado la agencia de los operadores de justicia como un elemento decisivo para el logro de sentencias exitosas. En este sentido, se han considerado aspectos como la formación, las habilidades y el ethos profesional de los fiscales en Italia (Briquet, 2002); la creatividad, la experiencia previa y las estrategias desplegadas por fiscales y jueces entre 2016 y 2018 en Ecuador y Perú (González-Ocantos y Baraybar, 2019); así como su capacidad para alcanzar acuerdos de cooperación y recabar un volumen elevado de evidencias en Brasil (Bento, Da Ros y Londero, 2020). Sin embargo, la agencia de los fiscales también puede derivar en resoluciones expeditivas y de bajo costo institucional, pero con una protección limitada de los derechos de las víctimas. Esto ha ocurrido, por ejemplo, en el sistema de justicia estadounidense frente a grandes corporaciones, donde predominan acuerdos con los imputados que reconocen su culpabilidad —se estima que alrededor de 95 % de las imputaciones se resuelven mediante *plea agreements*— y acusaciones por delitos menores (Dervan y Podgor, 2016). Asimismo, la agencia de los fiscales puede verse restringida por diseños institucionales que imponen dependencia política a las fiscalías o por la existencia de controles intragubernamentales insuficientes.

En la presente investigación se entienden como resultados exitosos de las fiscalías el logro de sentencias que permitan obtener reparaciones del daño proporcionales a los perjuicios causados, así como la consecución de sentencias condenatorias contra los imputados o avances sustantivos orientados a su obtención, tales como la imposición de medidas cautelares o la formulación de acusaciones formales.

Considerando que ni la agencia de los fiscales ni las estructuras de oportunidad política constituyen condiciones necesarias para una procuración penal exitosa, el argumento central de este trabajo sostiene que la independencia política es un elemento necesario, pero no suficiente, para el logro de una persecución penal eficaz en casos de corrupción. Se requiere, además, la activación de mecanismos de control horizontales o intragubernamentales con independencia política que prevengan la operación parcial de las fiscalías, transparenten su actuación y coadyuven en sus investigaciones.

Independencia política de las fiscalías

La independencia política puede entenderse como la ausencia de dependencia de estas instituciones respecto de otros poderes estatales, de modo que sus procesos de toma de decisiones se encuentren libres de presiones o intereses políticos. Como se señaló al inicio del artículo, la independencia política resulta especialmente relevante para evitar sesgos en la definición de si investigar o no determinados hechos posiblemente delictivos, a quién perseguir penalmente y qué tipo de delito y responsabilidad penal atribuir. Este atributo de las fiscalías adquiere particular importancia cuando se trata de investigar presuntos delitos que involucran a agentes estatales y actores políticos —como violaciones a derechos humanos o corrupción—, dado que tales investigaciones conllevan costos de deslegitimación o desprestigio político para las personas implicadas y para los gobiernos a los que pertenecen.

Existe consenso entre especialistas respecto de los elementos del diseño institucional que deben considerarse para determinar si una fiscalía cuenta o no con independencia política *de jure* (Carvalho y Leitão, 2019; Michel, 2019; Van Aaken, Feld y Voigt, 2010). En primer lugar, la ubicación constitucional de la institución, que define si forma parte del poder ejecutivo, del poder judicial o si se trata de un organismo autónomo. En segundo lugar, el mecanismo de nombramiento del titular de la institución o fiscal general, particularmente en lo relativo a qué actores políticos tienen predominio en esta decisión —ya sea el poder ejecutivo, el judicial, el legislativo o la sociedad civil—, pues el fiscal general puede desarrollar lealtades hacia la instancia que lo designa. En tercer lugar, los procedimientos de remoción del cargo, dado que, de manera análoga, el fiscal tenderá a alinear sus preferencias con los intereses de quien tiene la facultad de destituirlo. Finalmente, resulta clave identificar quién administra los recursos financieros de la institución, ya que cuando estos dependen de una instancia externa a la fiscalía pueden convertirse en un mecanismo indirecto de control sobre sus decisiones.

La independencia política constituye un requisito indispensable para evitar sesgos políticos y decisiones parciales en la persecución penal de actores involucrados en actos de corrupción; sin embargo, no garantiza por sí misma el éxito de dicha persecución. Cuando los fiscales no dependen normativamente de instancias externas, se les otorga un amplio margen de discrecionalidad sobre la investigación y la acción penal, el cual puede ejercerse estratégicamente para satisfacer intereses políticos del fiscal general o intereses privados propios o de terceros. Esta discrecionalidad, no obstante, solo puede desplegarse plenamente en ausencia de mecanismos efectivos de control (Tamanaha, 2004; Van Aaken, Feld y Voigt, 2010). De ahí que se haya advertido que una “independencia extrema en ausencia de rendición de cuentas conduce, en realidad, a una crisis de independencia” (Shapiro, 2013: 263).

Mecanismos de control sobre las fiscalías

Desde las teorías clásicas sobre rendición de cuentas, los mecanismos de control se definen como dispositivos destinados a vigilar, supervisar o sancionar el actuar de las instituciones y agentes estatales, con el fin de evitar desviaciones respecto del interés público o la comisión de ilegalidades (Mainwaring, 2003; O'Donnell, 1999).

Estos mecanismos pueden clasificarse en intragubernamentales u horizontales, y extra-gubernamentales o societales. Los primeros corresponden a:

Agencias estatales legalmente habilitadas, dotadas de poderes, voluntad y capacidad para tomar acciones que van desde la vigilancia rutinaria hasta sanciones criminales o juicios políticos respecto de acciones u omisiones de otras agencias estatales que puedan calificarse como ilegales. (O'Donnell, 1999: 38, traducción de la autora)

En el caso de las fiscalías, los mecanismos intragubernamentales han sido definidos por Michel (2019) como agencias estatales encargadas de la “vigilancia institucionalizada de las decisiones persecutorias”, con facultades para transparentar el actuar de las fiscalías e imponer sanciones, frente a las cuales estas tienen la obligación legal de responder (Michel, 2019: 213). Entre los principales mecanismos horizontales que inciden en su labor se encuentran los siguientes, si bien sus atribuciones específicas dependen del diseño institucional de cada país:

- *Revisión judicial*: control jurisdiccional de decisiones fiscales relativas al uso de técnicas de investigación, la apertura o cierre de indagatorias, la selección de imputados, la tipificación de delitos y la aplicación del principio de oportunidad.
- *Procuradurías generales*: agencias que representan al Estado en litigios y defienden sus intereses en procesos penales.
- *Defensoría pública*: instancia encargada de garantizar el derecho de defensa de los imputados, con facultades para impugnar actuaciones fiscales ante el poder judicial y, en ciertos casos, solicitar o ejecutar técnicas de investigación.
- *Asesoría victimal pública*: organismos orientados a garantizar los derechos de las víctimas, con capacidad para interponer denuncias, coadyuvar en las investigaciones y promover recursos de queja o revisión judicial.
- *Institutos garantes de transparencia*: agencias responsables del acceso ciudadano a la información pública, que pueden contribuir a visibilizar la actuación de las fiscalías en casos de interés público.
- *Vigilancia legislativa*: incluye la recepción de informes, comparecencias públicas, exhortos institucionales y, en algunos sistemas, la facultad de promover la remoción del fiscal general.

Por su parte, los mecanismos extragubernamentales o societales comprenden aquellas acciones mediante las cuales distintos actores ciudadanos buscan incidir en la labor de las fiscalías por vías formales o informales. Estos mecanismos “involucran acciones llevadas a cabo por actores con diversos grados de organización que se reconocen a sí mismos como legítimos demandantes de derechos” (Peruzzotti y Smulovitz, 2003: 310, traducción de la autora). Entre ellos se incluyen:

- *Asesoría victimal privada*: querellante adhesivo o private prosecutor (Michel, 2018), que permite a víctimas, abogados y, en algunos casos, organizaciones civiles, iniciar investigaciones y participar activamente en todas las etapas del proceso penal (Michel, 2019: 216).
- *Investigaciones periodísticas*: especialmente a través de redes transnacionales, que han posibilitado la denuncia pública de casos de corrupción, generando costos reputacionales y activando controles gubernamentales (Durand, 2019).
- *Movilización legal ciudadana*: protestas y acciones colectivas frente a omisiones o actuaciones de las fiscalías en casos de alto impacto, capaces de generar presión social y mediática con efectos sobre la legitimidad institucional.

Si bien los mecanismos societales pueden desempeñar un papel relevante en la activación de las fiscalías o en el impulso de controles gubernamentales, por sí solos difícilmente producen resultados exitosos. En consecuencia, se sostiene que la persecución penal efectiva de delitos de corrupción requiere tanto independencia política de las fiscalías como la activación de mecanismos de control horizontales, sin que necesariamente deban concurrir mecanismos societales.

Metodología

A fin de evaluar el argumento planteado, se llevó a cabo un análisis comparativo de los procesos penales correspondientes a dos casos de corrupción que involucraron a funcionarios públicos de alto rango a nivel local y a la empresa transnacional Odebrecht.

Entre 2001 y 2016, la empresa brasileña Odebrecht pagó aproximadamente 439 millones de dólares a partidos políticos y representantes de gobiernos federales, nacionales y locales con el propósito de obtener ventajas en la adjudicación o mantenimiento de contratos públicos en al menos diez países de América Latina, además de otros en África. Estas prácticas le permitieron obtener ganancias estimadas en 1.4 billones de dólares (Plea Agreement, 2016). A su vez, la operación Lava Jato, iniciada en Brasil en 2014, y los procesos judiciales derivados en distintos países de la región han sido calificados como “la mayor operación anticorrupción del mundo” (González-Ocantos y Pavão, 2018).

Tabla 1
 Comparación de condiciones en el procesamiento penal de casos de corrupción seleccionados

Tipo de condición	Condición	Fiscalía supraprovincial Perú	Fiscalía estatal de Veracruz
Resultado esperado	Persecución penal exitosa	✓	X
Mecanismos societales	Investigaciones periodísticas	✓	✓
	Movilización legal ciudadana	✓	✓
Mecanismos intragubernamentales	Revisión judicial	✓	X
	Procuraduría estatal	✓	X
	Agencia de transparencia	X	✓
	Vigilancia del poder legislativo	✓	✓

Fuente: elaboración propia.

Dada la relevancia del caso, se propone comparar el procesamiento penal de dos episodios de corrupción a nivel subnacional en los que participó Odebrecht en México y Perú entre 2016 y 2021. El primer caso corresponde a la actuación de la fiscalía del estado de Veracruz frente a los presuntos hechos de corrupción que involucraron a la empresa Odebrecht y al exgobernador de la entidad entre 2010 y 2016, Javier Duarte. El segundo caso de estudio es la Fiscalía Supraprovincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios, perteneciente al Equipo Especial de Fiscales del caso Lava Jato en Perú, encargada de investigar la colusión entre los gobiernos regionales de Cusco durante el periodo 2011-2014 y la empresa Odebrecht.

Para el análisis de ambos casos se empleó el método comparativo en su modalidad de casos similares (Przeworski y Teune, 1970), cuyo propósito es controlar un conjunto de condiciones compartidas mientras se identifican aquellas diferencias significativas que permiten explicar los resultados divergentes. A su vez, el estudio de caso se concibe como el análisis intensivo de una unidad o de un número reducido de unidades con el fin de comprender un conjunto más amplio de casos similares (Gerring, 2007: 37), en este caso, el funcionamiento de las fiscalías anticorrupción.

Los casos examinados presentan similitudes tanto en la complejidad de los delitos investigados y el perfil de los imputados, como en la activación de mecanismos de control

societales y en la existencia de independencia política *de jure* de ambas fiscalías. Sin embargo, mientras que en el caso peruano se activó un conjunto de mecanismos de control horizontales que vigiló y coadyuvó de manera directa con la labor de la fiscalía, en el caso mexicano dichos mecanismos no se desplegaron (véase tabla 1).³

Para identificar con mayor precisión las similitudes y diferencias entre ambos casos, se realizó un análisis de contenido de cinco tipos de documentos:

- documentos emitidos por las fiscalías y los tribunales, tales como informes de actividades, sentencias, acuerdos y comunicados públicos, que permiten reconstruir los resultados de los procesos penales, así como las estrategias y políticas seguidas por las y los fiscales y su articulación con otras agencias de control;
- constituciones, leyes orgánicas y reglamentos, con el fin de establecer el alcance normativo (*de jure*) de las facultades institucionales, la independencia política y los mecanismos de control;
- entrevistas publicadas a fiscales del caso y comunicados de prensa, orientados a reconstruir las acciones y estrategias desplegadas a lo largo del periodo analizado, así como sus propias valoraciones sobre los procesos;
- notas periodísticas, especialmente aquellas derivadas de investigaciones colaborativas internacionales; y
- informes elaborados por organizaciones civiles y trabajos académicos vinculados al contexto político y social de los casos.

Análisis de los casos

Las investigaciones y el procesamiento penal de los dos casos de corrupción seleccionados han arrojado resultados contrastantes.

En el caso de la Vía Evitamiento de Cusco, Perú, las carpetas de investigación abiertas por el Tercer Despacho del Equipo Especial de Fiscales del caso Lava Jato, así como sus respectivos avances, son las siguientes:

1. *Caso Vía Evitamiento de Cusco-inicio (carpeta 15-2017)*: se investigan los hechos ocurridos en septiembre de 2012, cuando el entonces presidente regional de Cusco, Jorge Isaacs Acurio Tito, se reunió con representantes de Odebrecht en Perú para ofrecerles la adjudicación del contrato de la obra “Mejoramiento de la Transitabilidad

³ Otra diferencia institucional relevante —aunque no constituye una variable significativa para el argumento del trabajo— es que Perú posee un gobierno unitario, por lo que cuenta con una única Fiscalía nacional con ramificaciones provinciales; mientras que en México prevalece un sistema federal, con una fiscalía para el fuero federal y 32 fiscalías estatales formalmente independientes de la primera.

Vehicular y Peatonal de la Vía Evitamiento de la ciudad de Cusco”, a cambio del pago de una cuota ilegal de tres millones de dólares (Equipo Especial Lava Jato, 2018d).

En marzo de 2013, una vez otorgado el contrato al Consorcio Vías de Cusco —integrado por Odebrecht Perú Ingeniería y Construcción s.a.c. y Constructora Norberto Odebrecht s.a. Sucursal Perú—, se efectuó el pago del soborno mediante empresas fantasma u *offshore*, simulándose un contrato de consultoría por un monto de 1.250 millones de dólares (Equipo Especial Lava Jato, 2018d). A partir de estos hechos se inició la carpeta 15-2017 (Ministerio Público Fiscalía de la Nación, 2020), cuya investigación se nutrió parcialmente del acuerdo de colaboración con funcionarios de Odebrecht en Perú.

El Equipo Especial informó que se investiga a trece personas naturales, entre ellas el exgobernador regional de Cusco, por los delitos de lavado de activos, colusión agravada y asociación ilícita (Ministerio Público Fiscalía de la Nación, 2020). Se han dictado medidas cautelares, incluida prisión preventiva contra dos imputados y una orden de extradición.

La investigación se encuentra en etapa intermedia y se logró constituir como terceros civilmente responsables a Odebrecht Perú Ingeniería y Construcción s.a. y a Constructora Norberto Odebrecht s.a. Sucursal Perú, dado que la legislación peruana no contempla responsabilidad penal de personas jurídicas (Procuraduría Pública Ad Hoc, 2021: 121).

2. *Caso Vía Evitamiento de Cusco-construcción fase 1*: esta carpeta examina irregularidades administrativas en el proceso de adjudicación del contrato, incluyendo la imposición de requisitos elevados orientados a favorecer al Consorcio Vías Cusco, así como el otorgamiento injustificado de un pago por “servidumbre” por un monto aproximado de 28 millones de soles. Entre los investigados figuran el exdirector ejecutivo de Copesco, Helio Herbeth Molina Aranda, y el exgobernador regional Jorge Isaacs Acurio Tito (Equipo Especial Lava Jato, 2018c).
3. *Caso Vía Evitamiento de Cusco-construcción (carpeta 09-2017)*: durante la fase de ejecución de la obra, en 2014, bajo el gobierno regional encabezado por René Concha Lezama, se autorizó un pago excedente al consorcio por 13 mil soles, derivado de modificaciones al proyecto original, como la reducción de carriles y del puente Túpac Amaru. Estas alteraciones generaron una sobrevalorización significativa de la obra, considerada entre las carreteras más costosas del país, además de nuevos pagos ilícitos a autoridades regionales. Se investigan los delitos de colusión agravada, negociación incompatible y asociación ilícita para delinquir (Equipo Especial Lava Jato, 2018b).
4. *Caso Vía Evitamiento de Cusco-bonos soberanos (carpeta 29-2017)*: entre 2014 y 2016, los hermanos Campusano Dulanto ofrecieron fungir como intermediarios ante el

Ministerio de Economía y Finanzas para obtener recursos mediante “bonos soberanos” destinados a la obra. Ello derivó en contratos ficticios de asesoría legal por montos de 644 348.38 y 77 777 soles, respectivamente, y en transferencias posteriores a campañas políticas (Equipo Especial Lava Jato, 2018a).

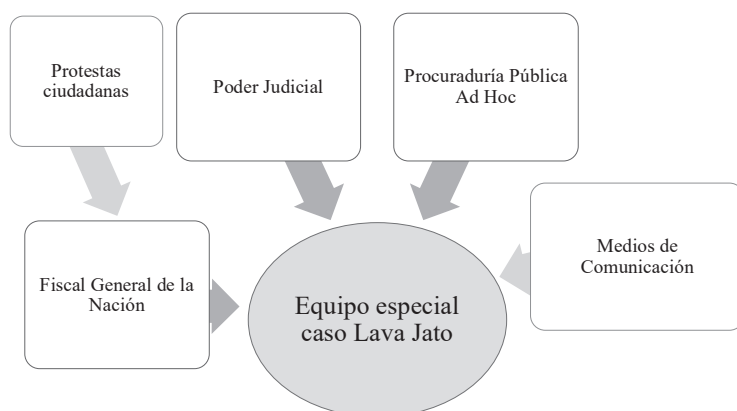
Este caso culminó con una sentencia y un acuerdo de terminación anticipada.⁴ Asimismo, en mayo de 2019 se allanaron propiedades de Samuel Campusano y se dictó prisión preventiva en su contra (La República, 2018).

5. *Caso Vía Evitamiento-Contraloría 475 (carpeta 09-2019)*: en 2020 se abrió una investigación preliminar contra 21 personas por colusión agravada y negociación incompatible.

Los avances obtenidos en el caso peruano pueden explicarse por la concurrencia de dos condiciones: la independencia política de la fiscalía y la activación de mecanismos de control horizontales que vigilaron y coadyuvaron con la labor de las y los fiscales responsables (véase imagen 1).

Imagen 1

Mecanismos de control a la fiscalía anticorrupción de Perú en el caso Vía Evitamiento de Cusco



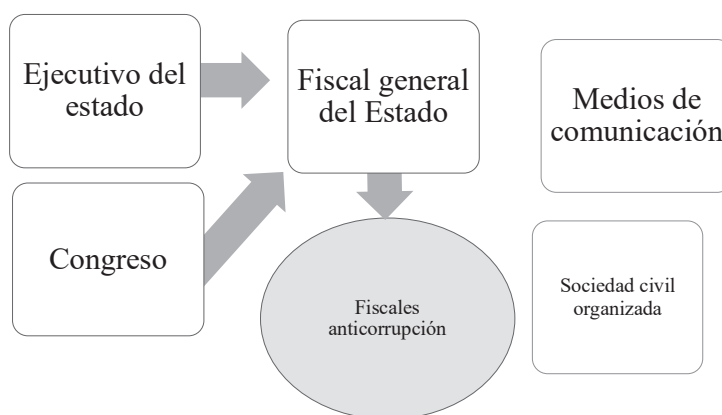
Fuente: elaboración propia.

⁴ En los procesos de terminación anticipada, el investigado reconoce total o parcialmente los delitos que se le imputan con la expectativa de que la pena sea reducida, de manera que la Fiscalía tiene la posibilidad de dar por concluido el caso o de utilizar dicha admisión de culpabilidad para los fines que estime convenientes dentro del proceso penal (Procuraduría Pública Ad Hoc, 2021: 94).

En México, de acuerdo con informes oficiales de la Fiscalía General de la República (FGR), hasta la fecha se han abierto dos carpetas de investigación a nivel federal relacionadas con Odebrecht (FGR, 2019, 2021), sin que se haya aclarado si incluyen el caso de Veracruz. Diversas investigaciones periodísticas, basadas en filtraciones documentales y fuentes anónimas, sostienen que dicho expediente sí estaría incorporado.

Imagen 2

Mecanismos de control a la fiscalía de Veracruz en torno al caso de corrupción Duarte-Odebrecht



Fuente: elaboración propia.

Según estas fuentes, en la acusación formal contra Emilio Lozoya Austin se señala que en 2009 candidatos a las gubernaturas de Veracruz y Tamaulipas habrían recibido hasta 850 mil dólares de Odebrecht para financiar campañas electorales, a cambio de posteriores contratos públicos (Ángel, 2019a). Mientras el financiamiento electoral correspondería a la fiscalía especializada en delitos electorales, la adjudicación de contratos sería competencia de la fiscalía anticorrupción.

La FGR afirma que Odebrecht habría transferido 500 mil dólares a la campaña de Javier Duarte, quien posteriormente habría favorecido a la empresa con adjudicaciones directas, entre ellas el “Proyecto Propósitos Múltiples”. Pese a contar con estos elementos, no se han formulado imputaciones contra Duarte ni su red de corrupción (Ángel, 2019a).

Investigaciones periodísticas también documentan declaraciones del exdirectivo Luis Alberto de Meneses Weyll, quien habría reconocido aportaciones a campañas estatales, supuestamente por recomendación de Lozoya (Ángel, 2019a; Cárdenas y Soberanes, 2020; Vela, 2020).

A nivel local, en 2018 la fiscalía veracruzana imputó a Duarte por diversos delitos, incluidos desvío de recursos, uso indebido de bienes públicos y desaparición forzada; sin embargo, no existe claridad sobre su vinculación con Odebrecht ni avances verificables (Lastiri, 2018).

En síntesis, aunque tanto la fiscalía local como la federal gozan de independencia política *de jure*, no existe información oficial que confirme investigaciones activas sobre Odebrecht en Veracruz. Los mecanismos societales no han logrado incidir en la actuación fiscal, mientras que los controles intra gubernamentales han sido limitados y poco efectivos (véase imagen 2).

Independencia política

En este apartado se describe el marco normativo que regula la independencia política de las fiscalías analizadas y sus efectos sobre la investigación de los casos seleccionados. Como se mostrará, aunque en ambos contextos las fiscalías cuentan con independencia política *de jure*, esta condición no resulta suficiente para promover resultados exitosos en la investigación y persecución penal de hechos de corrupción.

En diciembre de 2016, cuando estalla el escándalo internacional protagonizado por la empresa Odebrecht, la Fiscalía de la Nación del Perú ya gozaba de independencia política *de jure*, mientras que en México la Procuraduría General de la República aún no había implementado la reforma constitucional que le otorgaría autonomía. No obstante, en el ámbito subnacional, el estado de Veracruz había aprobado a mediados de ese mismo año una reforma constitucional que confería independencia política a su fiscalía estatal.

Desde la década de 1980, Odebrecht desarrolló proyectos en Perú en un entorno institucional marcado por una corrupción endémica, que hacía prácticamente inviable la investigación y sanción de estos delitos, debido a la participación directa del Poder Ejecutivo y de integrantes del Poder Legislativo en las redes corruptas. Al respecto, se ha documentado que “la influencia [de Odebrecht] en el Legislativo y el Ejecutivo neutralizó las investigaciones. Barata [alto ejecutivo de Odebrecht] 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: 124).

Un conjunto de reformas graduales al sistema de justicia penal orientadas a garantizar la independencia política del Ministerio Público y del Poder Judicial impulsaron posteriormente un cambio sustantivo en la investigación y persecución penal de la corrupción que involucró a Odebrecht y a altos funcionarios regionales y nacionales.

A partir de la Constitución peruana de 1993, el Ministerio Público quedó conformado como un órgano autónomo de los poderes del Estado, presidido por el Fiscal de la Nación (artículo 158), quien es designado por la Junta de Fiscales Supremos. A su vez, estos fisca-

les son elegidos y pueden ser destituidos por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), cuyos integrantes eran electos mediante votación secreta por diversas instituciones del ámbito jurídico y académico, así como por los presidentes de universidades.

La presión anticorrupción generada por la publicación del acuerdo de colaboración entre el Departamento de Justicia de Estados Unidos y las corporaciones Odebrecht y Braskem, a finales de 2016, llevó al Fiscal de la Nación, Pablo Sánchez, a crear de manera inmediata el Equipo Especial de Fiscales para el caso Lava Jato, encargado de investigar y perseguir los delitos vinculados con Odebrecht y otras constructoras brasileñas. Para tal efecto, el Fiscal de la Nación nombró a diversos fiscales y peritos especializados, a quienes también estaba facultado para remover (Sánchez, 2016). Esta forma de designación y remoción implica un riesgo para la independencia funcional de los fiscales (Fiscalía de la Nación Perú, 2020). Sin embargo, el accionar del Fiscal de la Nación se ha visto limitado por distintos mecanismos de control, entre los que destacan la intervención del Poder Judicial (Corte Suprema de Justicia de la República, 2019), las protestas ciudadanas y el periodismo de investigación (Salazar, 2019; Velasco, 2022).

En contraste, en México, desde inicios del siglo xx y hasta la segunda década del siglo xxi, las procuradurías de justicia penal —tanto locales como federales— formaron parte de la estructura del Poder Ejecutivo. Esta configuración generó relaciones de subordinación jerárquica frente a los gobernadores, lo que limitó severamente su capacidad para perseguir delitos cometidos por las élites gobernantes. Asimismo, desde la década de 1970 fue frecuente el uso de las procuradurías como parte del aparato represivo estatal (Trejo y Ley, 2020).

Durante la mayor parte del gobierno de Javier Duarte (2010-2016), la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz dependía jerárquicamente del Ejecutivo local, lo que le impedía actuar como un mecanismo eficaz de control frente a la corrupción del propio gobierno. En 2018, incluso, el exfiscal general Luis Ángel Bravo Contreras fue acusado del delito de desaparición forzada en su modalidad de encubrimiento y obstrucción de la justicia, y se dictó prisión preventiva en su contra (Soriano, 2018).

Tras la reforma constitucional de 2016, la Procuraduría fue sustituida por la Fiscalía General del Estado, concebida como organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. El fiscal general dejó de ser designado exclusivamente por el Ejecutivo y pasó a ser nombrado con participación del Congreso estatal. Además, quedó obligado a rendir informes periódicos ante los poderes Ejecutivo y Legislativo, y puede ser removido mediante juicio político con intervención del Congreso y del Poder Judicial local (Constitución Política del Estado de Veracruz, 2017).

Ese mismo año se creó la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, cuyo titular es designado por mayoría calificada del Congreso estatal previa convocatoria pública. No obstante, su remoción puede ser decidida directamente por el fiscal general, con posibilidad de apelación ante el Congreso (Constitución Política del Estado de Veracruz, 2017).

En 2016, Jorge Winckler fue designado fiscal general con participación del Congreso y del gobernador Miguel Ángel Yunes, ambos vinculados al Partido Acción Nacional. Tras el cambio de correlación política en 2018 —cuando Morena obtuvo mayoría legislativa y asumió la gubernatura Cuitláhuac García—, Winckler fue removido en septiembre de 2019 bajo el argumento de no haber aprobado los exámenes de confianza (Ángel, 2019b), aunque el trasfondo fue la intención del nuevo bloque gobernante de colocar a un funcionario afín al frente de la institución. Así, aun cuando ambas fiscalías contaban con independencia política *de jure* al momento del estallido del escándalo Odebrecht, únicamente en Perú se registraron avances sustantivos. En consecuencia, la independencia política formal no constituye una condición suficiente para explicar el éxito en la persecución penal de la corrupción.

Mecanismos de control societales

En este apartado se presentan los principales mecanismos de control societales que se han activado en los casos de estudio. Aunque en ambos contextos el periodismo de investigación ha sido particularmente activo y se han registrado diversas expresiones de movilización legal ciudadana, estos esfuerzos solo han logrado incidir de manera positiva en el procesamiento penal de la corrupción en el caso peruano.

Tras la publicación del acuerdo reparatorio alcanzado entre el Departamento de Justicia de los Estados Unidos y Odebrecht junto con su filial Braskem, las investigaciones periodísticas comenzaron a revelar con mayor detalle el funcionamiento de las operaciones de la empresa en América Latina, gracias a la colaboración establecida en redes internacionales de periodistas.

En Perú, el Instituto de Defensa Legal (IDL-Reporteros), integrante de dichas redes, publicó diversas investigaciones sobre la corrupción vinculada a Odebrecht y altos funcionarios públicos (Cervantes, 2018; Infobae, 2018). Al respecto, el fiscal Pablo Sánchez señaló en 2017 que la prensa de investigación ha ayudado a obtener la información para continuar con la investigación.

Asimismo, en 2018 esta misma agencia dio a conocer la existencia de una amplia red de corrupción que involucraba a integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura, jueces, fiscales y congresistas cercanos al partido Fuerza Popular, quienes buscaban obstaculizar procesos penales seguidos contra altos funcionarios investigados por colusión con Odebrecht, entre ellos la líder partidaria Keiko Fujimori. Este hallazgo detonó protestas ciudadanas durante los desfiles por las fiestas patrias, que se transformaron en movilizaciones contra la corrupción política (Cervantes, 2018). Posteriormente, dicha investigación periodística derivó en procesos judiciales y sanciones penales contra los miembros de esta red.

En relación con el caso Vía Evitamiento de Cusco, IDL-Reporteros reveló información proveniente de los denominados Panama Papers sobre el imputado Gustavo Fernando Salazar Delgado. La agencia informó que en diciembre de 2020 el Equipo Especial solicitó su extradición a través de la Unidad de Cooperación Judicial Internacional y Extradiciones del Ministerio Público; sin embargo, diez meses después dicha solicitud aún no había sido remitida a las autoridades estadounidenses, lo que retrasó el avance de las investigaciones.

La movilización legal ciudadana también ha desempeñado un papel relevante en la protección de la independencia e imparcialidad de la fiscalía, particularmente en momentos críticos. En 2018, el fiscal general Pedro Chávarry destituyó a los dos fiscales principales del Equipo Especial, Rafael Vela y José Domingo Pérez, acción que puso en riesgo el acuerdo de colaboración con Odebrecht. Esta decisión provocó protestas masivas en distintas ciudades del país; el entonces presidente Martín Vizcarra amenazó con declarar el estado de emergencia en la fiscalía, y finalmente el fiscal general restituyó a ambos fiscales en sus cargos.

En Perú, el periodismo de investigación y la movilización legal ciudadana, expresada en protestas públicas, han sido fundamentales, ya sea incidiendo directamente en la fiscalía o activando mecanismos de control horizontales. De este modo, los controles societales han contribuido a preservar la independencia política del Equipo Especial de Fiscales del caso Lava Jato. En contraste, en México, aunque estos mismos mecanismos societales han estado presentes, no han generado impactos significativos en la actuación de las fiscalías.

En 2017, la organización Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) documentó que en 2010, mientras se encontraban en curso dos proyectos de PEMEX con Odebrecht en Veracruz —la modernización de la refinería de Minatitlán y la planta Etileno XXI—, se registraron diversos pagos provenientes de empresas off shore vinculadas a Odebrecht hacia empresas fantasma establecidas en Veracruz y relacionadas con Javier Duarte. Los montos transferidos ascenderían a 3 millones 754 mil dólares (Olmos, 2017).

Ese mismo año, MCCI también reportó que el gobierno de Javier Duarte, junto con autoridades estatales y municipales de Veracruz, Boca del Río y Medellín, promovió la concesión del servicio de agua por 30 años a la empresa Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento (MAS), de la cual Odebrecht es socia, a través del Grupo Ambientalista Pro-Veracruz.⁵ Asimismo, la empresa brasileña participa en un proyecto de generación eléctrica y abastecimiento de agua en Xalapa. MCCI señaló además que Odebrecht mantiene participación

⁵ Cabe señalar que la LXIII Legislatura de Veracruz publicó un dictamen en el cual las Comisiones Permanentes Unidas de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal, de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Aguas, y de Hacienda Municipal plantean un proyecto de acuerdo para autorizar a los ayuntamientos de Veracruz y Medellín de Bravo, a través del organismo público descentralizado Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano Veracruz-Boca del Río-Medellín, a otorgar la concesión del servicio de agua y saneamiento y a suscribir diversos convenios (LXIII Legislatura de Veracruz, 2015: 11). Se desconoce si el entonces gobernador Javier Duarte estuvo directamente involucrado en el otorgamiento de estas concesiones, tal como afirma MCCI.

en al menos 13 empresas registradas en Veracruz, algunas de las cuales obtuvieron permisos de la Comisión Federal de Electricidad para generar electricidad. Entre sus fuentes se encuentran una auditoría del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz y el acta constitutiva de MAS (Proceso, 2017).

Los hallazgos periodísticos coinciden con la investigación académica de Durand (2019) sobre el *modus operandi* de Odebrecht, que muestra cómo la corporación solía constituir una empresa específica por cada proyecto de obra pública o privada, generalmente en asociación con empresarios locales.

Por su parte, la organización civil TOJIL ha vigilado el procesamiento penal federal del exgobernador Javier Duarte por otros cargos de corrupción relacionados con el manejo de fondos federales denunciados por la Auditoría Superior de la Federación. TOJIL denunció posibles actos de corrupción por parte de los fiscales del caso, al modificar el delito imputado de delincuencia organizada a asociación delictuosa, lo que redujo la pena de prisión de 25 a 9 años. No obstante, la FGR determinó la inexistencia de delitos. Tras apelar sin éxito esta resolución ante tribunales federales, la organización anunció acciones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (TOJIL, 2019).

Asimismo, TOJIL solicitó ser reconocida como víctima en el proceso, con el fin de acceder a la carpeta de investigación, vigilar el actuar ministerial y coadyuvar en el procedimiento penal; sin embargo, dicha solicitud fue rechazada por los tribunales. Su participación habría podido contribuir a transparentar las operaciones de Odebrecht en Veracruz, dada su vinculación con el exgobernador, pero el Poder Judicial no emitió resoluciones favorables a estas demandas.

En suma, las acciones emprendidas por la sociedad civil —especialmente el periodismo de investigación y la movilización legal ciudadana— para activar mecanismos de control horizontales sobre la fiscalía veracruzana no han sido efectivas hasta ahora. En consecuencia, puede afirmarse que los mecanismos de control societales, por sí solos, no constituyen una condición suficiente para lograr resultados exitosos en las fiscalías anticorrupción.

Mecanismos de control intragubernamentales

La activación de mecanismos de control horizontales políticamente independientes hacia la fiscalía en Perú —y su ausencia relativa en el caso mexicano— puede considerarse un factor clave para comprender por qué, en el primer caso, el procesamiento penal ha sido exitoso, en contraste con los resultados nulos observados en el segundo.

En el caso peruano, el Poder Judicial y la Procuraduría del Estado han operado como mecanismos de control efectivos en la investigación y el procesamiento penal del caso Vía Evitamiento de Cusco. Mientras el primero ha vigilado la legalidad de los procedimientos

de investigación y de las medidas cautelares solicitadas, ha propiciado la correcta tipificación de los delitos y ha resguardado la independencia política de la fiscalía, la segunda ha coadyuvado activamente en las investigaciones y en el establecimiento de acuerdos reparatorios con los imputados.

En mayo de 2017, el Equipo Especial solicitó al Poder Judicial la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva contra Gustavo Fernández Salazar y Jorge Isaacs Acurio Tito, la cual fue concedida y posteriormente ratificada tras una apelación presentada en junio de ese mismo año (Poder Judicial Perú, 2017). En 2021, el Equipo Especial solicitó el sobreseimiento del delito de lavado de activos imputado al exgobernador de Cusco, argumentando que los hechos podían subsumirse en el delito de cohecho pasivo propio. No obstante, en su resolución, un juez acogió el planteamiento de la Procuraduría Pública Ad Hoc, al considerar que, además del cohecho, se configuraba la participación del exgobernador en la instigación del delito de lavado de activos cometido por otros participantes. En consecuencia, el órgano jurisdiccional no concedió el sobreseimiento solicitado por la fiscalía (Séptimo Juzgado de Investigación Preparatoria Nacional, 2021). Esta decisión ilustra la relevancia de los mecanismos de control intragubernamentales para garantizar el debido proceso en las investigaciones ministeriales.

Adicionalmente, en 2019, cuando el entonces Fiscal de la Nación, César Chávayry, intentó remover de su cargo a los fiscales principales del Equipo Especial Lava Jato, fue posteriormente destituido. El Congreso peruano promovió una investigación penal en su contra por posibles actos de corrupción asociados tanto a dicha remoción como a su presunta vinculación con una red de corrupción orientada a evitar sanciones contra políticos cercanos al partido Fuerza Popular por su relación con Odebrecht. Como resultado, a finales de 2019 un tribunal resolvió sancionar al exfiscal de la Nación por el delito de encubrimiento real en agravio del Estado (Corte Suprema de Justicia de la República, 2019).

Por su parte, la Procuraduría Pública Ad Hoc⁶ para el caso Lava Jato ha colaborado de manera sistemática con la fiscalía en diversos actos de investigación, entre los que destacan la extradición de Gustavo Fernando Salazar Delgado (Procuraduría Pública Ad Hoc, 2021: 97), la elaboración de cuatro peritajes especializados y la adecuación de los tipos penales en dos carpetas de investigación para imputar el delito de delincuencia organizada conforme a la Ley núm. 30077.

Asimismo, la Procuraduría Pública Ad Hoc ha intervenido activamente en el establecimiento de acuerdos de reparación del daño. En particular:

⁶ En 2017, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos —dependiente del Poder Ejecutivo peruano— creó la Procuraduría Pública Ad Hoc para el caso Odebrecht y otros (Procuraduría Ad Hoc), órgano con independencia técnica encargado de defender los intereses del Estado en los casos Lava Jato y conexos (Procuraduría Pública Ad Hoc, 2021; Velasco, 2022).

- En la carpeta de investigación 29-2017, la fiscalía y la procuraduría acordaron un proceso de terminación anticipada con reparación civil; sin embargo, la sentencia se encuentra en etapa de apelación a solicitud de la procuraduría, al considerar que el monto fijado no es proporcional al daño causado (Procuraduría Pública Ad Hoc, 2021: 39).
- Dado que Odebrecht reconoció su responsabilidad en el caso Vía Evitamiento de Cusco, la procuraduría logró incluir este expediente dentro del acuerdo de colaboración eficaz celebrado con la corporación brasileña en febrero de 2019, en el cual, junto con otros casos, se acumuló un monto de reparación de 610 millones de soles (Procuraduría Pública Ad Hoc, 2021: 90).
- De igual manera, la Procuraduría Pública Ad Hoc, en coordinación con la Procuraduría Pública del Gobierno Regional de Cusco, contribuyó al establecimiento de un acuerdo de colaboración eficaz con Odebrecht en 2020, mediante el cual la empresa desistió de continuar dos arbitrajes en contra del gobierno regional (Procuraduría Pública Ad Hoc, 2021: 65).

En síntesis, el Poder Judicial y la Procuraduría Pública Ad Hoc han desempeñado un papel central en la garantía de la independencia política del Equipo Especial de fiscales, han fortalecido la vigilancia sobre sus investigaciones y han contribuido de manera sustantiva al avance de las medidas cautelares, los acuerdos reparatorios y las sentencias alcanzadas en el caso Vía Evitamiento de Cusco.

En contraste, en Veracruz los mecanismos de control horizontales sobre la fiscalía han sido insuficientes para incentivar la investigación y la persecución penal del caso Odebrecht. El Poder Judicial se ha mantenido al margen del asunto; únicamente legisladores de la oposición al partido en el gobierno han exhortado a la fiscalía a investigar el caso, y la ciudadanía ha recurrido a los institutos de transparencia para obtener información; sin embargo, estas acciones no han producido resultados significativos.

En abril de 2017, el diputado local del partido Morena, Arturo Cruz Malpica, exhortó al gobierno estatal y a la Fiscalía General del Estado a investigar la “extensa red de complicidades del exgobernador [Javier Duarte de Ochoa] con funcionarios públicos mexicanos y funcionarios privados brasileños que operaron y operan proyectos en nuestro estado”. Asimismo, señaló que la concesión del servicio de agua en Veracruz fue otorgada en 2015 al Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento con autorización del Congreso estatal, pese a que dicha empresa estaba integrada por Odebrecht s.A. y Aguas de Barcelona, de origen francés, lo cual —sostuvo— ameritaba una investigación exhaustiva (LXIV Legislatura de Veracruz, 2017).

Por su parte, periodistas han solicitado información sobre el caso a la Fiscalía General de la República a través del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI); no obstante, de manera recurrente no han obtenido respuesta, bajo argumentos como el siguiente: “la

FGR declinó comentar acerca de las transferencias de Odebrecht a las compañías veracruzanas debido a que son investigaciones en curso, y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales tampoco respondió al cuestionario que se le hizo llegar” (Cárdenas y Soberanes, 2020).

Entre octubre de 2018 y febrero de 2019, el Ministerio Público Federal recibió once solicitudes de acceso a la información relacionadas con investigaciones que involucran a Odebrecht; en diez de ellas se reservó la información bajo el argumento de que se trataba de “datos de la investigación, protegidos conforme al artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales” (Fiscalía General de la República, 2019). Al respecto, la FGR promovió juicios de amparo para evitar la entrega de la información solicitada; uno de ellos fue resuelto a su favor, mientras que otros permanecían pendientes de resolución (Fiscalía General de la República, 2019). A nivel local, no existen datos públicos sobre el número de solicitudes de información presentadas ante la fiscalía estatal en relación con el caso Odebrecht.

Las evidencias relativas a la activación de mecanismos de control horizontales políticamente independientes —orientados a vigilar, coadyuvar y, en su caso, sancionar las decisiones de las y los fiscales— permiten sostener que esta ha sido una condición fundamental para explicar los avances y logros derivados del procesamiento penal del caso Vía Evitamiento de Cusco por parte de la fiscalía peruana.

Reflexiones finales

¿En qué condiciones es posible que las fiscalías logren hacer rendir cuentas de manera exitosa a políticos y corporaciones involucrados en actos de corrupción? Esta fue la pregunta que guio la discusión del presente artículo.

Para ofrecer una respuesta, se argumentó que la independencia política constituye un factor necesario para evitar que las investigaciones y la persecución penal de la corrupción se orienten por intereses políticos ajenos al cumplimiento del debido proceso (Della Porta, 2001; Della Porta y Vannucci, 2007; Guarnieri, Dallara y Sapignoli, 2020). Sin embargo, la independencia política también puede abrir un margen significativo de discrecionalidad en el actuar de las y los fiscales (Tamanaha, 2004; Van Aaken, Feld y Voigt, 2010), el cual puede ser aprovechado tanto por los fiscales generales para hacer prevalecer sus intereses políticos como por las y los fiscales responsables de los casos para satisfacer intereses propios o de actores que buscan beneficios privados mediante prácticas corruptas. Frente a este riesgo inherente a las fiscalías políticamente independientes, resulta necesaria la activación de mecanismos de control intra gubernamentales igualmente independientes, capaces de vigilar, transparentar, sancionar y coadyuvar con la labor de las fiscalías anticorrupción. En este sentido, se propuso una clasificación de los mecanismos de control horizontales con base en la función que desempeñan en el procesamiento penal de los delitos.

Con el fin de evaluar la plausibilidad de este planteamiento, se seleccionaron dos casos de estudio correspondientes a procesos penales por presuntos hechos de corrupción que involucraron a la corporación Odebrecht y a actores políticos locales. El primero refiere a la colusión corrupta entre el gobierno encabezado por Javier Duarte en Veracruz, México (2010-2016), y un conjunto de empresas en las que participó Odebrecht. El procesamiento de este caso corresponde a la Fiscalía del Estado, en coordinación con la Fiscalía General de la República. El segundo caso involucra la colusión entre empresas vinculadas a Odebrecht y tres gobiernos regionales de Cusco, Perú (2011-2018), en torno a la construcción de la Vía Evitamiento de Cusco, actualmente investigado y procesado por la Fiscalía Supra-provincial Corporativa especializada en delitos de corrupción de funcionarios del Equipo Especial del caso Lava Jato.

En el caso de la Fiscalía de Veracruz, pese a contar con independencia política *de jure* desde 2016 y a la activación de mecanismos de control societales como el periodismo de investigación y la movilización legal impulsada por la organización civil TOJIL, estas condiciones no han sido suficientes para el procesamiento penal exitoso del caso Odebrecht en la entidad. La fiscalía no ha transparentado si existen carpetas de investigación abiertas sobre el caso ni ha rendido cuentas respecto a su avance.

Por el contrario, la fiscalía anticorrupción peruana cuenta con independencia política y ha estado sujeta a la incidencia de diversos mecanismos de control societales; sin embargo, a diferencia del caso mexicano, durante el procesamiento del caso Vía Evitamiento de Cusco se activaron en distintos momentos la revisión judicial ejercida por tribunales especializados en corrupción y la coadyuvancia de la Procuraduría Pública Ad Hoc. Ambos operaron como mecanismos horizontales efectivos para impulsar un procesamiento penal exitoso de la corrupción.

El análisis comparado de las condiciones que hicieron posible el avance del caso peruano, frente al estancamiento del caso mexicano, permite sostener que la independencia política es un factor necesario, pero no suficiente, para lograr procesos penales anticorrupción exitosos. A esta debe sumarse la activación de mecanismos de control horizontales políticamente independientes, en particular la revisión judicial y la coadyuvancia de la procuraduría estatal.

En el caso peruano, la revisión judicial ha sido crucial, dado que el Poder Judicial está facultado para sancionar la injerencia indebida de intereses políticos en las fiscalías y tiene la responsabilidad de garantizar que las investigaciones, medidas cautelares, acusaciones y acuerdos promovidos por estas se realicen con imparcialidad y apego al debido proceso. Por su parte, la coadyuvancia de la procuraduría estatal ha permitido representar los intereses del Estado —como parte directamente afectada por la corrupción— mediante la defensa de una adecuada tipificación de los delitos, la determinación de reparaciones proporcionales al daño causado, la promoción de medidas cautelares, el reconocimiento de las

empresas involucradas como terceros civilmente responsables y la concreción de acuerdos de colaboración y reparación del daño.

De cara a futuras investigaciones, resulta necesario profundizar en el estudio del papel que desempeñan los mecanismos de control sobre las fiscalías en el procesamiento de la corrupción. Asimismo, es pertinente analizar con mayor detalle la función de mecanismos específicos, tanto democráticos como antidemocráticos, en el desempeño institucional de estas entidades. Por ejemplo, será relevante examinar cómo incide la dependencia de facto que algunas fiscalías locales en México continúan manteniendo respecto del poder ejecutivo estatal en la operación de las fiscalías anticorrupción (Velasco, 2022). De igual forma, conviene explorar si la propuesta teórica desarrollada en este artículo puede extenderse a otros casos de persecución penal de la corrupción en América Latina.

El estudio del papel de las fiscalías de justicia penal como mecanismos centrales de rendición de cuentas frente a delitos de corrupción resulta fundamental para la consolidación de un Estado de derecho democrático. Por ello, es indispensable continuar investigando cómo fortalecer institucionalmente a las fiscalías y cómo diseñar e incentivar mecanismos de control anticorrupción más efectivos.

Sobre la autora

MARÍA DE LOURDES VELASCO DOMÍNGUEZ es doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-México) y maestra en Estudios de Género por El Colegio de México. Es profesora de tiempo completo en el Centro de Estudios Sociológicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Fue investigadora posdoctoral en el Centro Regional de Investigaciones multidisciplinarias (CRIM) de la UNAM y en El Colegio de México. Sus líneas de investigación son análisis comparado de política social, políticas y sistemas integrales de cuidados, debates teóricos sobre el cuidado, estudios sociales de las subjetividades y emociones, y estudios políticos de la procuración de justicia. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: *Judicialización estratégica de homicidios y feminicidios en México* (2023) Flacso-México; “The influence of feminist mobilization on the legal consciousness and practices of prosecutors in subnational Mexico” (2024) *Mexican Law Review*, 17(1); “Cambios en las políticas sobre cuidados y familiarización del trabajo de cuidados en México de 2018 a 2023” (2024) *Revista de Estudios de Género*, 10; “Agendas políticas de cuidados y desigualdades sociales en América Latina” (2024) *Revista Mexicana de Sociología*, 86(4).

Referencias bibliográficas

- Ángel, Arturo (2019a) “Expediente Lozoya: así fueron los presuntos pagos de Odebrecht a campañas de Duarte y Torre Cantú” *Animal Político* [en línea]. 26 de agosto. Disponible en: <<https://animalpolitico.com/2019/08/odebrecht-pagos-duarte-torre-cantu-lozoya>>
- Ángel, Arturo (2019b) “Duarte, Karime y desapariciones, los casos clave que Winckler deja en el escritorio al ser removido como fiscal” *Animal Político* [en línea]. 4 de septiembre. Disponible en: <<https://www.animalpolitico.com/2019/09/winckler-fiscal-casos-clave-pendientes-veracruz>>
- Bento, Juliane; Da Ros, Luciano y Bruno Londero (2020) “¿Condenando políticos corruptos? Análise quantitativa dos julgamentos de prefeitos municipais pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (1992-2016)” *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 20(3): 348-376.
- Briquet, Jean-Louis (2002) “‘Juges rouges’ ou ‘Mains propres’? La politisation de la question judiciaire en Italie” *Critique Internationale*, 2(15): 45-53.
- Cárdenas, Andrea y Rodrigo Soberanes (2020) “La corrupción de Odebrecht bailó al ritmo jarocho” *Quinto Elemento Lab* [en línea]. 9 de diciembre. Disponible en: <<https://quintoelab.org/project/odebrecht-veracruz-empresas-fantasma-corrupcion>>

- Carvalho, Ernani y Natalia Leitaó (2019) "Operationalizing and Measuring Prosecutorial Independence, the Brazilian Case" en Ingram, Matthew C. y Diana Kapiszewski (eds.) *Beyond High Courts. The Justice Complex in Latin America*. Kellogg Institute, pp. 81-112.
- Cervantes, María (2018) "Crisis judicial en Perú escala con protestas contra corrupción y renuncias de jueces" *Reuters* [en línea]. 19 de julio. Disponible en: <<https://es-us.noticias.yahoo.com/crisis-judicial-en-per%C3%BA-escala-con-protestas-contra-011505750.html>>
- Constitución Política del Estado de Veracruz (2017) H. Congreso del Estado de Veracruz, última actualización, 13 de enero de 2025.
- Corte Suprema de Justicia de la República (2019) *Sentencia. Expediente 4615-2019*.
- Della Porta, Donatella (2001) "A judges' revolution? Political corruption and the judiciary in Italy" *European Journal of Research*, 39(1): 1-21.
- Della Porta, Donatella y Alberto Vannucci (2007) "Corruption and anti-corruption: The political defeat of 'Clean Hands' in Italy" *West European Politics*, 30(4): 830-853.
- Dervan, Lucian y Ellen Podgor (2016) "Investigating and Prosecuting White-Collar Criminals" en Levi, Michael y Henry N. Pontell (eds.) *The Oxford Handbook of White-Collar Crime*. Oxford University Press, pp. 561-581.
- Durand, Francisco (2019) *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos*. Oxfam.
- Equipo Especial Lava Jato (2018a) *Caso Vía Evitamiento Cusco - Bonos soberanos* [en línea]. Ministerio Público Fiscalía de la Nación Perú.
- Equipo Especial Lava Jato (2018b) *Caso Vía Evitamiento Cusco - Construcción* [en línea]. Ministerio Público Fiscalía de la Nación Perú. Disponible en: <<https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/449691-equipo-especial-toma-tres-nuevas-declaraciones-testimoniales-en-torno-a-caso-lava-jato>>
- Equipo Especial Lava Jato (2018c) *Caso Vía Evitamiento Cusco - Construcción. Fase 1* [en línea]. Ministerio Público Fiscalía de la Nación Perú.
- Equipo Especial Lava Jato (2018d) *Caso Vía Evitamiento Cusco - Inicio* [en línea]. Ministerio Público Fiscalía de la Nación Perú.
- Fiscalía de la Nación Perú (2020) *Equipo Especial de Fiscales - Lava Jato* [en línea].
- Fiscalía General de la República (2019) *Comunicado FGR 46/19. Situación actual del caso Odebrecht* [en línea].
- Fiscalía General de la República (2021) *Comunicado FGR 407/21. FGR informa* [en línea].
- Gerring, John (2007) *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge University Press.
- González-Ocantos, Ezequiel y Nara Pavão (2018) "A luta contra a corrupção e as eleições no Brasil" *El País* [en línea]. 14 de octubre. Disponible en: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/14/opinion/1539530209_590958.html>

- González-Ocantos, Ezequiel y Viviana Baraybar (2019) “Lava Jato beyond borders: the uneven performance of anti-corruption judicial efforts in Latin America” *Taiwan Journal of Democracy*, 15(1): 63-89.
- Guarnieri, Carlo; Dallara, Cristina y Michele Sapignoli (2020) “Political corruption in Italy: many investigations, few convictions?” *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 20(3): 324-334.
- Infobae (2018) “El Congreso de Perú aprobó la destitución del Consejo Nacional de la Magistratura” *Infobae* [en línea]. 21 de julio. Disponible en: <<https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/07/21/el-congreso-de-peru-aprobo-la-destitucion-del-consejo-nacional-de-la-magistratura/>>
- La República (2018) “Detienen a Samuel Campusano por pago de Odebrecht a exministro” *La República* [en línea]. 9 de julio.
- Lastiri, Diana (2018) “Fiscalía acusa a Javier Duarte por desvío de más de 200 millones de pesos” *El Universal* [en línea]. 16 de mayo. Disponible en: <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/fiscalia-acusa-javier-duarte-por-desvio-de-mas-de-200-millones-de-pesos/>>
- LXIII Legislatura de Veracruz (2015) *Gaceta Legislativa*, núm. 97 [pdf]. Disponible en: <<https://www.legisver.gob.mx/gaceta/gacetaLXIII/GACETA97.pdf>>
- LXIV Legislatura de Veracruz (2017) “Pide Morena investigar relación de la empresa Odebrecht con el ex mandatario”.
- Magaloni, Ana Laura (2009) *El ministerio público desde adentro*. CIDE.
- Magaloni, Ana Laura (2012) “Arbitrariness and Inefficiency in the Mexican Criminal Justice System” en Kenny, Paul; Serrano, Mónica y Arturo Sotomayor (eds.) *Mexico’s Security Failure*. Routledge, pp. 89-106.
- Mainwaring, Scott (2003) “Introduction: Democratic Accountability in Latin America” en Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press, pp. 3-33.
- Michel, Verónica (2018) *Prosecutorial Accountability and Victims’ Rights in Latin America*. Cambridge University Press.
- Michel, Verónica (2019) “Public Prosecutor’s Offices in Latin America” en Sieder, Rachel; Ansolabehere, Karina y Tatiana Alfonso (eds.) *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America*. Routledge, pp. 205-224.
- Ministerio Público Fiscalía de la Nación (2020) *Cuadro de investigaciones en trámite del Equipo Especial de Fiscales Lava Jato* [en línea]. Disponible en: <<https://www.gob.pe/institucion/mpfn/informes-publicaciones/1244817-cuadro-de-investigaciones-en-tramite-del-equipo-especial-de-fiscales-lava-jato-actualizado-a-setiembre-de-2020-con-los-detalles-correspondientes-a-data-numerica-de-investigados-estado-entre-otros>>

- O'Donnell, Guillermo (1999) "The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies" en Schedler, Andreas; Diamond, Larry y Marc F. Plattner (eds.) *The Self-Restraining State*. Lynne Rienner.
- Olmos, Raúl (2017) "Odebrecht transfirió 3.7 millones de dólares a empresa fantasma en Veracruz" *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad* [en línea]. 12 de junio. Disponible en: <<https://contralacorrupcion.mx/odebrechtempresafantasma/>>
- Pérez, Catalina (2008) "Front Desk Justice" *Mexican Law Review*, 1(1): 3-31.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2003) "Societal and Horizontal Controls" en Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press, pp. 309-330.
- Plea Agreement (2016) *The United States vs. Odebrecht*.
- Poder Judicial Perú (2017) *Sala Penal Nacional de Apelaciones Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios*. Disponible en: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2017/06/Confirman-prision-preventiva-para-Jorge-Acurio-Legis.pe_.pdf>
- Proceso (2017) "Otra de Duarte: otorgó permisos a Odebrecht para explotar recursos naturales en Veracruz" *Proceso* [en línea]. 19 de abril. Disponible en: <<https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2017/4/19/otra-de-duarte-otorgo-permisos-odebrecht-para-explotar-recursos-naturales-en-veracruz-182666.html>>
- Procuraduría Pública Ad Hoc (2021) *Informe de gestión y resultados 2017-2020*. Procuraduría Pública Ad Hoc.
- Przeworski, Adam y Henry Teune (1970) *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Wiley.
- Salazar, Milagros (2019) "Lava Jato: Entretelones de un equipo de fiscales" *IDEHPUCP* [en línea]. 18 de diciembre. Disponible en: <<https://idehpucp.pucp.edu.pe/revista-memoria/lava-jato-entretelones-de-un-equipo-de-fiscales-que-investiga-el-mayor-caso-de-corrupcion-en-peru/>>
- Sánchez, Pedro (2016) *Resolución de la Fiscalía de la Nación No. 5050-2016-MP-FN*. El Peruano.
- Séptimo Juzgado de Investigación Preparatoria Nacional (2021) *Auto que resuelve extremo del requerimiento de sobreseimiento*.
- Shapiro, Martin (2013) "Judicial Independence" *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 20(1): 253-277.
- Soriano, Monserrat (2018) "Detienen a ex fiscal de Veracruz en la CDMX" *El Universal* [en línea]. 17 de junio. Disponible en: <<https://www.eluniversal.com.mx/estados/detienen-ex-fiscal-de-veracruz-en-la-cdmx/>>
- Tamanaha, Brian (2004) *On the Rule of Law*. Cambridge University Press.
- TOJIL (2019) *Nuestros litigios. Caso Duarte* [en línea]. Disponible en: <<https://tojil.org/caso-duarte>>
- Trejo, Guillermo y Sandra Ley (2020) *Votes, Drugs, and Violence*. Cambridge University Press.

- Van Aaken, Anne; Feld, Lars y Stefan Voigt (2010) “Do Independent Prosecutors Deter Political Corruption?” *American Law and Economics Review*, 12(1): 204-244.
- Vannucci, Alberto (2020) “Systemic corruption and disorganized anticorruption in Italy” *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 20(3): 408-424.
- Vázquez, Luis Daniel (2016) *Democracia, elitismo y populismo*. INE.
- Vázquez, Luis Daniel (2018) *Corrupción y derechos humanos*. Peter Lang.
- Vela, David (2020) “Odebrecht dio 500 mil dólares para campaña de Javier Duarte, asegura exdirectivo” *nación321* [en línea]. 3 de agosto. Disponible en: <<https://www.nacion321.com/gobierno/odebrecht-dio-500-mil-dolares-para-campana-de-javier-duarte-asegura-exdirectivo/>>
- Velasco, María de Lourdes (2022) “¿Quién controla a quién?” en *Premio Manuel Espinoza Yglesias 2022 a artículos de investigación*. CEEY.
- Zepeda, Guillermo (2004) *Crimen sin castigo*. Fondo de Cultura Económica.