



PROYECTO

# El Sistema de Justicia Penal Y SU LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

EN AMÉRICA LATINA

## INFORME COMPARADO

ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y GUATEMALA

Elaborado por Mauricio Duce, Cristián Riego, Valentina Zagmutt y Bastián Martínez

Agosto de 2020



Espacio Público es un centro de estudios independiente que busca aportar en la construcción de una sociedad más justa, transparente y democrática, que permita un desarrollo económico, social y político que beneficie a todas las personas.

### **ESPACIO PÚBLICO**

Santa Lucía 188, piso 7, Santiago de Chile

(+56 2) 2335 4502

[contacto@espaciopublico.cl](mailto:contacto@espaciopublico.cl)

[www.espaciopublico.cl](http://www.espaciopublico.cl)

Este informe se enmarca en el proyecto de investigación “Sistemas Judiciales y Corrupción en América Latina”, el que fue financiado por Tinker Foundation.



# CONTENIDO

<b>Introducción</b>	7
<b>1. Ámbito institucional</b>	11
<b>1.1. Independencia externa</b>	12
1.1.1. Poder Judicial	12
1.1.2. Órgano persecutor	17
<b>1.2. Independencia interna e imparcialidad</b>	19
<b>1.3. Especialización en las instituciones del sistema de justicia penal</b>	22
<b>2. Ámbito operativo</b>	27
<b>2.1. Herramientas de investigación</b>	28
2.1.1. Facultades especiales y medidas intrusivas	28
2.1.2. Protección de los denunciantes	31
<b>2.2. Debilidades en el área forense</b>	32
<b>2.3. Multiplicidad de querellantes</b>	35
<b>2.4. Delación compensada/colaboración eficaz</b>	38
<b>2.5. Prisión preventiva</b>	45
<b>2.6. Juicios</b>	49
<b>2.7. Fueros</b>	52

<b>3. Ámbito penal sustantivo</b>	55
<b>3.1. Tipos penales: avance en la tipificación, pero disparidades en las penas</b>	56
<b>3.2. Penalidades</b>	58
<b>3.3. Reglas de prescripción</b>	59
<b>3.4. Personas jurídicas</b>	60
<b>4. Otros elementos</b>	63
<b>4.1. Relevancia de la sociedad civil y la prensa</b>	64
4.1.1. Medios de comunicación	64
4.1.2. Sociedad civil	67
<b>4.2. Confianza en el sistema</b>	69
<b>4.3. Servicios estatales de impuestos</b>	71
<b>Epílogo</b>	74
<b>Bibliografía</b>	77
<b>Anexo.</b> Resumen de casos seleccionados por país	79

# ABREVIATURAS Y SIGLAS

- ACIJ:** Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
- ADPF:** Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal
- AFI:** Agencia Federal de Inteligencia
- BRIDEC:** Brigada Investigadora de Delitos Económicos
- BRIDEF:** Brigada Investigadora de Delitos Funcionarios
- BRILAC:** Brigada Investigadora de Lavado de Activos
- CCC:** índice de capacidad para combatir la corrupción
- CICIG:** Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
- CMN:** Consejo de la Magistratura de la Nación
- CPMI:** Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito
- CPP:** Código Procesal Penal
- CPPN:** Código Procesal Penal de la Nación
- CSJN:** Corte Suprema Federal
- DATIP:** Dirección General de Apoyo Tecnológico a la Investigación Penal
- FECI:** Fiscalía Especial Contra la Impunidad
- FIA:** Fiscalía de Investigaciones Administrativas
- MDB:** Movimiento Democrático Brasileño
- MPF:** Ministerio Público Federal
- NCC:** Centros Anticorrupción
- OA:** Oficina Anticorrupción
- PDI:** Policía de Investigaciones
- PIA:** Procuraduría de Investigaciones Administrativas

## Abreviaturas y siglas

**PP:** Partido Progresista

**PROCELAC:** Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos

**PT:** Partido de los Trabajadores

**REDE-LAB:** Rede Nacional de Laboratorios de Tecnología

**SII:** Servicio de Impuestos Internos

**SQM:** Soquimich (Sociedad Química y Minera de Chile)

**STF:** Supremo Tribunal Federal

**STJ:** Superior Tribunal de Justiça

**UIF:** Unidad de Información Financiera



# **INTRODUCCIÓN**

**D**urante 2018 y 2019 Espacio Público lideró un proyecto de investigación de corte empírico que indagó en las formas como los sistemas de justicia penal de cuatro países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile y Guatemala) han enfrentado el fenómeno de la corrupción.

El objetivo fue identificar y evaluar las diversas variables legales, procedimentales e institucionales que han condicionado, beneficiado o perjudicado la persecución y posterior sanción de delitos de corrupción. Con el propósito de observar la práctica cotidiana del sistema, y no solo su descripción teórica o normativa, se seleccionaron casos emblemáticos de corrupción ocurridos en cada país<sup>1</sup>. La metodología de selección se orientó fundamentalmente a identificar aquellos casos más relevantes de acuerdo con los siguientes criterios: calidad de los involucrados en los hechos, existencia de una estructura más o menos organizada para la comisión de ilícitos, sistematicidad de los hechos, impacto económico y político de los casos, y nivel de involucramiento del conjunto del aparato de persecución penal. Se consideró, además, que se tratara de casos avanzados, de modo que fuera posible estudiar las distintas etapas y componentes de cada sistema de justicia penal.

Debe tenerse presente que esta muestra no aspira a tener representatividad estadística, sobre todo considerando que se trata de un universo pequeño. Sin perjuicio de lo anterior, sí se entiende representativa del proceso histórico de cada uno de estos países, lo que se ha traducido en lo que se podrían llamar crisis institucionales derivadas de la persecución de grandes casos de corrupción política. También pretende ser una aproximación cualitativa fiel a la forma como en la práctica funcionan los sistemas de justicia penal en la persecución de los delitos de corrupción en los países investigados.

Una vez seleccionados los casos de estudio, cada uno de los países, a través de su propio equipo, comenzó a investigar por medio de entrevistas semiestructuradas a personas con experiencia en el sistema penal (principalmente abogados, jueces, fiscales, académicos y otros funcionarios vinculados), y a revisar y recopilar toda la información disponible sobre los casos, incluyendo registros oficiales de su

---

<sup>1</sup> Casos de corrupción estudiados por país: Argentina: "Once" (dividido en las causas I y II) y "Cuadernos". Brasil: "Mensalão", "Petrobras", "Triplex do Guarujá", "Odebrecht" y "Trensalão". Guatemala: "La Línea", "Lavado y Política", "Lago de Amatitlán" y "Odebrecht". Chile: "Penta", "SQM", "Corpesca", "Fragatas" y "Basura". En el Anexo de este informe se describen brevemente cada uno de los casos seleccionados por país.



## Introducción

tramitación, datos de prensa, literatura legal pertinente, fallos recaídos sobre ellos, etc. Dicha investigación se complementó con fuentes adicionales de diversa índole que permitieran conocer mejor el funcionamiento concreto de los sistemas de justicia penal en estudio, tales como estadísticas oficiales, encuestas de opinión, informes preparados por distintas instituciones, literatura doctrinal y empírica sobre la materia, entre otras.

Con todo ese material y a partir de una matriz común, cada equipo elaboró un reporte nacional en que se analiza el comportamiento de las distintas variables, esto es, los elementos del sistema de justicia de carácter institucional, normativo u operativo que favorecieron o perjudicaron el apropiado desarrollo de la persecución y juzgamiento de cada caso. De esta forma, los cuatro documentos dan cuenta de las investigaciones sobre lo ocurrido en el conjunto de casos de corrupción seleccionados y que fueron perseguidos por los sistemas de justicia penal de cada país, teniendo como marco la forma en que tensionaron a los respectivos sistemas de justicia, su impacto sobre el sistema político y económico, y la gran expectativa pública a que dieron lugar. Los informes van un poco más allá e incluyen información y reflexiones sobre aspectos generales de diseño normativo y funcionamiento regular de los sistemas de justicia penal en estudio en los delitos de corrupción en su conjunto, y no solo en los casos seleccionados.

Cuando se alude a un “apropiado desarrollo de la persecución y juzgamiento de los casos” se está entendiendo que en los casos seleccionados los funcionarios públicos, con la participación de agentes privados, cometieron graves delitos. Es decir, sobre la base de sólidos fundamentos se asume que se trata en todos los casos de situaciones en que debía tener lugar una persecución penal de una magnitud considerable.

Evidentemente, ello no quiere decir que todos los imputados o personas mencionadas deban necesariamente ser castigadas con severidad. Es más, se espera que el sistema de justicia penal sea capaz de producir pruebas sólidas, de discriminar entre diversos tipos de conductas e incluso de reconocer a personas que pueden no tener responsabilidad en ellas. Todo lo anterior debiera hacerse dentro de un razonable respeto a las reglas del debido proceso y debiera producir confianza en la población respecto de la credibilidad de los procesos y de las decisiones a que estos casos han dado lugar.

## Introducción

De la revisión de los hallazgos de los cuatro informes nacionales surgen algunas tendencias comunes observables en todos o varios de los países, así como algunos elementos muy diferenciados. En este contexto, el propósito central de este informe comparativo es analizar estas diferencias y elementos comunes, para así construir recomendaciones no solo para los países objeto de estudio en esta investigación, sino también para otros de la región en los que se puedan reconocer variables similares a las que se hallaron en este estudio. La información se estructura en torno a los cuatro ámbitos sobre los que recayó la investigación: institucional, procesal operativo, penal sustantivo y otros elementos<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> El análisis detallado de cada uno de los ámbitos y variables estudiados por país se encuentra en los informes nacionales, disponibles en: <http://corrupcionyjusticiapenal.cl/>



# **CAPÍTULO I**

Ámbito institucional

Cada país analizó las variables que inciden en la persecución y sanción de los delitos de corrupción asociadas al diseño y prácticas de las principales instituciones que integran el sistema de justicia penal, poniendo especial atención al Poder Judicial, al Ministerio Público y a los organismos que apoyan el trabajo de investigación y/o persecución penal (centralmente policías). Específicamente, se indagó en su independencia e imparcialidad, en su especialidad, y en su imagen y la confianza que deposita la ciudadanía en ellas.

Se determinó que ciertos elementos comunes aparecen como variables que han afectado positiva o negativamente la persecución y sanción de hechos de corrupción. Las principales dicen relación con la falta de independencia externa de las instituciones y con su baja especialización. Sin perjuicio de ello, se incluyen en el análisis problemáticas relacionadas con la independencia interna y la imparcialidad de alguna de las instituciones del sistema.

## 1.1. Independencia externa

Se indagó en las condiciones concretas en que se encuentran los actores del sistema para operar con libertad frente a las distintas presiones que algún sujeto externo, ya sea un interviniente en la causa, miembros del Gobierno, parlamentarios, medios de comunicación, grupos económicos o, en general, cualquier actor con un interés particular, pueda ejercer para influenciar la resolución de un caso.

De la investigación se desprende que un factor común en los cuatro estudios nacionales corresponde a la falta de independencia externa de las distintas instituciones, traducida centralmente en diversos espacios de intervención de la política con el propósito de impedir el avance de investigaciones, de deslegitimarlas y de favorecer la impunidad en algunos casos. Estos problemas se presentan en diferentes niveles e intensidades en cada país y se explican por distintas razones.

### 1.1.1. Poder Judicial

Tratándose de los jueces, en Argentina, Chile y Guatemala los problemas se originarían en los sistemas de designación de los altos magistrados, ya que permitirían la intervención directa de la política. Estas posibilidades se manifiestan tanto en el diseño normativo como en su implementación y práctica. En Brasil, la mayoría de los problemas observados derivan del sistema de responsabilidad de los jueces.

En efecto, en Argentina y Chile este fenómeno se evidencia en la intervención directa del Poder Ejecutivo y Legislativo en los procesos de designación, aun cuando se aprecian matices en la forma como operan estos mecanismos. En el caso chileno, en el proceso de designación de jueces interviene el Poder Ejecutivo como un tribunal superior, y la Corte de Apelaciones o Suprema. Además, en la designación de miembros de este último tribunal interviene también el Senado. Los reparos se basan en que, en la práctica, el sistema de designación da lugar a reuniones informales, intercambios de favores, padrinazgos y otras fórmulas semejantes que pueden condicionar la independencia posterior de los jueces en el desempeño de sus cargos. De esta forma, los jueces tienen un fuerte incentivo para no enemistarse con la clase política, pues podrían ser perjudicados luego en el desarrollo de su carrera. Como se observa, el problema no surge *per se* debido a la intervención de distintos poderes, sino a las prácticas que se han generado y que comprometen la independencia judicial.

En el caso argentino, el problema radica en la alta incidencia que tiene la política en el nombramiento de los jueces del Consejo de la Magistratura de la Nación (CMN) —a excepción de los jueces de la Corte Suprema Federal (CSJN)—, el que, a su vez, está conformado por miembros del Poder Judicial de los diferentes poderes políticos —Legislativo y Ejecutivo—, de la profesión legal y del sector académico<sup>3</sup>. De este modo, el CMN es el espacio donde la clase política se reúne con el Poder Judicial para tomar decisiones. Si bien dichos procesos consideran un concurso público de evaluación y antecedentes, una de las fases relevantes son las entrevistas personales, precisamente la instancia en la que se producirían intervenciones que se traducen en nombramientos que no responden exclusivamente al mérito.

Además, debido a la poca transparencia del Poder Judicial, específicamente del Consejo de la Magistratura, se observan dificultades en los procesos de rendición de cuentas y se facilitan las intervenciones espurias de la política en los procesos de designación<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> En Argentina no existe una academia legal profesional e independiente consolidada como un actor relevante, lo que se traduce en que los representantes de este sector, quienes realizan actividades académicas en las universidades, pertenecen siempre a alguno de los grupos anteriores.

<sup>4</sup> El informe nacional de Argentina reconoce avances en esta materia en los últimos años, no obstante, el Poder Judicial aparece como el más atrasado en términos de rendición de cuentas. Aún no se han digitalizado los procesos de trabajo, por lo que no existen datos confiables sobre las causas que se conocen (cuáles, cuántas, su estado), los funcionarios que trabajan, las remuneraciones, entre otros aspectos. Además, es complejo acceder a los expedientes, lo que obstaculiza el efectivo diagnóstico del funcionamiento del sistema judicial.

Por otra parte, debido al conflicto armado interno en medio del cual se desarrolló la actual Constitución y los múltiples fraudes que en ese contexto se vivieron, en Guatemala se estableció como una prioridad la regulación de procesos de elección democráticos y transparentes para el nombramiento de ciertas autoridades como las judiciales. De esta forma, se pretendió construir un sistema de designación de carácter técnico y objetivo. A pesar de ello, se han producido intervenciones políticas indebidas debido a la existencia de espacios en los cuerpos colegiados que participan en los procesos de designación.

Tanto para la Corte Suprema como la de Apelaciones se consagró un sistema de ingreso abierto y se estableció como un mecanismo de control de posibles presiones e intervenciones las denominadas “comisiones de postulación”, en las que se confía a la academia, al gremio de abogados y magistrados la preselección de los postulantes, mediante la aplicación de criterios que dicen relación con el mérito. El objetivo de este mecanismo era establecer un filtro objetivo y asegurar que los criterios de evaluación de selección se basaran en las aptitudes, habilidades y capacidades que estos cargos requieren, dejando de lado los intereses políticos.

Entre los sectores que deben participar en cada una de las comisiones<sup>5</sup> se tomó como referencia a la academia, que determina la cantidad de sus miembros, pues el número de integrantes de los otros sectores es equivalente a la cantidad de decanos de las facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales que existan en el país al momento del proceso de elección<sup>6</sup>; asimismo, cada comisión integra un representante de los rectores de las universidades. Como fuere, la decisión final sobre el nombramiento de las altas autoridades recae en los legisladores, en tanto se entiende que son los legítimos representantes del pueblo.

Sobre estos mecanismos, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (en adelante CICIG) señaló que el diseño institucional “tuvo el efecto de crear un incentivo perverso para la proliferación de facultades de derecho que garantizaran participación y voto en las Comisiones de Postulación, sin que ello se tradujera en centros de estudio jurídico con excelencia académica” (CICIG, 2019: 5).

---

<sup>5</sup> Se integra una comisión de postulación para cada corte.

<sup>6</sup> Estas personas son las únicas que participan en ambas comisiones; el resto de los sectores elige para cada comisión profesionales diferentes.

Pese a las medidas tomadas, al interior de cada sector que interviene en las comisiones de postulación se han generado disputas por obtener mayor preeminencia respecto de sus pares para influir en la integración de la nómina, dado que su estructura facilita “espacios para la participación, influencia y cooptación de su trabajo por parte de poderes políticos y fácticos” (CICIG, 2019: 7). Ya desde la segunda mitad del siglo XX en Guatemala, cuando el número de colegiados era relativamente pequeño, en el Colegio de Abogados y Notarios de dicho país dominaron los profesionales del derecho conocidos gremialmente como “las vacas sagradas o notables”. Con el transcurso del tiempo, gracias al aumento de profesionales y el incremento de universidades con escuelas de derecho surgieron nuevos grupos conformados por abogados burócratas o con vínculos profesionales con el Estado, además de otros sectores profesionales emergentes, los que paulatinamente fueron debilitando el poder de las “vacas sagradas”. Estos grupos también fueron formándose al interior del sistema de postulación, con una conformación y motivación variada: para algunos lo central era velar por la integridad de los jueces y magistrados, mientras que otros perseguían la protección de intereses corporativos. Estos grupos han tendido a competir entre sí para distinguirse y sumar magistrados a sus filas, los que posteriormente representarán votos para la designación de representantes ante la comisión de postulación de la Corte Suprema de Justicia.

La contienda por obtener la mayor cantidad de votos en las comisiones ha generado dinámicas sofisticadas y clientelares que afectarían la eficacia de este mecanismo. Por ejemplo, actores interesados en influir en las comisiones otorgan becas de estudios nacionales e internacionales tanto a abogados como a jueces y magistrados que posteriormente formarán parte de las planillas que dichos actores impulsan y financian. También se financian festejos y alojamientos en hoteles, y se contratan o gestionan puestos de trabajo para abogados, ya sea en la práctica privada, pública o como asesores jurídicos del Estado. Esta cadena de favores, dádivas y regalos convierte a los beneficiados en deudores de lealtades que, posteriormente, les son requeridas durante el funcionamiento de las comisiones de postulación.

En el informe guatemalteco también se reporta la participación de abogados y representantes de magistrados de las cortes como comisionados, que a su vez son postulantes a esos cargos, con clara evidencia de encontrarse en posición de conflicto de intereses. La falta de normativa que regule esta situación ha facilitado los acuerdos entre grupos de poder, lo que afecta la finalidad de las comisiones. Esta situación es considerada un problema debido a que “representa un desmedro

para la objetividad y transparencia del proceso, [que] no se encuentra prevista en la ley” (CICIG, 2019: 8).

Lo que sucede en Guatemala es interesante no solo por la manera en que se producen las intervenciones, sino también porque evidencia la necesidad de prestar atención a aquellos aspectos de la designación menos evidentes que permiten que intereses externos afecten estos procesos.

Brasil no es la excepción. Si bien el sistema de designación de jueces de primera instancia se establece mediante concurso público, cuando se trata de ministros de Tribunales Superiores esta labor queda a cargo del presidente de la república, con lo cual las consideraciones políticas tienen algún impacto en el Poder Judicial. La intervención indebida de la política se habría presentado también en forma indirecta al establecer un sistema de responsabilidad de jueces mediante la creación de una ley penal que tipifica comportamientos abusivos, a través de tipos penales abiertos y subjetivos, la que ha sido considerada por los propios magistrados como una forma de presión y debilitamiento de la lucha contra la corrupción y el crimen organizado<sup>7</sup>.

Como se aprecia, si bien se identifican diferencias relevantes en los sistemas de designación de jueces, en casi todos los países en estudio se detectan intromisiones indebidas de la política en la elección final de estos profesionales, lo que da lugar a compromisos institucionales que podrían jugar un factor relevante cuando, precisamente, se requiere que las decisiones judiciales se adopten con libertad. Es lo que ocurre, por ejemplo, cuando se persiguen a altas autoridades por casos de corrupción.

También vale la pena resaltar que, salvo en el caso de Chile, en los demás países los sistemas de designación son relativamente recientes y provienen de diseños específicos destinados a garantizar la independencia judicial. Sin embargo, la experiencia relatada en los informes da cuenta de que los diseños legales no son suficientes cuando existe una cultura de intromisión de la política o de intereses corporativos en el funcionamiento de la justicia, la que con el paso del tiempo busca y encuentra caminos, a veces muy intrincados, para distorsionar los procesos de designación.

---

<sup>7</sup> Wellington Ramalho, “Lei de abuso enfraquece combate à corrupção e ao crime organizado, diz ANPR” [La ley de abuso debilita la lucha contra la corrupción y el crimen organizado], 27 de septiembre de 2019. Recuperado de <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/09/27/lei-de-abuso-enfraquece-combate-a-corrupcao-e-ao-crime-organizado-diz-anpr.htm>



### 1.1.2. Órgano persecutor

La autonomía de los Ministerios Públicos es algo más variada, lo que podría explicarse por los muy diversos roles que cumplen los fiscales en los sistemas procesales estudiados. Así, en Chile y Guatemala la Fiscalía asume un papel protagónico en la persecución penal, basada en sistemas procesales de lógica acusatoria, en tanto que en Brasil y en el sistema federal argentino los jueces mantienen una cuota muy importante del poder de persecución penal derivado de un diseño procesal que mantiene algunos rasgos inquisitivos fuertes.

En el caso chileno se observó un fenómeno similar al judicial en el proceso de designación del fiscal nacional, junto a algunos riesgos en las designaciones de fiscales regionales. Durante el proceso de selección de fiscal nacional en 2015 terminó de quedar en evidencia el enorme poder que adquieren algunos senadores para condicionar esta selección.

El fiscal nacional es designado mediante un complejo sistema: en primer lugar, la Corte Suprema convoca a un concurso público. De entre los postulantes que cumplen con los requisitos legales, elige a cinco candidatos, previa audiencia pública en la que todos ellos exponen sus antecedentes y plantean sus propuestas. Luego, le corresponde al presidente de la república elegir a uno entre esos cinco, el que debe ser ratificado por dos tercios del Senado, previa audiencia pública ante una comisión especializada. Dada la exigencia de dos tercios del Senado, basta con que uno o varios senadores con influencia en el área judicial se opongan a un candidato para descalificarlo.

En el proceso de 2015, los candidatos al cargo aparecieron muy condicionados a las seguridades que pudieran dar respecto del cierre o la disminución del énfasis en el avance de los casos vinculados al financiamiento ilegal de la política. Lo anterior no solo fue advertido en el nivel teórico, sino que en el informe se expone cómo la designación de Jorge Abbott al cargo de fiscal nacional fue cuestionada en esa oportunidad por las diversas señales que este emitió durante el proceso, así como también en el ejercicio de su cargo, al mostrarse sensible a la queja de los senadores en el sentido de que los procesos contra parlamentarios alteraban las mayorías y distorsionaban la representación popular.

Estas presiones también se observan en las regiones entre las autoridades locales y el fiscal regional, lo que daría cuenta de que se trata de una debilidad estructural en el

diseño de la autonomía del Ministerio Público en Chile. Según establece la Constitución chilena, los fiscales regionales son designados por el fiscal nacional a propuesta de una terna elaborada por la Corte de Apelaciones de la respectiva región, la que se elabora previo concurso público. Con ello, los problemas derivados del poder de la política se reproducen e incluso incrementan si se considera que en las regiones el contacto cotidiano entre las diversas autoridades, incluidos los senadores, el fiscal regional y los miembros de las Cortes de Apelaciones, eventuales candidatos a la Corte Suprema, es estrecho. Nuevamente, se enfatiza que el problema no es que distintas autoridades políticas intervengan en la designación de altos cargos del Ministerio Público, sino la combinación entre el sistema de designación de jueces, procedimientos poco transparentes y prácticas que se han extendido en el tiempo que favorecen espacios de opacidad y generan dudas sobre los compromisos que las autoridades designadas adquieren para obtener sus nominaciones.

En Guatemala, la vía más directa para afectar la autonomía en el Ministerio Público en la persecución penal de casos de corrupción radica en el poder de remoción ejercido por el presidente de la república. Desde 1994, solo uno de los fiscales generales nombrados concluyó el período constitucional de cuatro años para el cual fue electo. Posteriormente, los nombramientos que se produjeron como consecuencia de esta facultad fueron interinatos, en los que siempre prevaleció el criterio de nombrar a una persona afín al Gobierno de turno. El diseño constitucional de Guatemala permite que el fiscal general inicie el cargo a la mitad del período presidencial y lo complete en el siguiente Gobierno, en tanto la Ley Orgánica del Ministerio Público le otorga al presidente de la república la facultad de destituirlo de forma discrecional.

Esto cambió desde la gestión de Thelma Aldana, quien, con el apoyo de la CICIG y organizaciones sociales, propusieron modificaciones y algunos congresistas impulsaron reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público, entre las que destaca la modificación a la norma que permitía al presidente de la república decidir la destitución discrecionalmente. Hoy establece que el presidente solo puede remover al fiscal general cuando haya cometido un delito doloso durante el ejercicio de su función y exista sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada, con lo que se eliminó la subjetividad para la remoción de este cargo. La importancia del cambio se aprecia en la valoración realizada en el informe respecto de que, sin él, los presidentes Pérez Molina y Morales Cabrera podrían haber removido del cargo a Aldana, quien ocupaba la jefatura del Ministerio Público, luego de la develación de casos de corrupción en los que se les implicaba directa o indirectamente.

En Brasil las afectaciones a la autonomía del Ministerio Público se producirían de forma directa, en la medida en que el nombramiento para el cargo máximo de la institución (el “Procurador-Geral da República”) está sujeto a consideraciones políticas<sup>8</sup>, e indirecta, por medio del establecimiento de sanciones penales que afectan el espacio de autonomía de actuación, como la “ley de abuso de autoridad”, independencia interna e imparcialidad.

## 1.2. Independencia interna e imparcialidad

Además de la dificultad para operar sin presiones externas, se detectaron factores relacionados con la independencia interna y la imparcialidad de ciertas instituciones del sistema de justicia penal, pero que parecen ser menores que los problemas de independencia externa.

En materia de independencia interna, es decir, la capacidad de resistir presiones procedentes de la propia institución, de mantener sus niveles de libertad al conocer un caso de corrupción y de resolver de acuerdo con antecedentes objetivos, el mayor obstáculo identificado en los cuatro países es la posibilidad de los superiores de utilizar reglas de remoción y nombramientos de jueces y fiscales del Ministerio Público como forma de disciplinarlos.

Tratándose del Poder Judicial, el estudio chileno identifica como un problema la existencia de un sistema jerárquico según el cual la Corte Suprema propone las ternas de ministros para la Corte de Apelaciones, y esta a su vez la propone para jueces de primera instancia. Con ello se da a los superiores, especialmente a los integrantes de la Suprema, demasiadas atribuciones respecto de sus subordinados (Duce y Vargas, 2000: 2), que van desde las calificaciones y el control disciplinario hasta las designaciones y promociones, sumado a las facultades de revisar las resoluciones por medio de los recursos que tienen en materia penal. Este sistema supone riesgos cuando un juez tiene pretensiones de desarrollarse y ascender al

---

<sup>8</sup> Las afectaciones también fueron directas. El informe brasileño da cuenta de que la nominación al cargo también está sujeta a consideraciones políticas. En efecto, el fiscal general de la república, jefe de la Fiscalía, tiene un mandato de dos años y solo puede ser destituido por el presidente, con la aprobación de una mayoría absoluta del Senado. Sin embargo, su nombramiento está en manos del presidente, quien selecciona a un candidato entre los miembros de carrera, sujeto a la confirmación del Senado Federal. Desde 2003, el presidente ha adoptado la costumbre de indicar un nombre incluido en la lista triple preparada por la Asociación Nacional de Fiscales, después de una votación entre los miembros del Ministerio Público Federal (MPF), incluso sin una norma legal que prevea dicho proceso. El actual mandatario, Jair Bolsonaro, rompió con esta costumbre al nombrar a un fiscal que no pertenece a la lista triple, el fiscal Augusto Aras ([Informe Brasil, 2020: 54](#)).

interior del Poder Judicial, pues el de jerarquía superior tiene el control de la carrera de los que se encuentran en un eslabón inferior.

En Argentina la jerarquía interna no aparece como un problema, ya que en el nivel normativo no se establece ningún sistema de control jerárquico que pueda suponer presión o influencia de órganos superiores sobre los inferiores. Tampoco se reportan prácticas informales en las que se haya podido transmitir una opinión acerca de cómo deben ser resueltos los casos. En este país, la única forma de control está dada por el sistema recursivo, que permite controlar las decisiones de los primeros por sobre los segundos.

Sin perjuicio de lo anterior, la independencia interna de los jueces argentinos estaría siendo afectada por el sistema de disciplina y remoción. La investigación determinó que existen indicios sobre la posible utilización de los mecanismos disciplinarios como una forma de ejercer presión sobre los jueces, los que son llevados al CMN, consejo integrado precisamente por representantes políticos. De esta forma, cuando un juez que está conociendo de un caso de corrupción toma acciones o decisiones que incomodan al Gobierno de turno, se inician acciones disciplinarias en el CMN, y aunque la mayoría no avanzan, siguen siendo una amenaza latente.

En Guatemala el sistema jerárquico de organización del Poder Judicial pone la carrera judicial en manos de la Corte Suprema, lo que da lugar a problemas de independencia interna. En efecto, pese a las modificaciones legales introducidas, este órgano aún conserva la facultad de premiar o sancionar el actuar de jueces con traslados o la asignación de recursos de funcionamiento para el despacho judicial. Además, los jueces son constantemente fiscalizados en el ejercicio de sus funciones por la Supervisión General de Tribunales, ente investigador en el procedimiento disciplinario. Esto habría sido utilizado como un mecanismo de presión y amenaza contra jueces y auxiliares de justicia, con el objetivo de incidir en los fallos judiciales, so pena de iniciar expedientes administrativos que pueden afectar su evaluación de desempeño desfavorablemente y repercutir en la renovación en el cargo o en su ascenso, es decir, como un instrumento de control político o de presión indebida que afecta su independencia judicial.

En Brasil no se advierten grandes problemas de independencia interna, a diferencia de lo que se describió para los otros tres países. En este caso se identificaron temas referentes a la imparcialidad judicial no presentes en el caso argentino, chileno ni guatemalteco.

El Poder Judicial se estructura de manera jerárquica, vale decir, los tribunales superiores pueden revisar las resoluciones de los inferiores, lo cual genera fricciones entre los diferentes miembros de este poder del Estado. Por ejemplo, en la operación Lava Jato, el Tribunal Federal Supremo anuló algunas de las condenas impuestas por el juez Moro, y volvió los casos a la etapa de alegatos finales, puesto que, en estos casos, se consideró que se había perjudicado el derecho a la defensa de los imputados.

A su vez, producto de la mantención de un sistema inquisitivo en que el juez conserva sus funciones de persecución, no podría cumplir con total imparcialidad su rol de control sobre los fiscales. Estas son algunas de las razones por las cuales la legislación brasileña instituyó, en 2019, la figura del “juez de garantía”, que separa al juez con competencia para actuar en la investigación penal del que tiene competencia para actuar en proceso penal. Sin embargo, aún no se ha implementado. Además, la imparcialidad de los jueces ha sido cuestionada por la manera activa en que algunos han entregado información a la prensa y, eventualmente, por filtrar información relevante.

Si bien estos problemas parecen menos graves que los de independencia externa, se relacionan con esta y conviene prestarles atención en miras a tomar las medidas necesarias para evitar que se potencien. Si se identifican mecanismos que pudieran afectar la independencia externa de las cabezas de las instituciones del sistema y luego estas mismas son las que tienen poder de “disciplinar” a fiscales y jueces que llevan los casos, ambos deben ser observados con mucho cuidado.

Aún dentro del ámbito institucional, se detectaron cuestiones asociadas al actuar de las policías y su relación de dependencia con el Poder Ejecutivo.

La experiencia argentina muestra que como el órgano persecutor no cuenta con fuerzas de investigación propias, el Poder Judicial depende de las fuerzas de seguridad federales para investigar. Si bien estas tienen el deber de colaborar con las medidas solicitadas por los jueces, la dependencia funcional al Poder Ejecutivo produciría conflictos de lealtades que afectan las investigaciones que involucran a funcionarios de manera directa o a intereses de estos, dilatándola.

Aun cuando este no fue reportado como un problema en los demás países, la experiencia argentina indica que es necesario poner atención a este aspecto,

en tanto representa una zona de riesgo. La dependencia al Poder Ejecutivo ha abierto espacios para la manipulación de investigaciones, lo que resulta del todo relevante si se considera que es un elemento común en países como Chile y Guatemala.

### **1.3. Especialización en las instituciones del sistema de justicia penal**

Otro elemento común identificado en los cuatro estudios fue la falta de especialización funcional y de capacitación específica en corrupción de la gran mayoría de los actores del sistema, aun cuando se destacan algunos esfuerzos de ciertas instituciones en los distintos países.

Dicho déficit repercutiría directamente en la persecución y posterior sanción de hechos de corrupción, en tanto no se dispone de funcionarios con las competencias y conocimientos adecuados para llevarlas adelante de manera efectiva y eficiente. Específicamente, en el Ministerio Público esta carencia se expresa en la capacidad de producir o evaluar la prueba documental, de registros y datos, que suele ser muy abundante y central en la investigación de delitos de corrupción. Una segunda dimensión está vinculada a las dificultades de los fiscales para extraer de esa información conclusiones pertinentes y saber cómo presentarlas en los tribunales.

En lo relativo al Poder Judicial, en ninguno de los cuatro países estudiados existen tribunales especializados en corrupción, aunque en algunos, como Brasil y Guatemala, se ha intentado avanzar en ciertos niveles de especialización, pero que no se consideran suficientes.

En el caso brasileño, la regulación establece ciertos criterios de distribución al interior de los juzgados especializados en delitos contra el sistema financiero nacional y el lavado de dinero u ocultamiento de activos, derechos y valores, y aquellos practicados por organizaciones criminales, los que permitirían concentrar las causas de corrupción y ofrecer respuestas más especializadas. Esto ha permitido avanzar en alguna medida, pero como solo hay siete juzgados en todo Brasil, el alcance es limitado. Avanzar en la especialización de los tribunales ha sido una recomendación del Consejo Nacional de Justicia, fundada en razones de eficiencia y eficacia. Sin embargo, no han sido muchos los progresos en ese sentido, aunque se reconoce que su creación ha aumentado desde el año 2006.

En Guatemala la política judicial de especializar a los órganos jurisdiccionales culminó en la creación de tribunales de mayor riesgo pluripersonales. La creación de estas unidades y su posterior funcionamiento les ha entregado a los jueces de mayor riesgo conocimientos prácticos para gestionar casos complejos, con numerosos acusados y defensores, dependiendo de la complejidad y minuciosidad con que se cometieron los hechos delictivos, de acuerdo con los innumerables medios de prueba que se presentan, y la cantidad de recursos planteados por los sujetos procesales, entre otros factores. Sin embargo, los requisitos establecidos para ocupar esas plazas son los mismos que aquellos para el resto de los jueces de primera instancia.

Con tal carencia, se esperaría mayores esfuerzos institucionales para capacitar a los jueces. Sin embargo, en ninguno de los cuatro países estudiados se ha reportado esta práctica.

Así, en el informe argentino se señala que no se han implementado capacitaciones en materia de corrupción. En Brasil se catalogan como “escasas” las instancias de perfeccionamiento y capacitación, a diferencia de lo que ocurre con el Ministerio Público Federal (MPF), donde se destacan los cursos de capacitación y mejora funcional de miembros y servidores que imparte la Escuela Superior de la Fiscalía (ESMPU) de forma constante a través de cursos nacionales, e internacionalmente para el trabajo de cooperación internacional.

En Chile, se reconoce que la Academia Judicial imparte algunos cursos de profundización en ciertos tópicos de corrupción, pero de todas formas están lejos de suplir los déficits detectados.

Por último, en Guatemala se señala expresamente que se nota la carencia tanto de programas de formación inicial como de capacitación especializada que les permita a los jueces actualizar, innovar y fortalecer sus conocimientos. Aunque se reconoce que sí ha sido clave la cooperación internacional para que jueces y magistrados adquieran nuevas herramientas de aprendizaje y conocimientos. Las diferentes agencias de cooperantes, organismos internacionales, universidades y escuelas judiciales de otros países han puesto a disposición del Poder Judicial guatemalteco diversos talleres, programas de formación, cursos, seminarios y congresos jurídicos para su formación y capacitación en diferentes materias. Pero como no se trata de instancias institucionales, cada juez es responsable de su propia formación y capacitación continua.

Sin perjuicio de lo anterior, los informes dan cuenta de experiencias en las que ciertas instituciones se han especializado, al menos en el caso de Chile y Brasil, donde se observan resultados positivos, pero limitados a algunas unidades.

Así, en el caso chileno destaca la Brigada Investigadora de Delitos Funcionarios (BRIDEF) de la Policía de Investigaciones (PDI), principal encargada de ejecutar las investigaciones en casos de corrupción<sup>9</sup>. Si bien se trata de una unidad pequeña considerando la demanda de investigaciones existentes, su labor ha sido muy valorada principalmente por su independencia y la reserva con que ha operado. En Chile también se reconoce que las Fiscalías Regionales del Ministerio Público se han ido especializando por medio de la creación de unidades de delitos de alta complejidad en las que se reúnen fiscales que adquieren cierta experiencia en la persecución de delitos complejos, principalmente económicos o cometidos por funcionarios públicos. Si bien no existe un cuerpo especializado definido por ley destinado a tratar delitos de corrupción, se ha logrado cierta especialización funcional en la materia; sin embargo, no alcanzaría a toda la institución, sino que se concentraría en equipos determinados y cuyo conocimiento se pierde cuando dejan de formar parte de los equipos especializados o de la institución, ya que el Ministerio Público carece de métodos suficientemente asentados para compartir, analizar y evaluar las experiencias acumuladas en este tipo de casos.

En Brasil, el Ministerio Público Federal cuenta con una cámara especializada para combatir la corrupción. Se trata de la Quinta Cámara de Coordinación y Revisión, que tiene la facultad de actuar en actos relacionados con faltas a la probidad administrativa (Ley 8.429/92), en delitos cometidos por un empleado público o privado contra la administración en general (artículos 332, 333 y 335 del Código Penal) y en delitos de responsabilidad de alcaldes y concejales (Ley 8.666/93). Para ello, ejerce funciones de coordinación y de revisión. En virtud de esta última, le corresponde examinar los procesos y procedimientos distribuidos entre sus miembros, verificar la documentación contenida en los registros y preparar un resumen mediante una votación, para facilitar el análisis final. Además, como una forma de garantizar la efectividad en la lucha contra la corrupción, se crearon Centros Anticorrupción (NCC) en todos los estados de la federación.

---

<sup>9</sup> Con colaboración ocasional de la Brigada Investigadora de Delitos Económicos (BRIDEC) y la Brigada Investigadora de Lavado de Activos (BRILAC), junto al OS-9 de Carabineros de Chile, todas las que en la actualidad parecieran ocupar un lugar relativamente secundario en la investigación de estos delitos, o al prestar servicios como complemento de la BRIDEF, especialmente cuando los flujos de casos no le permiten asumir nuevas responsabilidades.



Este tipo de iniciativas ha permitido que distintos equipos de investigación del MPF se hayan ido posicionando y ganando mayor notoriedad por la manera en que han actuado.

En Guatemala también ha aumentado la especialización, pero no por las mismas razones. En cumplimiento del acuerdo de creación de la CICIG y por el Convenio de Cooperación Bilateral suscrito entre el Ministerio Público y la CICIG, en 2008 el Ministerio Público creó la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI), cuya principal función era investigar los casos de alto impacto o de mayor riesgo.

En ese contexto, destaca el rol de la CICIG, que colaboró con las actividades investigativas de los fiscales brindando asesoría y apoyo técnico desde septiembre de 2007 hasta septiembre de 2019, año en el que finalizó su mandato. A su vez, capacitó a los fiscales de la FECI en metodologías de análisis para asegurar la calidad de los productos, estructuras criminales, análisis estratégico del fenómeno criminal y comparativo de casos, utilizando para ello métodos especiales de investigación, estrategias procesales, y de litigio y argumentación jurídica.

Hoy, la colaboración de la CICIG con el Ministerio Público, en especial con la FECI, se debilitó hasta poner término a la prórroga del mandato. Por decisión de la fiscal general, Consuelo Porras, esta fiscalía se convirtió en Fiscalía de Sección y se fortaleció con una Unidad de Apoyo Técnico integrada por analistas e investigadores criminales y financieros, y continúa a cargo de sus procesos e investigaciones. Habrá que prestar especial atención tanto a la manera en que se llevarán adelante las investigaciones como al avance de los casos.

Independiente del motivo por el cual aumentó la especialización de algunos equipos o miembros de las instituciones, se advirtió una carencia generalizada en los procesos de institucionalización de los aprendizajes que van logrando los sistemas en la persecución de estos delitos, lo que inevitablemente se traduce en la pérdida del conocimiento adquirido y termina dificultando aún más la persecución y sanción de los delitos de corrupción. Así fue reportado expresamente para el caso de Chile, cuando se informó que no se han institucionalizado las buenas prácticas ni se ha mantenido una memoria institucional.

Por su parte, en Argentina se destaca que en general los jueces y fiscales colaboran con las fuerzas de seguridad y viceversa, ya que los primeros pueden elegir con qué fuerza trabajar, lo que genera espacios de trabajo coordinado y eficiente.

El problema radicaría en que, nuevamente, no se trata de una práctica o dinámica institucionalizada, sino que esa coordinación depende más bien de los lazos entre las personas.

En suma, se aprecian algunos avances de especialización funcional principalmente en órganos policiales y el Ministerio Público, pero todavía está lejos de ser una política consistente en los países investigados. En mucho menor medida es posible identificar políticas de capacitación masivas en estas materias. Finalmente, cuando se adquiere en la práctica algún nivel de especialización, esta tiende a perderse por la falta de institucionalización de los procedimientos y aprendizajes, todo lo cual dificultaría la persecución y luego juzgamiento de estos delitos. En la contracara, en las experiencias de especialización detectadas en todos los países se valora muy positivamente su impacto en la capacidad del sistema de llevar adelante estos casos, lo que sugiere que se trata de una línea que debiera desarrollarse más en la región para mejorar las capacidades de los sistemas de justicia penal en la materia.



# **CAPÍTULO II**

Ámbito operativo

## 2.1. Herramientas de investigación

Las herramientas con que cuenta cada país para investigar estos delitos son diversas. En algunos el legislador no contempla técnicas especiales que faciliten dicha labor, mientras que otros disponen de regulación específica sobre el punto. Con todo, una constante que se repite en varios de los informes nacionales es la carencia de herramientas que favorecen la denuncia e investigación de delitos de corrupción en relación incluso con cuestiones que están disponibles en los mismos países para investigar delitos especiales o incluso comunes.

### 2.1.1. Facultades especiales y medidas intrusivas

En Argentina el CPPN establece un catálogo amplio de herramientas para la investigación de delitos de corrupción, que van desde las conocidas medidas intrusivas (allanamientos, interceptación telefónica, incautación de documentos) hasta el uso de agentes encubiertos y herramientas forenses financieras, entre otras. En ese sentido, el problema no es que se carezca de estas herramientas, sino que se han enfrentado dificultades al momento de usarlas.

Por ejemplo, la captación de escuchas telefónicas estaba a cargo de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), pero en 2015, tras cuestionamientos relativos a abusos cometidos por este organismo, pasó a manos de la Corte Suprema con el fin de conseguir un control judicial. La Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó la Acordada 17/2019<sup>10</sup>, que regula la captación de comunicaciones bajo su órbita y exige auditorías por organismos de control. No obstante, los abusos han continuado, como habría ocurrido en la denominada “Operación Puf”<sup>11</sup>.

En el caso argentino, el involucramiento del Servicio de Inteligencia en las investigaciones ha sido un problema constante que en cierta medida ha deslegitimado al sistema judicial federal. De hecho, una reciente regulación del Poder Ejecutivo prohibió su involucramiento en tareas de investigación criminal. A través del Boletín Oficial el Poder Ejecutivo modificó el artículo 4 de la Ley 25.520, para establecer que ningún

---

<sup>10</sup> Centro de Información Judicial, “Acordada 17/2019, sobre captación de comunicaciones”, 19 de junio de 2019. Recuperado de <https://cij.gov.ar/sorteos/nota-34961-Acordada-17-2019-de-la-Corte-Suprema-de-Justicia-de-la-Naci-n.html>

<sup>11</sup> Perfil, “Operación Puf: la Justicia archivó la causa impulsada por Stornelli”, 22 de agosto de 2019. Recuperado de [www.perfil.com/noticias/politica/operacion-puf-justicia-archivo-causa-impulsada-carlos-stornelli.phtml](http://www.perfil.com/noticias/politica/operacion-puf-justicia-archivo-causa-impulsada-carlos-stornelli.phtml)

organismo de inteligencia podrá: “Realizar tareas represivas, poseer facultades compulsivas, ni cumplir funciones policiales o de investigación criminal”.

En Brasil es posible interceptar comunicaciones privadas y levantar el secreto bancario, siempre con autorización judicial previa. También se puede utilizar a agentes encubiertos, siempre y cuando no se salgan de su límite de acción. Una herramienta que se usó, por ejemplo, en la operación Lava Jato, y que genera algunas controversias, fue la “*condições coercitivas*” (conducción coercitiva), un acto en el que el juez determina que la policía conduzca a un investigado o acusado con el fin de interrogarlo. De esta forma, en este caso no se carece de dichas herramientas, sino que el problema estriba en ciertas cuestiones teóricas, prácticas y operativas. Por ejemplo, el Tribunal Federal Supremo decidió prohibir esta técnica con el argumento de que constituye un delito contra la libertad y la dignidad de la persona investigada, además de que viola el principio constitucional de la presunción de inocencia. Hasta junio de 2018, en la operación Lava Jato se había utilizado esta herramienta al menos 227 veces.

En Guatemala, con la aprobación de la Ley contra la delincuencia organizada (Decreto N° 21-2006), se incorporaron diversas técnicas y facultades, tales como la interceptación de comunicaciones orales, escritas, telefónicas, radiotelefónicas, informáticas y similares que utilicen el espectro electromagnético. Además, se aprobó la facultad de solicitar información a diversas instituciones como la Superintendencia de Bancos, la Intendencia de Verificación Especial, la Dirección de Catastro y Avalúos de Bienes Inmuebles, el Registro de la Propiedad Inmueble, el Registro Mercantil, el Registro de Marcas y Patentes, la Superintendencia de Administración Tributaria, entre otras.

Sin embargo, estas herramientas fueron establecidas solo formalmente, pues para implementar estos métodos especiales de investigación era necesario emitir normas reglamentarias, crear unidades administrativas, así como capacitar al personal, lo que finalmente no se hizo. Solo se desarrolló el método especial de interceptación telefónica y otros medios de comunicación hasta la etapa de asignación de recursos y de apropiación de responsabilidad en los funcionarios y empleados públicos involucrados.

Con todo, otras herramientas que se consideran esenciales en esta área, como las operaciones y agentes encubiertos, las entregas vigiladas, las interceptaciones

telefónicas y otros medios de comunicación, así como la colaboración eficaz, están establecidas como medidas aplicables a los delitos de grave impacto social y a la investigación de grupos delictivos organizados, y no específicamente para la corrupción, aun cuando podrían utilizarse.

En el caso chileno no se dispone de herramientas especiales para investigar casos de corrupción, sino que solo se cuenta con las herramientas dispuestas por la ley para delitos comunes. Esta situación contrasta con la regulación de otras materias, para las que se han fijado reglas sobre protección de testigos, cooperación eficaz, entregas vigiladas, agentes encubiertos e informantes, como ocurre por ejemplo con la Ley 20.000, que regula y sanciona el tráfico de drogas, y con la Ley 19.913, sobre lavado de activos. El contraste más marcado se observa en la incorporación, en julio de 2016, de una regla (artículo 226 bis CPP) que facilita las interceptaciones telefónicas y permite las entregas vigiladas y controladas, el uso de agentes encubiertos e informantes para delitos regulados por la ley de control de armas y en una gran cantidad de delitos contra la propiedad contemplados en el Código Penal.

El hecho de aumentar las técnicas especiales solo para ciertos delitos, sin incluir los de corrupción, deja en evidencia cierta ausencia de voluntad del legislador, en tanto el ámbito político es relativamente reacio a fortalecer la persecución penal de estos casos, lo que podría explicar, en parte, algunas dificultades en su investigación.

Además, se reportan dificultades en el funcionamiento de algunas de las medidas intrusivas dispuestas para delitos comunes al investigar delitos de corrupción. El caso más claro se reporta respecto de las interceptaciones telefónicas. La ley prescribe que un juez puede autorizar esta medida, a petición de un fiscal, siempre y cuando se cumpla con que existan sospechas fundadas sobre la existencia del delito, basadas en hechos determinados, y en la medida en que la investigación lo haga imprescindible. Además, el delito debe tener aparejada una pena mayor a cinco años y un día de presidio. Sin embargo, la mayoría de los delitos de corrupción imputados en los casos no cumplían con el requisito de las penas asociadas, por lo tanto, para el Ministerio Público fue difícil utilizar esta herramienta. Con todo, esta dificultad fue resuelta jurisprudencialmente con el tiempo.

En suma, con la excepción de Chile, la mayoría de los países investigados ha avanzado significativamente en la regulación normativa de herramientas especiales de

investigación y del uso de medidas intrusivas. Sin embargo, para usarlas se ha tenido que sortear varias barreras, ya sea por una interpretación estricta de los tribunales que aplican dichas reglas o derechamente por problemas de implementación.

### **2.1.2. Protección de los denunciantes**

Un área que aparece en los informes como particularmente sensible para favorecer la investigación de los delitos de corrupción es la protección de los denunciantes. Solo en Argentina existen reglas de protección y una institucionalidad que las administra y que habría jugado un rol positivo. En Brasil también se reportan avances, pero aún queda bastante por mejorar. En Chile existen regulaciones especiales, pero, como se verá, hay acuerdo en su precariedad e insuficiencia. Finalmente, Guatemala no dispone de un sistema regulado sobre la materia, lo que aparece como un potencial problema.

En Argentina las denuncias por casos de corrupción pueden realizarse en la Oficina Anticorrupción (OA) o en la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA), para lo cual se contemplan mecanismos de reserva de identidad mientras se realiza la investigación, lo que, sin embargo, no alcanza al ámbito judicial. En la Ley de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas también se establecen incentivos y mecanismos para proteger a los denunciantes. Destaca la experiencia del Programa Nacional de Protección de Testigos e Imputados, que funciona en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, dirigido especialmente a casos de narcotráfico, terrorismo y secuestros, y que se extiende a aquellos imputados que colaboran en el marco de la figura del “arrepentido”. Este mecanismo fue de mucha utilidad para impulsar las investigaciones de casos como Ciccone y Cuadernos. Con todo, las personas expresan cierta desconfianza por el hecho de que este programa esté a cargo del Poder Ejecutivo.

En Brasil, a través de la Sala de Atendimento ao Cidadão (Sala de Servicio al Ciudadano) es posible entregar información al Estado con datos personales reservados, lo que se entiende como aún insuficiente, pues faltan mecanismos que garanticen efectivamente la seguridad de quienes denuncian, así como el establecimiento de incentivos para que proporcionen información, sobre todo considerando que la denuncia anónima, por sí sola, no sirve como base para la investigación policial.

En Chile, la ley establece medidas para la protección de testigos, tales como reserva de su domicilio e incluso identidad durante la etapa investigativa. Además, se establecen medidas de protección especiales al momento de declarar en juicio, por ejemplo, declarar por videoconferencia, caracterizados, con obstrucción visual, entre otras. Luego, en cuanto al sistema de denuncia, la ley establece la obligación de los funcionarios públicos de denunciar los delitos sobre los cuales hayan tomado conocimiento en el ejercicio de sus funciones, estableciéndose una pena de falta si incumplen este deber, además de consagrarse en el correspondiente estatuto administrativo la obligación de estos funcionarios de denunciar los delitos contra la probidad. Como medida de protección, no podrán aplicarse sanciones administrativas ni traslados al funcionario denunciante por un período determinado, ni ser sujeto a calificaciones anuales por su superior jerárquico si es que este fuere el denunciado.

Estas medidas son consideradas insuficientes si se comparan, por ejemplo, con regulaciones de otras materias, como el tráfico de drogas, para el que sí existen reglas especiales sobre protección de testigos, cooperación eficaz e informantes. Tampoco están regulados los incentivos especiales para que los imputados puedan aportar información, como podría ser la delación compensada o premiada. Según opiniones de personas que participaron en el informe y que han cumplido funciones investigativas en estos delitos, la falta de algunas de estas herramientas y la poca claridad en la regulación de otras efectivamente ha dificultado el esclarecimiento de estos delitos.

Por último, si bien en Guatemala existe un programa de protección de testigos establecido en la Ley para la Protección de Sujetos Procesales y Personas vinculadas a la Administración de Justicia Penal, el fortalecimiento económico, logístico y de personal aún se encuentra pendiente, lo que resulta sumamente necesario para poder aplicar y asegurar su efectividad. De esta forma, la operatividad del sistema aún no puede calificarse como un incentivo real para la denuncia y la colaboración de la ciudadanía como testigos en los procesos judiciales. De hecho, no se conoce su aplicación en ninguno de los casos estudiados.

## **2.2. Debilidades en el área forense**

Otro elemento que se repite con distintos matices en los informes nacionales como un obstáculo relevante para llevar adelante las investigaciones penales en contra



de los delitos de corrupción es la carencia de capacidad técnica y recursos especializados de apoyo. Por su naturaleza se trata de delitos que requieren de la producción de evidencia sofisticada para poder acreditar su comisión.

En el caso argentino se destacan la insuficiencia de recursos forenses financieros y problemas para identificar peritos independientes en diversas áreas de trabajo. En Chile se aprecian “cuellos de botella”, por ejemplo, en el ámbito informático forense, lo que produce retrasos en las investigaciones. En la contracara, en Brasil surge como un elemento positivo la creación de una red nacional de laboratorios, pero ajustes de presupuesto han deteriorado la calidad del trabajo o su disponibilidad. A continuación, se detallan estos hallazgos.

En Argentina, el Ministerio Público, a través de la Dirección General de Apoyo Tecnológico a la Investigación Penal (DATIP) y con la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC), cuenta con herramientas forenses financieras. En el Poder Ejecutivo existe la Unidad de Información Financiera (UIF), a cargo del Ministerio de Finanzas, que cuenta con herramientas de investigación para el análisis, tratamiento y transmisión de información útil para prevenir e impedir el delito de lavado de activos proveniente, entre otros delitos, de aquellos contra la administración pública.

Según se reportó, no basta con el establecimiento de normas, pues, en la práctica, los recursos disponibles no son suficientes para el caudal de causas de corrupción que deben enfrentar. Además, se informan déficits de profesionalización y coordinación entre todos los organismos que investigan la corrupción.

El informe chileno destaca la falta de especialización en disciplinas forenses, es decir, que en algunas áreas no se cuenta con comunidades profesionales especializadas o que son muy débiles. También se identifican problemas de diseño y ubicación institucional de las unidades que producen prueba pericial, hoy repartidas en varias agencias y con estándares de funcionamiento y control muy diversos. Los controles de calidad de las comunidades disciplinares son escasos o nulos, al igual que el control ético del ejercicio de la función en la mayoría de las disciplinas, entre muchas otras falencias.

Como contrapartida, los recursos son escasos y las demoras en las entregas de resultados en diversas áreas son significativas. Existiría un colapso de los organismos

encargados de los peritajes sobre evidencia digital, lo que se traduce en el retraso de las investigaciones.

Si a ello se suman los problemas que los litigantes tendrían para trabajar con la prueba pericial en juicio, se tiene como resultado un área débil que complica las posibilidades reales de cualquier sistema de justicia penal de aclarar y sancionar delitos.

En Brasil se creó la Rede Nacional de Laboratorios de Tecnología (REDE-LAB), formada por el conjunto de laboratorios de tecnología contra el lavado de dinero instalados en el país. Su función principal es intercambiar experiencias, técnicas y soluciones dirigidas al análisis de datos financieros, junto con detectar las prácticas de lavado de dinero, corrupción y delitos relacionados. Además, la Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) y la Faculdade de Direito do IDP de São Paulo formaron un grupo de estudio, “Inteligência Artificial a Serviço da Investigação”, para desarrollar nuevos métodos de lucha contra la corrupción. Su objetivo es apoyar y robustecer la labor de investigación que lleva adelante la policía.

A pesar de que se ha realizado un buen trabajo en las investigaciones de los casos de corrupción estudiados, los avances en materia forense se han visto limitados al menos de manera indirecta debido a constantes recortes presupuestarios a la institución. Así, en el informe brasileño se da cuenta de las quejas de los empleados, quienes han manifestado públicamente su rechazo a la restricción de gastos promovida por el Poder Ejecutivo. Como efecto de los recortes, se menciona una caída en el desempeño de la policía, por ejemplo, en la operación Lava Jato, donde disminuyó el número de agentes de policía activos.

En el informe nacional de Guatemala este aspecto es tratado someramente. Se destaca que las herramientas de investigación financiera fueron relevantes en los procesos de corrupción, lo que se tradujo en un impacto positivo en las investigaciones. Por ejemplo, se evalúa positivamente que la sentencia del caso Lago de Amatitlán haya avalado la experiencia como investigador internacional de uno de los testigos. Algo similar ocurrió en el caso La Línea, ya que la investigación sobre los movimientos bancarios permitió destapar la maquinaria diseñada para captar fondos durante la campaña electoral del año 2011 del Partido Patriota.

En consecuencia, se detectó un espacio relevante de mejora en la investigación y posterior juzgamiento de los delitos de corrupción por medio del fortalecimiento

de las capacidades institucionales para producir evidencia forense, factor que ha demostrado ser clave en algunos de los casos. Por el contrario, cuando no se dispone de estas herramientas, esta carencia se percibe como un obstáculo o una barrera.

### **2.3. Multiplicidad de querellantes**

Un fenómeno común en los informes de Argentina, Chile y Guatemala es la presencia de múltiples querellantes en causas por corrupción, sin perjuicio de que las reglas de legitimación activa difieran en uno y otro país.

A su vez, esta multiplicidad de actores tendría impactos distintos. En Argentina, genera problemas en lo que respecta al derecho a defensa de los acusados, a la coordinación entre actores y porque se complejiza el proceso cuando se multiplican las voces que participan en este. En Guatemala, las críticas también se dirigen a los problemas relacionados con el derecho a la defensa y mayor complejidad y duración de los procesos, aunque de todas formas se evalúa positivamente su rol y aporte. En Chile no se ha planteado la intervención de estos actores como un obstáculo para el derecho a la defensa. La discusión más bien se ha centrado en la evaluación positiva o negativa de diversos tipos de querellantes, ya que algunos son un aporte significativo y otros no. A continuación se realiza un análisis más específico de esta materia.

En Argentina cualquier persona puede denunciar la comisión de un delito, pero no todas pueden querellarse. El CPPN reconoce ese derecho a toda persona con capacidad civil particularmente ofendida por un delito de acción pública. Esto permitió, por ejemplo, que en la causa Once las víctimas y familiares de estas participaran como querellantes en el proceso.

La regla sobre legitimación activa ha sido comúnmente interpretada de manera restrictiva en el ámbito penal, de modo que se habilita la participación de organizaciones de la sociedad civil como partes querellantes solo cuando se trata de delitos de lesa humanidad o graves violaciones de derechos humanos. De esta forma, como en los casos de corrupción suelen afectarse intereses colectivos y difusos, la interpretación ha tendido a rechazar las solicitudes de organizaciones de la sociedad civil de constituirse como querellantes, aun cuando se reportan avances sobre el punto. Así, en diciembre de 2018 la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)

se reunió con el Congreso para discutir la posibilidad de permitir la querrela colectiva en casos de corrupción, en lo que fue el primer paso para conseguir la amplitud. Luego, el Juzgado Criminal y Correccional N° 3 de La Plata permitió a la ONG Poder Ciudadano participar como querellante en un caso de enriquecimiento ilícito por parte de funcionarios de UTN-La Plata<sup>12</sup>.

El informe de Argentina da cuenta de diversos problemas que en la práctica se originarían producto de la multiplicidad de querellantes en causas de corrupción. Fundamentales serían las afectaciones al derecho de defensa en el juicio, ya que se impone a los imputados la obligación de defenderse frente a varias imputaciones y acusadores a la vez. En este sentido se encuentran las querellas interpuestas por víctimas directas en casos de corrupción, a las que se suman las que presentan organismos encargados de investigar estos hechos, como la OA, la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA), etcétera, organismos que no actuarían, en general, de forma coordinada con el juez de instrucción y el fiscal, sino de manera autónoma, lo que multiplica las voces en el proceso. En consecuencia, se plantea que si bien ampliar la participación puede ser beneficioso para la persecución penal de estos delitos, también implica importantes desafíos en términos de asegurar las garantías procesales en los procesos judiciales.

En Guatemala la ley habilita a cualquier persona para denunciar y presentar querellas que develen o impulsen casos de corrupción. No obstante, no existen incentivos reales para que esto suceda, dado que prevalece el temor a represalias o se deposita poca confianza en el sistema de justicia. El reporte da cuenta de que no es común que las denuncias o querellas provengan de personas individuales o instituciones privadas, salvo en el caso Lago de Amatitlán, en el que las denuncias interpuestas por Acción Ciudadana y el Centro de Acción Legal, Ambiental y Social de Guatemala impulsaron la investigación del Ministerio Público hacia el descubrimiento de la estructura criminal. Por su parte, si bien la CICIG pudo participar como querellante en los casos de corrupción, de todas formas tuvo que enfrentar dificultades, ya que por medio de la interposición de recursos que no prosperaron se intentó frenar su participación.

El informe valora positivamente la participación de querellantes adhesivos en los procesos, tanto por su contribución a la investigación como por las argumentaciones

---

<sup>12</sup> Poder Ciudadano, "En un fallo sin precedente, la justicia permitió a Poder Ciudadano ser querellante en causa de corrupción", 6 de noviembre de 2018. Recuperado de <http://poderciudadano.org/en-un-fallo-sin-precedente-la-justicia-permitio-a-poder-ciudadano-ser-querellante-en-causa-de-corrupcion/>

esgrimidas durante su desarrollo. Sin embargo, existen voces críticas que alertan sobre los riesgos de que el Estado disponga de muchos querellantes, ya que se provocaría un desequilibrio en contra del imputado, lo que genera desigualdad y aumenta los tiempos de las audiencias, todo lo cual demora la resolución de los casos.

En Chile, la regla general es que solo la víctima del delito puede interponer querrela. Sin embargo, se establece la posibilidad de que cualquier ciudadano residente de la provincia donde se cometió el delito presente querrela en contra de funcionarios públicos que cometan delitos contra la probidad, además de que algunas instituciones estatales puedan presentar querrelas. Debido a esta regulación hubo una gran cantidad de querellantes en los casos estudiados, los que en el informe se clasificaron en dos grupos<sup>13</sup>: aquellos de la sociedad civil y los organismos estatales.

Si bien este fenómeno de múltiples querellantes ha complejizado la tramitación de casos porque aumenta el número de intervinientes, no fue entendido como un obstáculo para su desarrollo, sino que se dio cuenta de que en todas las causas hubo, por regla general, coordinación entre el Ministerio Público y los querellantes. Sin perjuicio de ello, se identificaron problemas asociados a su intervención, como el riesgo de filtraciones, y dificultades en las negociaciones entre el Ministerio Público y los imputados, ya que emergieron los querellantes “topo”, esto es, los que se adhieren al proceso solo para conseguir información de las causas y que juegan más a favor de los imputados que de la persecución.

La intervención de múltiples querellantes en este tipo de delitos es probablemente un fenómeno que se extenderá en el tiempo por la dinámica que se ha ido presentando en los países en estudio. En esa dirección, los informes alertan de algunas ventajas y problemas con su participación. Para obtener esas ventajas y minimizar los problemas podrían desarrollarse regulaciones legales un poco más precisas que las actualmente vigentes en los diversos países, de manera que delimiten con mayor claridad y precisión quiénes podrían querellarse, y las funciones y derechos que se les concede a estos actores. De la mano de lo anterior, se podrían estudiar reglas o prácticas que impongan niveles de coordinación entre múltiples querellantes, y entre ellos y los Ministerios Públicos.

---

<sup>13</sup> Esta regulación también permitió que sujetos provenientes del mundo político se constituyeran como querellantes, pero su aporte no fue valorado en la investigación como sustantivo. Su intervención fue más bien vista como un aprovechamiento para ganar exposición mediática, mientras que su aporte al desarrollo de los casos se calificó como escaso o nulo.

## 2.4. Delación compensada/colaboración eficaz

Las negociaciones entre autoridades e imputados que se traduzcan en la concesión de beneficios procesales y penales a cambio de información hoy se consideran cruciales en la lucha contra la corrupción, aun cuando tradicionalmente se han aplicado a delitos asociados al terrorismo, y a criminalidad organizada violenta o dedicada al tráfico de drogas. Para que su aplicación legal comenzara a extenderse hace unos años a los delitos de corrupción fueron vitales los compromisos internacionales adquiridos por los países, pero más importante aún fue la sensación de impunidad generalizada en la población, que permitió impulsar cambios para mejorar el combate a la corrupción.

Las normas sobre delación compensada o colaboración eficaz han sido fundamentales en tres de los cuatro países investigados. Brasil es el caso paradigmático de aporte positivo, y en Guatemala también parece haber sido importante. En Argentina habría jugado un rol, pero circunscrito a casos determinados como el caso Cuadernos, aunque no se dispone de la información necesaria para realizar una evaluación definitiva en la materia. En Chile, en cambio, existirían problemas importantes derivados originalmente de la falta de regulación y, con posterioridad, de la insuficiencia de esta. Por lo mismo, no habría sido relevante en la persecución de los casos analizados.

Como se dijo, Brasil es el caso paradigmático de aporte de esta institución. Aquí se contempla, por una parte, la *colaboração premiada*, instrumento por medio del cual el acusado renuncia a su derecho a guardar silencio para obtener beneficios o atenuantes, y, por otra, el *whistleblowing*, es decir, cuando una persona no vinculada al delito denunciado, de buena fe, aporta información que le servirá al Estado para ejercer la persecución criminal.

En la *colaboração premiada*, la Ley 12.850/2013 estableció que, una vez que se verifica la efectividad del acuerdo, el juez puede otorgar el indulto, reducir hasta dos tercios la pena de privación de libertad o reemplazarla con una pena restrictiva de derechos.

Lo más recurrente es que el acuerdo se dé durante la fase de investigación preliminar, teniendo en cuenta que es en ese momento cuando el Ministerio Público y la Policía tienen como objetivo recopilar pruebas mínimas de autoría y materialidad,

sin embargo, se puede verificar incluso durante el cumplimiento de una condena ya impuesta.

Esta herramienta fue ampliamente utilizada en la operación Lava Jato y en parte en el caso Mensalão. Las críticas apuntan a que se buscan soluciones más pragmáticas que de justicia real y, por lo tanto, tienen un fuerte contenido centrado en concepciones y valores acerca de cómo debieran funcionar los sistemas de justicia criminal.

La experiencia brasileña es interesante no solo por los resultados positivos asociados al uso de esta herramienta, sino también porque estos responden a una regulación acabada de la institución, que considera incluso la forma en que debe desarrollarse la negociación. Así, por medio una directriz general se estableció que los fiscales no pueden promover los acuerdos, sino que la iniciativa debe provenir de los imputados. Luego, una vez abierto el espacio para negociar, el colaborador debe elaborar un documento donde conste toda la información que obra en su poder sobre los hechos en cuestión, y entregarlo a las autoridades correspondientes, aún sin su firma. Sobre la base de ese texto se desarrolla la negociación, en la cual las autoridades valoran la información<sup>14</sup> y ofrecen los beneficios que están dispuestas a conceder a cambio de ella. Si las partes llegan a acuerdo, este se formaliza en un texto que da cuenta de toda la información y las condiciones, el cual es firmado por todos y luego enviado a su validación. En todo el proceso, el colaborador es asistido por su defensor.

Que la negociación se encuentre regulada permite evitar resultados dispares en situaciones similares y motiva a los imputados a entrar en el sistema, ya que les da la posibilidad de anticipar con razonable seguridad lo que pueden esperar de él. Sobre todo, si se considera el riesgo que supone iniciar las conversaciones, pues el imputado debe develar información que podría ser relevante para su estrategia, sin saber si habrá o no acuerdo. En ese sentido, la lógica es reducir la incertidumbre para que sea más factible obtener resultados exitosos.

Otro aspecto relevante para el éxito de la colaboración es la regulación sobre su validez en el proceso. Si bien se identifican distintos diseños procesales, pareciera

---

<sup>14</sup> Aun cuando no se encuentra expresamente reglada, esta parte de la negociación supone que los fiscales evalúan la verosimilitud de la información que se entrega para luego proponer el beneficio.

primar la concepción de que la colaboración es solo una herramienta de investigación especial y que sus efectos probatorios quedan diferidos hasta que se valore en la sentencia.

Brasil sigue esta lógica, pero matizada. La regla general es que los acuerdos sean válidos solo una vez que haya sentencia definitiva en la causa<sup>15</sup>. Sin embargo, se establecen como excepción los casos que importen inmunidad total, circunstancia en que se puede requerir al juez que conceda inmediatamente el beneficio y ponga término al proceso.

Una de las críticas que ha suscitado la introducción de estos acuerdos en el sistema brasileño es que el juez de instrucción lo es también del juicio. Por lo tanto, es el mismo juez quien debe pronunciarse sobre el valor probatorio de los acuerdos, de modo que en alguna medida podría encontrarse comprometido con la decisión que tomó durante la investigación cuando lo validó. Sin embargo, esta realidad se modificará cuando se implemente el instituto “juez de garantía”, según lo determinado por la reciente modificación legislativa.

En Guatemala, el criterio de oportunidad es una medida de desjudicialización que autoriza al Ministerio Público a abstenerse del ejercicio de la acción penal pública cuando considere que el interés público o la seguridad ciudadana no están gravemente afectados o amenazados. Inicialmente, el Código Procesal Penal reguló su aplicación como forma procesal para resolver la situación jurídica del sindicado que había colaborado con las investigaciones de hechos delictivos graves a solicitud del Ministerio Público. Sin embargo, no era aplicable cuando se trataba de delitos de corrupción, ya que se establecía expresamente que siendo delitos cometidos por funcionarios públicos la medida no podía recibir aplicación. Es decir, solo es posible otorgar criterio de oportunidad a un exfuncionario en el caso de que sea un colaborador eficaz. En el caso Odebrecht fase I se aplicó oportunidad respecto de dos de los investigados.

La colaboración operó bajo esa lógica hasta que en 2006 se introdujo al sistema la colaboración eficaz por medio de la Ley contra la Delincuencia Organizada.

---

<sup>15</sup> Los acuerdos son válidos solo cuando ocurre la homologación judicial. Después comienza la producción de pruebas, etapa en que se pueden iniciar otras investigaciones penales para evaluar las proposiciones fácticas indicadas por el colaborador. Finalmente, en la sentencia del caso en que el colaborador es acusado, el juez analiza la contribución y aplica el beneficio.



Esta instauró un sistema de colaboración para la desarticulación de la delincuencia organizada, para lo cual estableció detalladamente el procedimiento para llegar al acuerdo tanto en la ley como en la Instrucción general N° 10-2011 de la fiscal general y jefa del Ministerio Público: primero los fiscales negocian con el eventual colaborador y luego se corrobora la información proporcionada por el colaborador, la que debe ser sometida a consideración del fiscal de sección o fiscal general. Con posterioridad se suscribe el acuerdo, que deberá incluir la información proporcionada, el beneficio acordado, las medidas de protección, el compromiso de prestar declaración en prueba anticipada o comparecer al debate, y la obligación de seguir colaborando con las investigaciones. Luego, se solicita la declaración en anticipo de prueba si fuese el caso. Primero se aprueba el acuerdo y después se resuelve la situación jurídica del sindicado, sea por criterio de oportunidad como inicialmente preveía el CPP, o bien, por procedimiento abreviado, solicitud de suspensión condicional de la persecución penal, libertad condicional o controlada en el caso de que exista condena. Todas estas alternativas están contempladas en la Ley Contra la Delincuencia Organizada.

De esta manera, por medio de esta institución se beneficia a quien participó en un delito y entrega información con el fin de facilitar la investigación. Además, por disposición expresa de la ley, los funcionarios públicos pueden acogerse a este acuerdo. En los casos estudiados se registraron tres colaboraciones eficaces, dos en el caso La Línea y uno en Odebrecht fase I.

En Argentina se ha introducido recientemente la figura del “imputado colaborador”, a través de la cual el fiscal puede ofrecer rebajar la pena a cambio<sup>16</sup> de que se le entregue información respecto de un delito<sup>17</sup> de corrupción como cohecho, tráfico de influencias, malversación de caudales públicos, entre otros<sup>18</sup>.

La ley pone límites relativos tanto a la información que puede aportarse como a los sujetos que pueden acogerse a esta figura. Respecto de lo primero, la información

---

<sup>16</sup> La ley condiciona la procedencia de los beneficios asociados a la colaboración a que los datos o información aportada contribuyan a evitar o impedir el comienzo, la permanencia o consumación de un delito; esclarezcan el hecho objeto de investigación u otros conexos; revelen la identidad o el paradero de autores, coautores, instigadores o partícipes de estos hechos investigados o de otros conexos; proporcionen datos suficientes que permitan un significativo avance de la investigación o el paradero de víctimas privadas de su libertad; permitan averiguar el destino de los instrumentos, bienes, efectos, productos o ganancias del delito; indiquen las fuentes de financiamiento de organizaciones criminales involucradas en la comisión de los delitos previstos en el presente artículo.

<sup>17</sup> También existen los “Acuerdos de colaboración eficaz”, que se realizan entre el Ministerio Público y una persona jurídica, la cual, a cambio de cooperar con la investigación de un delito, podrá ser beneficiada con rebajas en las penas.

<sup>18</sup> Establecidos en el artículo 41 ter letra h de la Ley 27.304.

debe referirse a hechos ilícitos de los que el arrepentido haya sido partícipe o a sujetos cuya responsabilidad penal sea igual o mayor a la del imputado arrepentido. En cuanto al segundo límite, se establece que no podrán celebrar acuerdos de colaboración los funcionarios que hayan ejercido o estén ejerciendo cargos susceptibles del proceso de juicio político de acuerdo a lo establecido por la Constitución Nacional. A diferencia de otras regulaciones, en Argentina no se limita la procedencia de esta herramienta respecto de los líderes de grupos criminales.

En cuanto a la oportunidad, el artículo 3 de la Ley 27.304 señala que deberá llegarse a acuerdo antes del auto de elevación a juicio, cierre de la investigación preparatoria o acto procesal equivalente, y que debe ser homologado por el juez de la causa, quien deberá aprobarlo o rechazarlo. En caso de que sea rechazado, las actuaciones que se hubieren realizado deberán quedar en reserva y la información que el arrepentido hubiese dado no podrá ser usada en su contra ni en perjuicio de terceros. En caso de que sea aprobado, se incorporará al proceso y la ejecución del beneficio queda diferida al momento de dictación de la sentencia condenatoria.

En este punto es similar a la regulación brasileña. El acuerdo debe incorporarse al proceso, luego de lo cual la ejecución del beneficio se difiere al momento del dictado de la sentencia de condena por el tribunal de juicio. Sin perjuicio de esto, también se valora durante el proceso, ya que se podría considerar la aplicación de beneficios en la pena probable para fines de excarcelación y exención de la prisión preventiva, con lo cual esta herramienta adquiere gran impacto, en tanto se puede utilizar para evitar la prisión preventiva.

A pesar de que es positivo que esta institución se haya incorporado a la norma, ha sido criticada por no responder a la lógica de funcionamiento del sistema inquisitivo vigente en el nivel federal en Argentina, lo que habría traído dificultades porque resulta complejo trasladar una institución que está pensada para sistemas de corte más adversariales. La rigidez del sistema argentino, acostumbrado a las actas escritas, dificultaría su aplicación, ya que, según se sostiene en el propio informe, se requiere de cierta flexibilidad<sup>19</sup>. Otro problema es que el Ministerio Público no ha establecido un protocolo para su implementación.

---

<sup>19</sup> Habría que revisar esta tesis con más detenimiento, ya que, como se ha visto, el carácter más inquisitivo del proceso penal en Brasil no ha constituido un obstáculo para el amplio uso de este tipo de facultades.

Estas críticas se basan en cierta aprensión derivada de aspectos culturales e históricos del país, en el sentido de que se teme que la concesión de beneficios constituya en sí un acto corrupto, motivado por circunstancias ajenas a los intereses de la persecución. Debido a ello incluso se han puesto en duda los términos en que se han producido las negociaciones, por ejemplo, porque no hay reglas que impongan la obligatoriedad de resguardar la negociación en registro filmico, con lo cual se podría sospechar que en estas negociaciones se utiliza la amenaza de la prisión preventiva como una herramienta para conseguir el acuerdo.

No fue posible analizar los acuerdos, su contenido ni la efectividad del cumplimiento de las condiciones que imponen, pues, como se da cuenta en el informe, no hay registros de acceso público. Estos acuerdos se verificaron en los casos Ciccone y Cuadernos. Aunque aún no hay claridad respecto de sus resultados, según se consigna en el informe, los defensores creen que el instrumento traerá notables complicaciones durante los juicios, que incluso podrían acarrear la nulidad de todo lo actuado. Los fiscales son más optimistas, aunque reconocen que la Procuración General no instruyó el modo en que se implementarían, sino que esa tarea estuvo a cargo de los fiscales y los jueces de instrucción intervinientes.

En Chile no existe regulación sobre delación compensada. Hasta antes de la reforma de 2018 solo existía una norma general del Código Penal, el artículo 11 N° 9, que permite atenuar la pena de quien “colabora sustancialmente” en el esclarecimiento de los hechos, cuya aplicación dependía, en última instancia, de la decisión de concederla o no por el tribunal que conoce de la causa. Esto impedía a los fiscales formular ofertas atractivas a los imputados, sobre todo considerando la baja penalidad asociada a estos delitos antes de su reforma. Esto, en el entendido de que la posibilidad de llegar a acuerdos depende de qué tan atractivas resulten las rebajas de pena ofrecidas.

Luego, a través de la comentada reforma introducida por la Ley 21.121 de 2018, se estableció una regla especial de “cooperación eficaz” para los delitos de corrupción regulados en el Código Penal. Esta reforma es valorada en cuanto define lo que va a entenderse por cooperación, a diferencia de lo que ocurría con la “colaboración sustancial”. Además, permite rebajar hasta en dos grados la pena, gracias a lo cual los fiscales pueden hacer ofertas más atractivas. Con todo, la aplicación de esta atenuante sigue dependiendo de la valoración del juez, por más que el Ministerio Público la pueda proponer.

En ese sentido, diversos expertos manifestaron su disconformidad con esta nueva norma, que entienden como insuficiente. En todo caso, por la fecha de dictación de esta reforma, no alcanzó a ser aplicada a los casos objeto de investigación en el informe de Chile. Está por verse su real eficacia en casos futuros.

En el contexto descrito, la principal herramienta con que ha contado el sistema chileno son algunas vías generales negociadas para la conclusión del proceso, las que han sido ampliamente utilizadas en los casos de corrupción, especialmente en aquellos que son el foco de análisis de esta investigación. Se trata del procedimiento abreviado y la suspensión condicional del procedimiento.

El procedimiento abreviado (artículos 406 y siguientes del CPP) supone un acuerdo entre fiscal e imputado, por medio del cual el primero se compromete a solicitar una pena determinada, la que, por regla general, no puede exceder de los cinco años de privación de libertad. A cambio, el imputado renuncia a su derecho a ser juzgado en un juicio oral, por medio de la aceptación de los hechos de la acusación del fiscal, con lo que valida los antecedentes recopilados en la investigación. Una vez que se llega a acuerdo, se da lugar al procedimiento abreviado, en que el juez debe resolver, entre otras cuestiones, la responsabilidad del acusado. Si la decisión es condenatoria, no podrá basarse únicamente en la aceptación de los hechos; además, tampoco podrá imponerse una pena superior a la solicitada por el Ministerio Público (o querellante, en su caso). Esto, sumado a el hecho de que el fiscal puede considerar suficiente la aceptación de los hechos del imputado para proceder de conformidad a este procedimiento especial y estimar la concurrencia de la atenuante del artículo 11 N° 9 del Código Penal, ha permitido que se abra un espacio de negociación similar al de la delación compensada, aunque con un alcance e impacto muy diferentes.

La suspensión condicional (artículo 237 y siguientes del CPP), en cambio, es una salida alternativa que supone un acuerdo entre fiscal e imputado que conlleva la paralización temporal del proceso durante un plazo que puede ir desde uno a tres años, cumpliendo determinadas condiciones impuestas por el juez, a solicitud del Ministerio Público. Cumplidas las condiciones y transcurrido el plazo sin haber sido formalizado por otro delito, se debe dictar el sobreseimiento definitivo de la causa y, con ello, la extinción de la acción penal.

Ambas instituciones se han utilizado en Chile como vías de negociación entre el fiscal y el imputado. Sin embargo, como ya se aprecia, hay diferencias significativas

en el tipo de respuesta que representa cada una y, por lo mismo, incentivos muy distintos para el imputado.

El informe chileno da cuenta de que, si bien en algunos casos estos mecanismos de negociación se utilizan para obtener información relevante para la investigación, en la mayoría los propósitos se orientan a asegurar algún tipo de respuesta o resultado jurisdiccional. El objetivo central sería obtener alguna reacción de corte punitivo, aun cuando sea blanda, como la suspensión condicional, o una pena baja en el caso de los abreviados, y no servir para construir otras investigaciones o casos.

Como se ha visto, la experiencia con herramientas como la delación compensada es variada en los cuatro países y su efectividad parece depender de su nivel de regulación. Así, en Brasil y Guatemala el detalle de la normativa respecto de la forma y oportunidad de la negociación ha permitido que se erija como una herramienta que facilita la investigación de delitos. En otros, como en Chile y, en menor medida Argentina, la carencia de regulación y, ciertamente, su insuficiencia, al menos ha impedido que sea considerada una herramienta útil en tal sentido.

## 2.5. Prisión preventiva

De la información disponible en los cuatro informes nacionales no se desprende una tendencia clara sobre el rol y la forma en que se ha utilizado la prisión preventiva en los casos estudiados. En Brasil y Guatemala esta medida en general se usó para los imputados por estos delitos, lo que contrasta con la experiencia de Argentina y Chile.

En Brasil el uso de esta cautelar ha sido criticada en términos generales por el problema de hacinamiento que existe en las cárceles. Según se da cuenta en el informe, para 2017, del número total de presos, el 34 % se encontraba en prisión preventiva y provisional. Las principales críticas dicen relación con el uso excesivo del argumento de “garantía del orden público” para hacer procedente su aplicación, el cual parece ser demasiado amplio y ambiguo. Además, existirían problemas prácticos con la extensión de esta medida, pese a que la Constitución y tratados internacionales ratificados y vigentes en el país establecen que se debe aplicar con razonabilidad.

Además, en el contexto de los casos estudiados se han levantado críticas que apuntarían al uso abusivo de la prisión preventiva en los delitos de corrupción. Se sostiene que se utiliza para presionar a los imputados para que decidan convertirse

en colaborares premiados. La Fiscalía Federal niega que esto haya ocurrido y argumenta que más del 70 % de los acuerdos de colaboración firmados en la operación se hicieron con acusados libres. Sumado a lo anterior, la mayoría de las decisiones de prisión preventiva son confirmadas por los tribunales superiores, que no están directamente involucrados en el avance del caso. Así, según una encuesta del grupo de trabajo Lava Jato en Curitiba, de un total de 512 *habeas corpus* y recursos en *habeas corpus* presentados en los tribunales superiores, solo el 4,2 % fue acogido.

A pesar de que el diseño normativo establece el carácter extraordinario de la prisión preventiva, en Guatemala se ha usado frecuentemente, lo que se ha constituido como una preocupación constante del sistema. Aproximadamente, cinco de cada diez personas privadas de libertad se encuentran en prisión preventiva en dicho país.

Tratándose de casos de corrupción, su uso recurrente destaca como una tendencia general. De las 73 personas ligadas a procesos en los casos de estudio, se dictó auto de prisión preventiva en el 88 % de los casos. En el caso La Línea esta medida cautelar se aplicó al 100 % de los sindicados, a pesar de que en un primer momento solo se decretó arresto domiciliario total, pero esta resolución se revocó tras sospecharse, a través de interceptaciones telefónicas, que la jueza podría haberla negociado con al menos tres de los sindicados a cambio de dinero. Por su parte, en el caso Lago de Amatitlán se dictó prisión preventiva al 73 % de las personas ligadas al proceso. En el caso Lavado y Política y en el caso Odebrecht fase I, el 80 % de los sindicados fue enviado a prisión preventiva.

Las solicitudes de prisión preventiva del Ministerio Público se centraron fundamentalmente en el riesgo de fuga, ya que los imputados tenían facilidades para abandonar el país permanentemente o permanecer ocultos, así como en la grave sospecha de que podrían destruir, modificar, ocultar, suprimir o falsificar elementos de prueba, o bien, influir para que coimputados, testigos o peritos informaran falsamente.

Uno de los factores que explica el alto índice de aplicación de la medida es la utilización de mecanismos de control disciplinario como medio de presión o castigo contra jueces que determinan el uso de otras medidas. A ello se suma la eventual condena social a todo juez que no sea “mano dura”, por lo que existe una suerte de presión pública para aplicarla.

En la mayoría de los casos, la prisión preventiva duró desde que se dictó el auto correspondiente hasta la emisión de la sentencia. Las cifras confirman que en los casos en los que hubo menor cantidad de sindicados el proceso culminó de manera más pronta, ya que la cantidad de procesados es directamente proporcional a la duración de las audiencias.

En Argentina la imposición de esta medida estuvo lejos de constituir la regla general en causas de corrupción. Por el contrario, su utilización no fue habitual. Por ejemplo, las cifras muestran que en la causa Cuadernos de un total de 174 procesados solo 17 fueron sometidos a prisión preventiva.

En Chile, desde el año 2000 en adelante la prisión preventiva comenzó a ser utilizada de manera limitada, en comparación con lo que ocurría bajo la vigencia del sistema inquisitivo. Por ejemplo, en 2008, el 21,9 % de las personas privadas de libertad estaba en prisión preventiva, cifra que antes superaba el 50 %. Este fenómeno se ha ido revirtiendo parcialmente. Producto de diversas reformas legales y una fuerte presión pública en pos de la respuesta inmediata a la comisión de delitos, la cifra de personas en prisión preventiva ha vuelto a aumentar, de manera que en 2019 se registró un 33,5 % de imputados sujetos a esta medida cautelar.

En relación con los casos de corrupción, la tendencia general en los casos estudiados ha sido usarla de manera acotada para privilegiar otras cautelares personales, como los arrestos domiciliarios y las firmas mensuales. Así, el informe chileno da cuenta que, de los 286 imputados de los casos estudiados, solo hubo prisión preventiva para 11, lo que representa el 3,84 % del total. En el caso SQM no hubo prisiones preventivas; en Basura y Corpesca hubo un imputado por cada caso; en Penta se cuentan seis imputados con esta medida, y en Fragatas, tres imputados.

Con todo, e independientemente de su uso real, incluso en los casos de Argentina y Chile que la utilizaron poco, surgen temas de relevancia. Primero, en todos los informes se da cuenta de que habría sido ocupada como una amenaza para negociar o conseguir colaboración de los imputados. Segundo, tratándose de prisiones preventivas que tienen lugar al inicio de las investigaciones y que terminan de manera completamente desvinculada del término de la causa o de la realización del juicio, surgiría la noción de que la prisión preventiva estaría siendo utilizada, además de como presión para negociar, como pena simbólica informal apartada de sus objetivos cautelares.

En Argentina, a pesar de su poco uso, se ha debatido sobre su utilización para conseguir colaboraciones. Durante la investigación no se encontró evidencia que pudiera sustentar esta postura.

En Chile se encontró alguna evidencia que apoyaría que los fiscales usaron esta medida con la intención de conseguir que los imputados negociaran. De hecho, la mayoría de las personas que estuvieron sometidas a esta medida concluyeron sus casos con procedimientos abreviados, es decir, negociados. Sin embargo, las opiniones recogidas en el informe están divididas sobre este punto.

Respecto de su uso como pena simbólica, el informe de Chile da cuenta de que, cuando se usó, la prisión preventiva se extendió entre un poco más de un mes hasta un poco más de dos meses, y que solo un imputado superó el año, en el caso Fragatas. La tendencia identificada era decretar la prisión preventiva y luego ir rebajando la medida cautelar paulatinamente hasta llegar incluso a una firma mensual ante alguna autoridad. El hecho de que las prisiones preventivas no hayan durado sino una fracción menor de esos procedimientos deja en evidencia que no cumpliría con una función de aseguramiento real de la comparecencia de los imputados ni otros objetivos previstos en la ley. Esto sugiere que el uso real que se le daría a esta medida sería imponer una pena simbólica, en la medida en que se utilizaría como castigo para satisfacer las enormes expectativas de la opinión pública al inicio de las persecuciones penales de estos casos. Algo similar tal vez podría afirmarse en un porcentaje de los casos en Guatemala, con la diferencia de que allí la mayoría de las prisiones preventivas se extendieron en el tiempo.

En Argentina, el informe relata lo ocurrido en el caso Gas Nacional Licuado, en el que se dictó prisión preventiva para Julio De Vido a partir de la denominada “doctrina Irurzun”, llamada así por el juez que dictó la resolución. En virtud de ella, se estableció que, frente a casos de corrupción, debe pensarse especialmente en la posibilidad real de que un imputado con poder político, manteniendo sus relaciones criminales durante la investigación, pueda terminar entorpeciendo. Algunas voces en Argentina han planteado que se ha dado un uso abusivo a esta doctrina, en tanto se la utiliza como justificación para dictar prisiones en circunstancias que los presupuestos para imponerla no existirían. Además, se habría constituido como una amenaza latente para funcionarios públicos y empresarios relacionados con casos de corrupción.



En definitiva, más allá de las diferencias en el nivel de utilización de esta medida cautelar en la persecución de los delitos de corrupción, pareciera que en la práctica cumple con algunas funciones ajenas a sus objetivos legales explícitos, especialmente, reforzar las capacidades negociadoras del fiscal y ser una respuesta simbólica frente a la opinión pública.

## 2.6. Juicios

Otro elemento común que aparece en los informes es la extensión y complejidad de los procesos, especialmente de los juicios orales de casos de corrupción, lo que podría ser un desincentivo para llegar a esta instancia y llevar a los fiscales a renunciar, por la vía de la negociación, a las penas que podrían conseguir en caso de acceder a una audiencia de juicio oral. Además, la extensión y complejidad de los juicios trae aparejados costos que también pueden operar como un disuasivo para su realización.

En el informe de Brasil se reconoce también que la tramitación de las causas por delitos de corrupción es compleja. Para manejar una investigación eficiente que produzca evidencia consistente es necesaria una gran inversión estatal en el enjuiciamiento penal en todas las esferas, tanto de los policías, como de fiscales y el Poder Judicial. Según las estadísticas, los procesos en Brasil demoran en promedio cuatro años y cuatro meses en ser juzgados solo en primera instancia. Si el acusado además tiene fuero privilegiado, el tiempo aumenta aún más. El caso Mensalão sería un ejemplo de excesiva duración: considerando la Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (CPMI), la investigación y la acción penal, el tiempo fue de ocho años y dos meses. Como resultado, 25 acusados fueron condenados, incluyendo líderes del Partido de los Trabajadores (PT).

El reporte argentino identifica elementos muy similares en los casos estudiados. Por ejemplo, la casusa Once duró aproximadamente seis años y tres meses, y se cuentan veinte personas condenadas. Por su parte, la causa Cuadernos lleva aproximadamente un año y continúa en proceso, sin condenados aún. En el caso chileno, las cifras del Ministerio Público muestran que las causas por delitos funcionarios que llegan a juicio oral tardan en promedio mucho más que el resto de los delitos, con 825 días versus 545 días, es decir, un 51 % más.

Distintos factores explicarían estos tiempos. Uno de ellos es la forma como se utilizan los sistemas de impugnaciones de las principales resoluciones judiciales y

sentencias, ya que las defensas las emplean no solo para controlar posibles errores y abusos, sino también con el propósito de demorar los procesos y generar condiciones de impunidad de los investigados. En el informe de Argentina, por ejemplo, se identifica que el sistema recursivo, en la práctica, es un mecanismo para dilatar el procedimiento debido a que los plazos para resolverlos no son perentorios y, por tanto, se entrega mucha discrecionalidad para decidir cuándo resolver. Además, no hay consecuencias para abogados inescrupulosos que presentan recursos de manera abusiva con fines dilatorios.

En el informe de Chile se destaca también el rol de dilación que ha tenido el recurso de impugnar normas ante el Tribunal Constitucional, lo que implica la suspensión temporal del proceso penal. Respecto de los casos objeto de estudio, el análisis demuestra que efectivamente se trata de una cuestión que ocurre en la práctica. De los cinco casos, en cuatro se presentaron recursos ante el Tribunal Constitucional (Penta, SQM, Corpesca y Basura). Se identificaron ocho requerimientos distintos, de los cuales resultaron un promedio de dos por caso. Además, en cinco de esos ocho requerimientos se dio lugar a una suspensión del proceso y en un sexto se trató de una suspensión parcial para el imputado que hizo uso de este mecanismo. Solo en dos no hubo suspensión del todo.

Recientemente, la nueva presidenta del Tribunal Constitucional denunció las enormes demoras en la tramitación de casos con suspensiones y sugirió que hay posibles actos de corrupción, aun cuando los identificó como un problema general y no necesariamente en relación con los casos conocidos en estas materias<sup>20</sup>.

Otro factor asociado a la extensión y complejidad de estos procesos surge de la cantidad de imputaciones e imputados que normalmente se presentan en estos casos. Por ejemplo, el informe de Guatemala reporta que en los casos estudiados se imputan distintas figuras penales al mismo tiempo, en las que los sindicados están implicados con distintos grados de participación, lo que retardaría la solución de este tipo de casos. Las cifras confirman que en los casos en los que hay menor cantidad de sindicados el proceso terminó de manera más pronta y que la cantidad

---

<sup>20</sup> Leslie Ayala, "María Luisa Brahm, presidenta del TC: 'Antes de que yo llegara había causas detenidas en el TC por mucho tiempo, al límite de la corrupción'", *La Tercera*, 18 de abril de 2020. Recuperado de [www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/maria-luisa-brahm-presidenta-del-tc-antes-de-que-yo-llegara-habia-causas-detenidas-en-el-tc-por-mucho-tiempo-al-limite-de-la-corrupcion/WCLGYHFHTV7FF2GSNDT36TB3Y/](http://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/maria-luisa-brahm-presidenta-del-tc-antes-de-que-yo-llegara-habia-causas-detenidas-en-el-tc-por-mucho-tiempo-al-limite-de-la-corrupcion/WCLGYHFHTV7FF2GSNDT36TB3Y/)

de procesados es directamente proporcional a la duración de las audiencias. De esta forma, el caso Lago de Amatitlán tardó 943 días, Lavado y Política 1.294 días y Odebrecht fase I 464 días.

En todo caso, lo central es que en los países en estudio solo un porcentaje mínimo de casos ha llegado a una audiencia de juicio. Así, si bien en Chile el proceso penal se diseñó para que solo una proporción menor de los casos llegara a juicio oral en un procedimiento ordinario ante un Tribunal Oral en lo Penal, lo que se ha concretado, esto ha ocurrido con particular intensidad en los casos por delitos de corrupción, ya que la mayoría ha terminado a través de procedimientos especiales y solo en excepciones han sido llevados a juicio oral. En el caso Fragatas solo un imputado fue llevado a juicio oral; en el caso Basura se han realizado dos juicios contra dos imputados; en el caso Corpesca aún se está realizando el juicio oral. En los casos Penta y SQM la mayoría de los imputados han terminado sus causas a través de procedimientos especiales. De los juicios realizados, solo uno ha terminado en condena y los demás en absoluciones.

En Argentina la situación no es distinta. De acuerdo con un reciente informe de auditoría sobre causas de corrupción realizado por el CMN<sup>21</sup>, el 90 % de las causas de corrupción no llega siquiera a procesamiento. Si bien no hay datos oficiales, los especialistas afirman que en los últimos veinte años hubo tan solo cinco condenas firmes. Más aún, solo el 3 % de las causas de corrupción llega a juicio oral y el 1,3 % tiene condenas. La instancia de juicio sería, de alguna forma, heredera de la etapa de instrucción. Por ello, todos los déficits que el sistema de justicia argentino tiene en la etapa de investigación se traducen en que pocas causas llegan a la etapa siguiente.

Además, cuando un caso de corrupción llega a juicio oral ordinario, deben enfrentarse ciertas dificultades asociadas a la audiencia misma, lo que tendría alguna incidencia en la resolución de los casos. Si bien no se trata de un punto especialmente tratado por todos los países, el caso chileno resulta relevante, pues evidencia cuáles son las cuestiones relativas a la audiencia de juicio mismo que estarían dificultando la efectiva sanción de los delitos de corrupción.

El informe chileno indagó sobre los factores que explicarían la alta proporción de absoluciones en los juicios por delitos de corrupción. Se identificó que la extensa

---

<sup>21</sup> CMN, "Auditoría de Relevamiento de Causas de Corrupción", 2016. Recuperado de <https://auditorias.pjn.gov.ar/corruptcion>

duración de los juicios, que se prolongan por meses, haría muy difícil su tramitación y fallo. Esto se complejiza aún más porque el actual sistema no estuvo ni diseñado ni preparado para enfrentar juicios complejos de larga duración, lo que genera muchos problemas para los cuales los actores no estarían preparados. Por ejemplo, largos períodos de las audiencias de juicio se destinan a leer documentos, sin que realmente sean un aporte y sin que se exploren vías más eficientes para su introducción. Se evidencian también problemas con los horarios de trabajo de diversos tribunales orales establecidos para los juicios de larga duración, que concluyen a las 14:00 horas y no a las 16:30, como en otros casos, con la justificación de que deben dedicar más tiempo a redactar documentos que luego podrían incorporarse a la sentencia. Además, se identifica como un obstáculo la lentitud con la que se desarrollan las audiencias de juicio producto de las anotaciones que el juez redactor del fallo realiza a medida que va transcurriendo la audiencia, lo que, en todo caso, es una dificultad advertida no solo en juicios por delitos de corrupción.

En suma, el formalismo con que se desarrollan las audiencias de juicio y la poca ductilidad de los tribunales para producir la prueba, junto con la saturación por la enorme cantidad de información que se produce, extendería en demasía las audiencias de juicio oral, con lo cual para los jueces resulta sumamente complejo formarse una idea clara de los casos.

En consecuencia, los resultados de la investigación sugieren que es indispensable introducir algunas mejoras en esta área. A lo menos en dos países los juicios se han transformado en un problema que aumenta las posibilidades de impunidad.

## 2.7. Fueros

Otro elemento común que agrega obstáculos adicionales a la persecución de estos delitos son los fueros de los involucrados, es decir, reglas que exigen una autorización previa para poder llevar adelante la persecución penal de ciertas autoridades por delitos de corrupción. Esto ocurre al menos en los casos de Argentina, Chile y Guatemala.

En Argentina la regulación de los fueros otorga inmunidad a legisladores, funcionarios o magistrados, quienes están sujetos a desafuero en relación con el arresto, allanamiento de su domicilio particular o de las oficinas de los legisladores, la interceptación de su correspondencia o comunicaciones telefónicas, y la aplicación de la pena.

Sin perjuicio de ello, el tribunal competente puede seguir adelante con el procedimiento judicial hasta su total conclusión. En el informe de dicho país se identifica que los fueros cumplirían un importante rol al momento de retardar la efectivización de las condenas o, en su caso, para la aplicación de la prisión preventiva cuando pudiere afectarse el buen curso de la investigación.

En el caso chileno, la Constitución establece que para acusar o privar de libertad a un parlamentario se debe realizar un proceso previo ante la Corte de Apelaciones, llamado desafuero. En los casos estudiados se registran cinco peticiones de desafuero. En Chile los fueros de diputados y senadores imputados han tenido el claro efecto de retrasar las causas. El procedimiento de desafuero alargaría los tiempos en los casos de corrupción entre seis meses y un año.

En Guatemala, el “antejuicio” es la institución que protege el ejercicio de la función pública conforme lo establece la ley. En los casos estudiados se registran seis solicitudes de antejuicio. En este país también se identificó a esta institución como un obstáculo para la investigación y persecución penal de funcionarios públicos, derivado de la amplitud de servidores públicos beneficiados con esta garantía y la deficiente regulación de sus alcances y su procedimiento. La aplicación de este procedimiento en la práctica habría agregado tiempos adicionales al conocimiento de estas causas.

A pesar de que en el informe de Brasil no es un tema tratado exhaustivamente, se identifica también la institución del fuero especial por prerrogativa de función como un factor que agregaría complejidades a la persecución y sanción de hechos de corrupción en tanto alargaría su duración.

Otro punto problemático relacionado con los desafueros es la posibilidad de intrusión política. En el caso de Guatemala se identifica expresamente que los procedimientos de antejuicios dan lugar al tráfico de influencias en favor de quienes pueden llegar a ser investigados.

En Chile se observan problemas con la independencia judicial externa, ya que los ministros de la Corte de Apelaciones que participan en el proceso de desafuero de parlamentarios después podrían ser designados para ser parte de la Corte Suprema, pero quienes los designan son justamente los senadores que podrían haber sido desafuorados o no en estos procesos. Si bien no se tienen antecedentes concretos

de que esto haya efectivamente ocurrido, en los casos estudiados no existió una práctica de inhibición ni de parte de los ministros que resolvieron los desafueros de senadores y que luego fueron candidatos a la Corte, ni de parte de aquellos senadores que han debido participar en los procesos de nombramiento de ministros que votaron en sus causas.

En Chile, además, se plantea que se obliga al Ministerio Público a dar a conocer su estrategia de manera muy temprana, lo que es una ventaja para los parlamentarios investigados, ya que pueden conocer qué tienen en su contra los fiscales y preparar sus defensas en tal sentido.

En Guatemala ni la Constitución ni el Código Procesal Penal impiden que un funcionario sea investigado, aunque la interpretación de los órganos a cargo de la implementación de esta figura jurídica así lo han sostenido en algunos casos, ampliando su alcance. Por lo tanto, por vía jurisprudencial, se ha ampliado la protección de esos funcionarios y puesto barreras adicionales a su persecución penal.

Las reglas constitucionales y legales que establecen fueros para ciertas autoridades son antiguas en América Latina y no solo se refieren a los delitos de corrupción. Existen diversos fundamentos que las justifican y varios de ellos persiguen fines bastante loables para permitir el adecuado desarrollo de las funciones de dichas autoridades. Con todo, en el contexto de persecución penal de los delitos de corrupción, se detectó que cumplirían un rol negativo al imponer obstáculos adicionales al desarrollo y juzgamiento de los casos, lo cual genera espacios de impunidad.



# **CAPÍTULO III**

Ámbito penal sustantivo

El tercer ámbito analizado en la investigación dice relación con la existencia de distintas reglas de derecho penal sustantivo que complican la persecución penal de delitos de corrupción. A continuación, se dará cuenta de los principales elementos comunes identificados en los informes nacionales.

### 3.1. Tipos penales: avance en la tipificación, pero disparidades en las penas

Los informes parecen dar cuenta de avances en relación con la tipificación de delitos de corrupción, que hoy daría cobertura suficiente a los hechos que se producen, lo que obedecería a razones distintas en cada uno de los países. En efecto, una de las dificultades que históricamente ha enfrentado la persecución penal de delitos de corrupción es la insuficiente tipificación de figuras penales, dejando amplios espacios de impunidad de muchas conductas que claramente cabían como actos de corrupción de cierta gravedad.

Así, en Guatemala y Chile, por medio de reformas legales se ampliaron las conductas ligadas a la corrupción y se crearon tipos penales o se complementaron los ya existentes, lo cual se ha considerado un valioso avance.

En el caso chileno se identificaron problemas derivados de la tipificación de los delitos de cohecho y soborno en la legislación que se aplicó a los casos analizados. En la descripción de la conducta se exigía comprobar la conexión entre el beneficio entregado por el sobornante y la acción desplegada por el funcionario, lo que era casi imposible de hacer. Esta dificultad fue reportada en el informe para todos los casos estudiados. Actualmente, estos delitos se encuentran reformados por una importante modificación legal de noviembre de 2018, con lo que hoy las exigencias típicas para que se configure el delito son menores: basta con el solo ofrecimiento económico para que se configure el soborno y es suficiente también la sola aceptación del beneficio por parte del funcionario público para imputar la figura de cohecho.

Similar es la situación en Guatemala, donde a partir de la reforma a los delitos de corrupción en 2012 se ampliaron en general los tipos penales. Esto impactó positivamente en la persecución y sanción en los casos de corrupción estudiados, pues ocurrieron con posterioridad a la reforma: se identificó que 43 tipos penales pudieron ser aplicados. Con todo, se apreciaron problemas con el delito de cohecho por las dificultades probatorias que el Ministerio Público encontró para conectar la dádiva



entregada con la acción realizada por el sujeto activo, lo cual continúa siendo una exigencia del tipo penal.

La evaluación de impacto de estas reformas legales varía. Como se señaló, en Guatemala tuvieron lugar con anterioridad a los hechos de corrupción que se estudiaron y, por lo tanto, los tipos penales reformados pudieron ser aplicados efectivamente. En cambio, en Chile las reformas se hicieron como consecuencia de los escándalos de corrupción en que se vieron envueltos grandes empresarios y políticos, y que fueron estudiados en el informe, sin que haya tenido entonces aplicación la nueva normativa como consecuencia del principio de irretroactividad de la ley penal menos favorable.

En Brasil la jurisprudencia realizó interpretaciones extensivas de los tipos penales para perseguir hechos de corrupción. Con ese fin, se basó en autores de la literatura penal para justificar sus decisiones, en especial respecto de los delitos de cohecho. Se entendió el cohecho pasivo como un delito formal, lo que quiere decir que para su consumación es suficiente solicitar, recibir o aceptar una promesa de ventaja indebida por un funcionario público. Así, la existencia de un acto de oficio, en estos casos, se considera un factor agravante. Además, sobre la base de una teoría penal, la jurisprudencia extendió la autoría hacia personas que tenían el poder de interrumpir la actividad criminal debido a la posición jerárquica que ocupaban.

En el informe de Argentina no se mencionan problemas en relación con la configuración de los tipos penales como obstáculo para la persecución de estos delitos. Los problemas aparecen en la regulación y práctica procesal, aunque se reconoce que es posible que muchos problemas probatorios estén vinculados a la falta de una regulación sustantiva pensada en clave probatoria. Lo que sí se concibe como una dificultad, que va más allá de la descripción típica, es la manera en que se entiende y aplica la legislación penal, en especial su marcado sesgo formalista y apego al desarrollo de la dogmática penal alemana. Entonces, no se trataría de un problema de regulación sustantiva, sino de prácticas interpretativas de los actores del sistema.

A pesar de los avances reportados en cuanto a la tipificación, aún no se regula el fenómeno de la corrupción cuando ocurre entre privados. Si bien no se trata de un tema tratado expresamente, un hallazgo interesante es que algunos países como Chile han hecho esfuerzos por avanzar hacia su establecimiento como delito. De esta manera, a través de la reforma de 2018, se estableció por primera vez como

delito la corrupción entre privados. Con ello, conductas que antes permanecían impunes, ahora pueden ser perseguidas y sancionadas, a diferencia de lo que ocurre en Brasil, donde el delito de corrupción privada no recibe un tratamiento específico. Este se constituiría como un problema en los países donde no se contempla, en tanto genera inseguridad en el ámbito empresarial y competitivo, ya que permitiría que las entidades privadas con mayor poder económico puedan obtener ventajas indebidas en el ámbito privado.

Como se aprecia, la investigación da cuenta de que todavía hay espacio para introducir mejoras en la regulación de tipos penales para favorecer una persecución más amplia de los delitos de corrupción.

### **3.2. Penalidades**

Uno de los temas más relevantes de la lucha de los sistemas de justicia penal contra la corrupción son las penas establecidas para esos delitos. De los informes nacionales se desprende que se ha avanzado de alguna forma en el establecimiento de penas más altas, lo que, sin embargo, no ocurre en forma homogénea en todos los países.

Como se dijo más arriba, Guatemala y Chile introdujeron reformas legales a los tipos penales de corrupción, lo que permitió abarcar más hechos. Pero, además, se establecieron penas más altas. A pesar de la evaluación positiva del cambio, solo en Guatemala se pudo apreciar los efectos en la persecución y sanción de estos hechos, ya que estas nuevas penas se aplicaron a los casos de estudio seleccionados.

En Argentina las penas son consideradas en general bajas, lo que contribuye, junto a las casi inexistentes condenas por hechos de corrupción, a una percepción de impunidad.

Aun en los países que han avanzado en el establecimiento de penas más altas no hay garantías de que las condenas deban ser cumplidas de manera efectiva, ya que sigue habiendo normas relativas a la forma de cumplimiento de las penas que obstaculizan la real sanción de estos hechos.

Por ejemplo, en Chile, la Ley 18.216 que establece penas sustitutivas a la privación de libertad sigue siendo una de las principales razones por las cuales no se aplican las penas de cárcel de manera efectiva. De acuerdo con ella, cuando se trata del

primer delito y las penas son inferiores a cinco años y un día pueden siempre ser sustituidas, y estas dos circunstancias suelen darse en los delitos de corrupción.

Guatemala parece haberlo solucionado a través de la prohibición de aplicar la regla general establecida para delitos comunes, esto es, que las penas menores a cinco años de prisión puedan ser conmutadas a través del pago de una suma de dinero para el caso de delitos contra la administración pública y la administración de la justicia.

### **3.3. Reglas de prescripción**

Uno de los aspectos relevantes reportados en los informes dice relación con las reglas de prescripción de la acción penal en los delitos de corrupción, específicamente, la regulación sobre el momento en que comienza a correr y el plazo establecido. Ambos factores son decisivos en la posibilidad de perseguir estos hechos, ya que plazos breves o inadecuadas regulaciones del momento de su inicio pueden derivar en la imposibilidad de perseguir hechos graves de corrupción, aun cuando se disponga de evidencia sólida.

Solo en uno de los países estudiados, Guatemala, se establece un plazo de prescripción especial para delitos de corrupción. En Argentina, Chile y Brasil no existe una norma especial, sino que los plazos son comunes a todos los delitos. Luego, en cuanto a la oportunidad en que comienza a correr dicho plazo, Argentina, Chile y Guatemala establecen que comienza una vez que el funcionario público haya cesado en sus funciones, lo que en principio facilitaría la persecución de estos hechos.

En Brasil no hay regla especial alguna, a diferencia de lo que ocurre con otros delitos, por ejemplo, para crímenes de racismo y acción de grupos armados contra el orden constitucional y el Estado democrático, los cuales son imprescriptibles.

Como se dijo, Guatemala es el único país que establece un plazo distinto para los delitos que atentan contra la administración pública y la administración de justicia cuando estos hayan sido cometidos por funcionarios o empleados públicos. En este caso, su responsabilidad prescribe cuando haya transcurrido el doble del tiempo establecido en la norma general, lo cual se encuentra consagrado incluso en la Constitución. Además, la forma para contabilizar el plazo de prescripción es diferente. Se comienza a contar desde el día en que el funcionario o empleado

público cesa en el desempeño de su cargo. Esta regulación es aplicable a todos los participantes del delito, sin importar si gozan o no de la calidad de funcionarios públicos. A pesar de que la regulación se evalúa positivamente ya que aumenta la posibilidad de que los delitos cometidos por funcionarios públicos sean perseguidos en el futuro, se reconoce que no tuvo un impacto real en los casos de corrupción estudiados, pues se persiguieron tempranamente.

En Argentina, de 21 causas de corrupción, en solo tres operó la prescripción de la acción penal. Lo mismo ocurrió en Brasil con el caso Trensailão, que solo pudo ser juzgado por la vía administrativa tras encontrarse prescrita la acción penal. En Chile no pudo evaluarse el impacto de las modificaciones introducidas a la institución de la prescripción, ya que se estableció con posterioridad a la fecha de los casos analizados en este estudio. Con todo, en varios de los casos analizados había delitos electorales derivados del financiamiento ilegal de campañas, no obstante, no pudieron ser perseguidos porque tienen una regla especial de prescripción de dos años a contar de la elección.

### **3.4. Personas jurídicas**

Si bien en todos los países se encuentra regulada la responsabilidad penal de las personas jurídicas, ya sea de forma completa o parcial, los estudios dan cuenta de distintas técnicas para llevarla a cabo y también diferentes consecuencias prácticas.

En el caso argentino, desde 2017 se estableció legalmente la responsabilidad penal para personas jurídicas que cometan delitos relacionados con hechos de corrupción, tales como cohecho y tráfico de influencias, nacional y transnacional, negociaciones incompatibles, enriquecimiento ilícito, entre otros. No obstante, el informe no entrega datos que permitan evaluar el impacto de esta nueva normativa en los delitos de corrupción.

Si bien este no fue un tema especialmente abordado en el informe chileno, hasta antes de la reforma de 2018 la responsabilidad penal de las personas jurídicas se encontraba tipificada respecto de delitos de soborno, soborno de funcionario extranjero y receptación. Después de la reforma, se agregaron los delitos de negociación incompatible, corrupción entre particulares, apropiación indebida y administración desleal. Además, se elevaron las multas y se estableció la sanción de disolución o cancelación de la persona jurídica. Esta figura fue utilizada en algunos de los casos de estudio.

Por ejemplo, en el caso Corpesca, se imputó a Corpesca S. A. y fue llevada a juicio oral, el que a la fecha de redacción de este informe aún se encontraba en desarrollo. Lo mismo ocurrió con el caso Penta, en que algunas empresas pertenecientes al grupo empresarial Penta fueron formalizadas y hoy en día el proceso sigue en curso.

En Guatemala, desde la reforma de 2012 se consignó un catálogo abierto de delitos en el que se establece un sistema general de responsabilidad penal de las personas jurídicas, que técnicamente puede aplicarse a cualquier tipo penal en la legislación guatemalteca. Sin embargo, se critica que la norma es desordenada y ambigua. En la práctica, las sanciones penales a personas jurídicas son muy poco comunes y desde el punto de vista de la política criminal, la existencia de esta norma no ha implicado la disminución en los índices de impunidad de los delitos relacionados con la corrupción. En ese sentido, se ha señalado que el no haber previsto procesos especiales y ágiles para sancionar a las personas jurídicas, incluso con independencia del proceso a las personas físicas, ha generado que la institución sea virtualmente inaplicable. Entre los casos objeto de estudio que han llegado a condenas, no se discutió la responsabilidad penal de ninguna persona jurídica, ya que el Ministerio Público únicamente realizó acusaciones en contra de personas individuales.

En Brasil solamente se encuentra regulada la responsabilidad administrativa y civil de personas jurídicas cuando cometen actos contra la administración pública, nacional o extranjera, contemplándose sanciones de multas, la suspensión parcial o la prohibición de actividades, la disolución obligatoria de la entidad legal y la prohibición de recibir incentivos, subsidios, donaciones o préstamos de agencias o entidades públicas, y de instituciones financieras públicas o controladas. La responsabilidad penal de las personas jurídicas se encuentra tipificada cuando cometen delitos ambientales. Sin embargo, la ley de lavado de dinero, figura que se usa frecuentemente para imputar delitos de corrupción, incluye la posibilidad de ejecución hipotecaria e incautación de activos en caso de que una persona jurídica cometa actos ilegales, además del establecimiento de un sistema de responsabilidad civil y administrativa que permite imponer sanciones de multas e incluso disolver su existencia. Estas herramientas resultaron de gran utilidad práctica en la operación Lava Jato, ya que fueron empleadas, principalmente, para obtener valores destinados a la compensación de los daños causados.

Como se observa, la tendencia ha sido incorporar a los sistemas de justicia penal estudiados reglas que establecen la responsabilidad de las personas jurídicas

involucradas en hechos de corrupción, como ocurre en Argentina, Chile y Guatemala. O bien, hacerla efectiva por medio de la aplicación indirecta del estatuto sobre responsabilidad jurídica contemplado para otras figuras, como ocurre en Brasil.

Sin perjuicio de ello, el impacto práctico de estas regulaciones es variado. Paradojalmente, en aquellos países en que se contempla regulación específica para delitos de corrupción es limitado. Al menos así ocurre en Guatemala, donde por la insuficiencia de la normativa, que no incluyó ningún tipo de procedimiento especial para hacer efectiva la responsabilidad, se habría vuelto inaplicable. En Chile, aún no se puede evaluar su impacto porque todavía están en desarrollo los casos donde se aplicó este estatuto. En Brasil, único país en que no se contempla la responsabilidad de las personas jurídicas de forma expresa para delitos de corrupción, la regulación parece haber sido de gran utilidad práctica. En consecuencia, esta materia debe observarse con detenimiento, ya que los aportes en la persecución penal de la corrupción podrían ser mayores si las regulaciones fueran más robustas y adoptaran algunos de los elementos de las experiencias más exitosas.



# **CAPÍTULO IV**

Otros elementos

**E**n este último ámbito cada estudio indagó sobre otros factores que podrían influir positiva o negativamente en la persecución penal de los delitos de corrupción, asociados tanto a la intervención de actores estatales no cubiertos en la sección previa como en otros actores no estatales. En lo que sigue se presentan los principales hallazgos en esta materia.

#### **4.1. Relevancia de la sociedad civil y la prensa**

En este primer punto, se indagó sobre el papel de los medios de comunicación y de la sociedad civil en el desarrollo de los casos, ya sea impulsando u obstaculizando los procesos por medio de denuncias ciudadanas, y a través del seguimiento de las causas y la difusión crítica de la información.

##### **4.1.1. Medios de comunicación**

Con distintas intensidades, en todos los países estudiados la prensa ha sido clave en difundir, presionar y apoyar la persecución penal de los casos de corrupción.

En el caso argentino, se destacó que muchas veces las investigaciones judiciales comenzaron a partir de reportajes periodísticos, como ocurrió, por ejemplo, con el caso Cuadernos, que causó un impacto mediático que repercutió luego en la investigación de hechos de corrupción. Sin embargo, surge el problema de que los periodistas tienen menos exigencias probatorias y en ocasiones deben proteger sus fuentes, debido a lo cual la investigación judicial posterior no logra acreditar los hechos denunciados. Este inconveniente genera una mala percepción en la ciudadanía sobre los órganos encargados de investigar.

En Brasil también se destaca el papel fundamental de la prensa no solo porque dio a conocer los casos de corrupción, sino también por lo clave que fueron en las investigaciones y en la difusión de información al público en casos como Odebrecht, Petrobras, Mensalão y Tríplex Guarujá. Una excepción es el caso Trensão, que recibió escasa cobertura por parte de los principales medios de información brasileños.

El rol de los medios en Brasil no solo influyó en el desarrollo de las investigaciones, sino también en la opinión pública, especialmente en los casos Mensalão y Tríplex, a tal punto que en el segundo caso se generó una polarización de la ciudadanía, centrada principalmente en la liberación del expresidente Lula, que reclamaba por



las decisiones de los casos en que se involucraba. Pero el impacto fue aún más allá, ya que contribuyeron a cambiar la normativa por medio de la formulación de propuestas anticorrupción.

A diferencia de lo ocurrido en Argentina y Brasil, en Chile la prensa no se centró en la develación de casos de corrupción, sino en la divulgación de información. Si bien hubo una amplia cobertura mediática, no fue la misma para todos. Corpesca, SQM y Penta recibieron mucha más atención que los casos Basura y Fragatas, lo que se explica principalmente porque en los primeros los imputados eran grandes empresarios y políticos reconocidos del país. La exposición que tuvieron casos como Penta, a través de la transmisión en vivo de las audiencias de formalización de los imputados y de la discusión de medidas cautelares en su contra, habría repercutido directamente en ciertas decisiones judiciales, como la prisión preventiva de los empresarios acusados. Es probable que esta presión mediática hacia el sistema judicial también se haya repetido en otros casos. Por último, el informe chileno da cuenta de cómo los medios de comunicación fueron utilizados como una plataforma para difundir planteamientos y convocar el apoyo del público en favor de las visiones de los imputados por estas causas, e incluso se intentó asociar las investigaciones penales a persecuciones políticas.

En Guatemala la prensa también dio a conocer escándalos de corrupción y mantuvo informada a la opinión pública, lo que no fue fácil, pues aquellos medios que informaron objetivamente sobre los casos fueron castigados y perseguidos por sectores con influencias, lo que se tradujo incluso en despidos a periodistas.

Sin embargo, en el informe de Guatemala otros medios se destacaron por dos aspectos interesantes. En primer lugar, como ciertos medios responden a grupos económicos, dejaban de informar sobre el avance positivo de las investigaciones de corrupción o presentaban las noticias de forma parcializada para favorecer la imagen de los denunciados, incluso victimizándolos y distorsionando los hechos. En segundo lugar, se detectaron intentos de utilizar los medios de comunicación para realizar campañas de desprestigio de personas que han tenido liderazgo en la persecución penal de corrupción y así deslegitimar dichos procesos. De esta forma, en redes sociales, televisión y algunas emisoras radiales se desplegaron campañas de desprestigio contra la labor de investigación y persecución criminal dirigida por la fiscal Aldana con el apoyo de CICIG. Actores simpatizantes o integrantes de esos grupos elaboraron argumentos discursivos que transmitían en entrevistas en las que afirmaban que la búsqueda de justicia era selectiva, basada en ideologías de izquierdas.

Por último, y a pesar de que no habría ocurrido en los casos estudiados, se llamó la atención sobre cómo algunos jueces permiten que su independencia judicial sea menoscabada por la opinión pública y los medios de comunicación por temor a un linchamiento social, especialmente al momento decidir sobre la prisión preventiva de los acusados.

Los informes también dan cuenta del problema de las filtraciones de los casos y el rol de la prensa, al menos así ocurre de manera explícita en Argentina, Brasil y Chile. En Argentina, el vínculo entre la justicia y los medios sería más personal que institucional. Es decir, no hay una política de comunicación institucional por parte del Poder Judicial hacia los medios, sino que los jueces administran la información y seleccionan cuánto y a quién contarla. En ese sentido, se da cuenta de cómo se habrían producido filtraciones que habrían terminado obstaculizando ciertas actividades de investigación, como medidas intrusivas al poner sobre aviso a los imputados de su ejecución.

En Brasil, el tema de las filtraciones alcanzó niveles mayores. La web The Intercept Brasil, a propósito de la falta de claridad sobre el patrimonio de los jueces, dio a conocer que el juez Sérgio Moro cobraba más de R\$10.000,00 por dar conferencias. Estas conferencias levantaron sospechas respecto de su imparcialidad. En la misma web se filtraron conversaciones entre dicho juez y fiscales a cargo de la operación Lava Jato, evidenciándose que el juez orientaba a los segundos sobre los procesos del caso. Se supo, además, que en el contexto del caso Odebrecht los fiscales excluyeron al contratista y su junta ejecutiva de la aplicación de las medidas más estrictas de los acuerdos de colaboración; que los miembros del Ministerio Público y Moro eligieron arbitrariamente el tipo de información que se utilizaría, y los nombres proporcionados por la colaboración de los ejecutivos de Odebrecht que serían acusados. Todo lo anterior dio pie para que surgieran cuestionamientos acerca de la imparcialidad del juez Moro y del Ministerio Público.

En Chile la situación es distinta. Si bien hubo filtraciones, estas no tuvieron un impacto directo ni relevante en términos de obstaculizar o impedir las investigaciones, como sí ocurrió en Argentina y Brasil. No está claro de dónde habrían venido, aunque existe cierto consenso en que probablemente fue de todas las partes, fiscales, querellantes, defensa e incluso funcionarios del Poder Judicial que no tienen la calidad de jueces. Ahora, su ocurrencia justificó que partes litigantes interpusieran denuncias en contra de fiscales que supuestamente habrían filtrado información, en algunos casos con el fin de debilitar su labor investigativa.

El problema de las filtraciones reportado para el caso chileno se vincula con las relaciones viciosas que se generan entre el funcionario que filtra y el sujeto que recibe la información, dado que se abre un canal de favores recíprocos que luego es difícil de controlar.

Sin perjuicio de lo anterior, se afirma que algunas filtraciones habrían sido necesarias porque permitieron controlar el trabajo de los actores del sistema, ya que los obligan a ser muy cuidadosos en las decisiones que adoptan, es decir, se destacan aspectos positivos en relación con su ocurrencia.

En Guatemala no se reportan las filtraciones como un problema explícito, aunque sí se reconoce que en los casos La Línea y Odebrecht fase I existen varias personas prófugas de la justicia, lo que sería un indicio de que se han filtrado órdenes de captura.

En suma, en general se valora el rol de los medios de comunicación en tanto develan hechos de corrupción y mantienen a la ciudadanía informada. Con todo, se debe recordar que también se corren algunos riesgos, como la posibilidad de usar los medios para desacreditar a personas individuales o actores del sistema, y que las filtraciones puedan afectar el desarrollo de la investigación, entre otros.

#### 4.1.2. Sociedad civil

La sociedad civil también ha cumplido una función importante —aunque diversa— en los países objeto de estudio. En algunos casos este rol se ha cumplido a través de la presión pública y la movilización social. En otros, se ha manifestado mediante el apoyo a la agenda pública y participando como querellantes en causas de corrupción.

Guatemala es un ejemplo de aporte de la sociedad civil en el primer sentido. En 2015, la contingencia estuvo marcada por acusaciones de corrupción respecto de importantes políticos que se tradujeron en un movimiento social con fuertes manifestaciones ciudadanas, las que se describen como fundamentales para darle fuerza al trabajo de los órganos jurisdiccionales. Por ejemplo, ese año, el Ministerio Público y la CICIG presentaron acusaciones en contra de los entonces presidente y vicepresidenta, Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti. Debido a ello, la ciudadanía salió a la calle a exigir la renuncia de varios funcionarios y reformas a leyes.

La situación se intensificó a medida que estas instituciones presentaron más casos en contra de autoridades del Gobierno. En síntesis, el apoyo ciudadano fue importante para que el proceso tomara aún más fuerza.

El caso Lago de Amatitlán es un buen ejemplo de la presión de la sociedad civil, ya que la comunidad científica, grupos ambientalistas y la prensa, entre otros grupos, sacaron a la luz pública la contratación anómala de un servicio millonario de limpieza para el lago de Amatitlán, lo que generó la presión suficiente para que el proceso de adjudicación se interrumpiera. Incluso, fue una organización civil la que formalizó la denuncia penal y solicitó el retiro de antejuicio ante los tribunales de justicia contra Roxana Baldetti, por los delitos de tráfico de influencias y abuso de autoridad en la contratación anómala del servicio de limpieza para el referido lago.

En Brasil, a partir de 2015 también se produjeron manifestaciones ciudadanas en las calles a raíz de los escándalos de corrupción (por ejemplo, el escándalo de la Petrobras) e incluso se observaron polarizaciones entre los manifestantes.

En cuanto al segundo rol descrito, destacan determinadas organizaciones de la sociedad civil que tomaron parte en la lucha contra la corrupción elaborando propuestas legales para modificar diferentes instituciones e incluso constituyéndose como querellantes en los procesos. Si bien en Chile no hubo un proceso de movilización popular que acompañara la persecución de los delitos como en Guatemala y Brasil, la sociedad civil y la opinión pública sí impulsaron avances importantes en el nivel normativo. Además, producto del constante seguimiento y participación en el debate, consiguieron que se realizaran reformas legales.

Así, tras el impacto de los nuevos casos, la en esa entonces presidenta Bachelet creó en marzo de 2015 el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, que dio lugar a un proceso ampliamente seguido por la sociedad civil y que posicionó el fenómeno de la corrupción como un tema central. El Observatorio Anticorrupción acogió la participación ciudadana y se instaló como una instancia mediadora de la actividad legislativa acercando las discusiones que se daban en el Congreso a los líderes de opinión, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos en general, lo que permitió advertir a tiempo falencias en los proyectos de ley en trámite, socializarlas en el debate público y contribuir a su corrección.

Además, como en Chile existe una norma que le permite querellarse a cualquier persona capaz de comparecer en juicio y que tenga su domicilio en la provincia respectiva, cuando se trate, entre otros, de delitos contra la probidad pública, algunas organizaciones, como la Fundación Ciudadano Inteligente, tomaron parte en estas causas en representación de la sociedad civil.

En Brasil el rol de la sociedad civil es dual. Si bien hubo manifestaciones sociales en rechazo a los hechos de corrupción e incluso de ciertas decisiones judiciales, la ciudadanía también ejerció presión sobre el Poder Legislativo para que se votaran proyectos de ley orientados a mejorar y robustecer el combate a la corrupción.

En Guatemala las organizaciones de la sociedad civil también jugaron un rol importante, no solo a través de la manifestación social en rechazo de hechos de corrupción, sino también por medio de organizaciones que contribuyeron a la formación de alianzas con el propósito de tener mayor alcance e incidencia. Se constituyeron mesas de discusión donde se elaboraron propuestas de ley, se analizó el sistema de justicia, e incluso presentaron acciones judiciales de inconstitucionalidad y amparo para detener actos corruptos o prevenirlos.

## 4.2. Confianza en el sistema

Los niveles de confianza en las distintas instituciones que intervienen en el sistema de justicia penal varían mucho de acuerdo con el país. En algunos informes, como el de Argentina y Chile, los niveles de confianza sobre estos actores son bajos. En otros, como Brasil y Guatemala, los indicadores mejoran, lo que se condice con la mayor potencia que ha tenido la persecución penal en aquellos países.

En Argentina no existen datos oficiales específicos sobre la confianza en el sistema de justicia penal en lo que respecta a su desempeño en casos de corrupción. Sin embargo, algunos estudios muestran que en general la percepción de la ciudadanía sobre la justicia penal es mala. Ya en 2016, el Poder Judicial fue el peor evaluado de todos los poderes del Estado (el 76 % desconfía). Estas bajas cifras se reproducen en la evaluación a las policías. Así, los datos obtenidos por el “Estudio Nacional sobre Percepción y Acceso a la Justicia”, realizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, que indagó sobre los niveles de confianza en la justicia penal, muestra que el 72 % de la ciudadanía entiende que la actuación de la justicia es mala o muy mala, que el 73 % opina que la justicia penal es poco

eficaz al no resolver los casos, que el 67 % piensa que la justicia no ha mejorado en los últimos años y que el 92 % opina los tribunales penales demoran demasiado en resolver los casos judiciales.

Según el índice de capacidad para combatir la corrupción (CCC), elaborado por el Consejo de las Américas y Control Risks del año 2019<sup>22</sup>, que evalúa y clasifica a los países de la región, dicha percepción coloca a Argentina en el cuarto lugar después de Chile, Brasil y Colombia, con nota 5,33 en una escala de 1 a 10. Se evaluaron 14 variables, como la independencia de la justicia, la cooperación internacional, la calidad de la democracia y el financiamiento de la política, la fortaleza del periodismo de investigación y el nivel de los recursos disponibles para combatir la corrupción.

En Chile los niveles de confianza también son bajos. Aquí los datos aparecen desagregados según la institución del sistema de que se trate. Respecto del Ministerio Público, desde hace años la evaluación es deficiente, lo que estaría especialmente relacionado con la idea que se tiene sobre su desempeño en casos de delitos contra la propiedad, que lo ubica constantemente bajo la crítica de la prensa y la opinión pública. La persecución penal por delitos de corrupción creó una alta expectativa que no se vio reflejada en una mejoría en las encuestas, sobre todo considerando la crítica constante que se le realizó por la manera de investigar y la forma en que terminaron algunas de esas causas.

Los índices del Poder Judicial chileno han sido históricamente bajos, lo que respondería no tanto al manejo de los delitos de corrupción, sino más bien a la percepción que popularmente se tiene sobre el manejo de delitos comunes. Si bien se registran mejoras en la evaluación como respuestas a algunas situaciones puntuales, como el envío a prisión preventiva de importantes empresarios en el caso Penta, estas no se mantuvieron en el tiempo y las cifras nuevamente bajaron.

Como se dijo, los números mejoran para Guatemala y Brasil. En el informe guatemalteco se da cuenta de que, pese a la falta de legitimidad en las instituciones públicas y la disminución de la confianza en la democracia, la credibilidad de algunas instituciones aumentó a raíz de los casos de corrupción y mejoró considerablemente

---

<sup>22</sup> Consejo de las Américas y Control Risks, "Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC)". Recuperado de [www.as-coa.org/articles/capacity-combat-corruption-index](http://www.as-coa.org/articles/capacity-combat-corruption-index)

sus percepciones de confianza, tanto así, que la CICIG y el Ministerio Público fueron las mejores evaluadas. De esta manera, las acusaciones presentadas de 2015 a 2019, en especial contra el binomio presidencial, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, diputados al Congreso de la República y actores del sector privado, se vieron reflejadas en distintos estudios realizados desde el extranjero y dentro del país, que miden la percepción de los ciudadanos y los efectos producidos en distintos ámbitos, en especial el político y judicial. Los ciudadanos casi duplicaron su creencia en que el sistema de justicia castigaría al culpable respecto de 2014, año en el que solo el 14 % de los guatemaltecos confiaba en el sistema.

En el caso brasileño, existen algunos índices de confianza y percepción de la ciudadanía hacia las instituciones, específicamente, hacia el rol del Poder Judicial cuando conoce de casos de corrupción. Al evaluar el desempeño en las investigaciones sobre casos de corrupción, se tiene en principio una buena evaluación. La percepción habría mejorado sobre todo respecto del Ministerio Público, lo que además se habría demostrado por medio de manifestaciones públicas que respaldaban sus intervenciones y la persecución penal. Sin embargo, las filtraciones que vincularon a jueces con fiscales dando cuenta de una relación indebida, como ocurrió con el exjuez Moro, habría motivado una baja y suscitado diversas críticas.

#### **4.3. Servicios estatales de impuestos**

Durante la investigación también se indagó en el rol que otras agencias estatales, distintas a las que forman parte del aparato del sistema de justicia penal, cumplen en la persecución penal de estos delitos. Se apreciaron diferencias significativas que emanan de diseños institucionales muy diversos en cada país. Sin embargo, el papel de las agencias tributarias en los distintos países también surge como una variable interesante debido a que en varios de ellos los delitos de corrupción se han asociado a la comisión de ilícitos tributarios. Así, al menos en Chile y Brasil, estas agencias habrían sido clave para facilitar la persecución penal, pero también para obstaculizarla.

En Brasil, el organismo encargado de administrar la recaudación de impuestos es la Receita Federal, que debe informar sobre la comisión de delitos penales o administrativos. En las investigaciones sobre corrupción proporcionó información relevante a los agentes de investigación, de la policía y el Ministerio Público sobre transacciones financieras sospechosas y análisis de capital, lo que permitió contar

con más elementos para conducir la investigación. Destaca lo ocurrido en el caso Mensalão, ya que marcó un hito al permitir superar ciertas barreras de investigación al iniciar por primera vez auditorías fiscales para verificar la contabilidad de partidos políticos con el objetivo de encontrar antecedentes de hechos de corrupción.

A pesar de la importancia de este órgano, tuvo que enfrentar obstáculos. Uno de los jueces del Tribunal Federal Supremo, conociendo de un recurso extraordinario, decidió suspender toda investigación que estuviera realizando el órgano sin autorización judicial y con fines penales. Esta decisión fue revertida por el pleno del Tribunal Federal Supremo, que, con nueve votos contra dos, decidió autorizar el intercambio de información fiscal y bancaria por parte del Receita Federal con el Ministerio Público y la policía sin la aprobación judicial.

En el informe chileno este fue un punto muy desarrollado dada la importancia del Servicio de Impuestos Internos (SII) en tres de los casos estudiados, esto es, Penta, Soquimich y Corpesca. Si bien el SII inició la persecución al constituirse como querellante en delitos tributarios, también se constató un cambio radical de comportamiento que se transformó en un factor de impunidad. De acuerdo con la ley<sup>23</sup>, para perseguir delitos tributarios es necesario que haya una denuncia o querrela previa de este organismo.

El hecho de que el SII sea un órgano dependiente del Poder Ejecutivo permitió detener las investigaciones por medio de la intervención del Servicio, que por lo menos no inició nuevos casos con la evidencia disponible. Este cambio se habría suscitado cuando aparecieron personas relacionadas con el Gobierno de la en ese entonces presidenta Michelle Bachelet. El SII habría sido presionado directamente por funcionarios y asesores de los Ministerios de Hacienda e Interior para que no ampliaran las facultades del Ministerio Público, e incluso se pretendió que el SII actuara contra el Ministerio Público haciendo ver a los jueces que las facultades de persecución estaban limitadas al SII. Ante la negativa de los funcionarios del Servicio de abandonar sus criterios tradicionales de persecución penal de los casos, el Gobierno decidió cambiar a su director y designó a un funcionario que manifestó no presentaría nuevas querrelas salvo en casos excepcionales. Con ello, el Ministerio Público se vio imposibilitado de investigar cuando los casos tuvieran aristas tributa-

---

<sup>23</sup> Artículo 162 del Código Tributario y artículo 7 g) de la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos.



rias, a pesar de que intentó incluso usar el recurso de declaración de inaplicabilidad por inconstitucional ante el Tribunal Constitucional, lo que finalmente no prosperó.

Como se aprecia en estos dos ejemplos, es indispensable incorporar una mirada más profunda al funcionamiento de organismos como estas agencias tributarias, ya que pueden ser cruciales en el fortalecimiento de las investigaciones por delitos de corrupción, que están asociados estrechamente a diversas infracciones tributarias. Por otra parte, en la medida en que su diseño institucional no les asegure la autonomía, también pueden dar lugar a que intereses afectados por estas investigaciones, especialmente provenientes de la política, puedan bloquear o poner barreras adicionales que se traduzcan en impunidad.



# EPÍLOGO

Los informes dan cuenta en detalle de la forma como el sistema de justicia penal abordó los casos seleccionados, que estuvo fuertemente condicionada por el impacto que produjeron en determinados sectores de la actividad política y económica de los respectivos países. Sin embargo, cabe señalar que con posterioridad al cierre de los informes en todos los países han continuado ocurriendo hechos de gran relevancia política e institucional que han afectado el desarrollo de los casos o que son consecuencia de los mismos. El escenario en estos países es siempre cambiante por distintos factores, tal como lo ha demostrado de manera dramática la reciente crisis generada por la pandemia del covid-19.

En Argentina asumió un nuevo Gobierno, conformado por una coalición que incluye a miembros del partido gobernante hasta 2015, algunos de cuyos funcionarios son parte de los casos analizados. Este nuevo Gobierno ha planteado su inquietud por la discrecionalidad de algunos mecanismos de la justicia y ha puesto en tela de juicio decisiones de los jueces en causas clave, aunque no ha disputado sentencias firmes. El nuevo Gobierno también se planteó realizar una reforma sustantiva al sistema de justicia federal con el objetivo de terminar con la permanente sospecha de que no es realmente independiente del sistema político.

Hasta la fecha no se han tomado medidas legislativas ni de otro tipo para terminar con los casos ni para reformar el sistema, pero el propio ámbito judicial ha puesto término a todas las medidas de prisión preventiva que habían sido decretadas en los casos estudiados. Se discute si ello se debe a la desaparición de las presiones ejercidas por el Gobierno anterior, a nuevas presiones ejercidas por el Gobierno actual o a la docilidad espontánea de los jueces federales frente a los cambios políticos.

En Brasil, por su parte, asumió un nuevo Gobierno que planteó como uno de los elementos centrales de su programa el combate a la corrupción, aunque este discurso no se ha materializado en la práctica, lo que fue refrendado por la designación como ministro de Justicia del principal y más simbólico juez a cargo de varias de las causas analizadas en el reporte<sup>24</sup>. Por otra parte, el expresidente Lula, que fue condenado en una causa de corrupción e impedido de participar en las elecciones, fue liberado.

---

<sup>24</sup> Un poco antes de concluir este informe dicho ministro renunció señalando que había interferencias políticas en la lucha contra la corrupción. Ver *BBC News Mundo*, "Renuncia Sergio Moro, el superministro estrella de Bolsonaro que como juez encarceló a Lula", 25 de abril de 2020. Recuperado de [www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52417548](http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52417548)

En Chile, los casos de financiamiento ilegal de la política que no fueron objeto de cierres forzados por la falta de autorización del Servicio de Impuestos Internos han continuado su camino hacia conclusiones negociadas o juicios de resultados más bien frustrados. El efecto principal de los casos y de las actividades destinadas a terminarlos ha sido la profundización al extremo de la crisis de credibilidad y desconfianza de los ciudadanos hacia la política, que venía incubándose desde hace tiempo. Este proceso dio lugar, a su vez, a una enorme crisis, regularmente conocida como el estallido social de octubre de 2019, que aún continúa desarrollándose, y que ha dado lugar a múltiples manifestaciones públicas y a reformas legales de diverso tipo, incluyendo un proceso de reforma constitucional destinado a la dictación de una nueva Constitución y a la promoción de nuevas propuestas de reformas legales destinadas a fortalecer la persecución de los delitos de corrupción, así como a modificar los sistemas de designación de jueces y fiscales, las que aún no son aprobadas.

En Guatemala, después de dos de los grandes escándalos de corrupción que se analizan en el texto fue electo el presidente Morales, quien centró su discurso en la anticorrupción. No obstante, su Gobierno terminó con el acuerdo que sustentaba la existencia de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, con lo cual se desarmó una de las estructuras fundamentales que habían permitido el avance de los casos. Dicha comisión operó hasta septiembre de 2019. En la siguiente elección intentó competir una de las fiscales que tuvo mayor protagonismo en los casos objeto de análisis, sin embargo, su participación no se concretó. El candidato ganador no contempla suscribir un nuevo mandato para el funcionamiento de la CICIG.

A todo este escenario se agrega la pandemia por covid-19, que se ha manifestado con mucha intensidad en los países de la región a partir de la segunda quincena de marzo de 2020. Todo indica que la crisis sanitaria y posteriormente económica que esta enfermedad gatille cambiará de manera significativa la agenda de reformas y, eventualmente, el protagonismo que ha tenido la persecución penal de la corrupción en todos estos países.



# **BIBLIOGRAFÍA**

## Bibliografía

**ASIES (2020).** *Informe nacional Guatemala: El sistema de justicia penal y su lucha contra la corrupción en América Latina.* Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.

**Braga, C. (2020).** *Informe nacional Argentina: El sistema de justicia penal y su lucha contra la corrupción en América Latina.* Argentina: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

**Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, CICIG (2019).** *Informe de Cierre. El legado de justicia en Guatemala.* Recuperado de [www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia\\_SI.pdf](http://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia_SI.pdf)

**Duce, M., y J. E. Vargas (2000).** *Informe sobre independencia judicial en Chile.* Santiago: Due Process of Law Foundation.

**Duce, M., C. Riego, V. Zagmutt y B. Martínez (2020).** *Informe nacional Chile: El sistema de justicia penal y su lucha contra la corrupción en América Latina.* Santiago: Espacio Público.

**Freitas, M., e I. Veloso (2020).** *Informe nacional Brasil: El sistema de justicia penal y su lucha contra la corrupción en América Latina.* Brasil: Transparencia Internacional Brasil.



# **ANEXOS**

**ANEXO 1.****Resumen de casos seleccionados por país**

<b>ARGENTINA</b>	
<b>Once</b>	<p>El caso inicia el 22 de febrero de 2012 en Buenos Aires a raíz de un accidente ferroviario en el que colisionó un tren con un andén en la estación Once de Septiembre. Murieron 51 personas y hubo casi 800 heridos. Si bien el conductor del tren tuvo responsabilidad en el hecho, la investigación arrojó también que el servicio se prestaba en condiciones deficientes debido a que los altos mandos en las empresas administradoras incumplieron deliberadamente el contrato de concesión y administraron fraudulentamente los fondos que el Estado proporcionó para esa explotación. Este incumplimiento contó, además, con la complicidad de la Secretaría de Transporte de la Nación, de la Subsecretaría de Transporte de la Nación y de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.</p> <p>Los delitos de corrupción imputados fueron principalmente administración fraudulenta contra el Estado y dádivas. Las sanciones rondaron entre penas de prisión (la más alta de ocho años) e inhabilitaciones para ejercer funciones tanto para el funcionario como para el maquinista.</p>
<b>Cuadernos</b>	<p>El caso se dio a conocer a través de una investigación de un periodista, quien habría recibido y fotocopiado ocho cuadernos originales con anotaciones en las cuales se verían presuntos pagos de sobornos a exfuncionarios públicos.</p> <p>En los cuadernos se detallaban direcciones, cifras, fechas, nombres y movimientos de funcionarios y empresarios, quienes, según se sospecha, se encontraban regularmente para entregar y recibir bolsos con millones de dólares provenientes de coimas en contratos públicos de construcción y energía.</p> <p>La causa lleva 172 procesados y 31 imputados colaboradores. Aún no hay condenados.</p>



<b>BRASIL</b>	
<b>Mensalão</b>	<p>Red de corrupción y sobornos a cambio de favores políticos. Mientras era presidente Ignacio Lula Da Silva, se instaló un sistema de compra de votos en el Congreso, encabezado por el Partido de Trabajadores. El objetivo de este sistema era impulsar la aprobación de agendas legislativas. Los montos pagados rondaron los 30.000 reales<sup>25</sup> por mes por diputado y el plan fue puesto en funcionamiento por el Tesorero del Partido de los Trabajadores y un empresario. Este último se encargaba del lavado de dinero, principalmente de fondos desviados del sector público, lo que hizo mediante la contratación de préstamos falsos con BMG, Banco Rural y Banco do Brasil. Fueron acusadas 38 personas y 25 resultaron condenadas, incluyendo a líderes del partido político mencionado. Se estima que al menos 101,6 millones de reales<sup>26</sup> fueron desviados.</p>
<b>Petrobras</b>	<p>Este caso se destapó en el contexto de la operación Lava Jato e involucró a Petrobras, petrolera estatal de Brasil que licitaba sus grandes obras a distintas empresas de construcción. Según la acusación, para favorecer la contratación de ciertas empresas, políticos y funcionarios públicos pedían sobornos de alrededor del 1 % al 5 % del valor de los contratos. Miembros de tres grandes partidos políticos de Brasil estuvieron involucrados en el esquema de corrupción (PT, PP y MDB). Además de pagar sobornos a ciertos agentes, las compañías formaban un cártel que decidía quién ganaría cada oferta y estipulaba el precio de los contratos. El perjuicio para Petrobras fue de millones de reales. Se investigó a 328 personas por estos hechos.</p>
<b>Tríplex do Guarujá</b>	<p>Este caso se enmarca en la operación Lava Jato. De acuerdo con la acusación, el expresidente Lula da Silva aceptó que la constructora OAS le reformase un apartamento de lujo de tres pisos en Guarujá, en la costa de São Paulo, a cambio de favorecer a la empresa en sus negocios con la petrolera estatal Petrobras. La investigación se encuentra cerrada y el proceso sigue en los Superiores Tribunales. Las ventajas supuestamente indebidas ofrecidas al expresidente totalizan aproximadamente 3,7 millones de reales<sup>27</sup>.</p> <p>Otras siete personas fueron también acusadas en este caso, de las cuales hasta el momento han sido condenadas tres. El caso aún no finaliza, pero el STJ confirmó la condena de Lula, aunque redujo su sentencia a ocho años de prisión con una posible anticipación del régimen semiabierto. En noviembre de 2019 el STF permitió que el expresidente esperara en libertad el resultado de este caso.</p>

<sup>25</sup> US\$ 5.000 aproximadamente.

<sup>26</sup> Más de US\$ 1.500.000.

<sup>27</sup> Más de US\$ 600.000.

<b>BRASIL</b>	
<b>Odebrecht</b>	<p>El caso se originó cuando se reveló que Odebrecht, la empresa de ingeniería y construcción más grande de América Latina, participaba de un esquema de cártel que tenía por objetivo articular una organización criminal en desfavor de la administración pública, especialmente de empresas estatales como Petrobras. En este esquema participó el alto escalón de la compañía petrolera estatal, así como los empresarios de los grandes contratistas, entre ellos, Odebrecht.</p> <p>Los agentes políticos fueron responsables de nombrar a quienes ocuparían los puestos de alta dirección en Petrobras y estos, a su vez, recibieron sobornos a cambio de favores a los contratistas, como el fraude en la licitación de los servicios que Petrobras necesitaba para beneficiar a las empresas que participan en el cártel del que Odebrecht era parte.</p> <p>Las pérdidas para Petrobras habrían llegado a 5.600 millones de reales<sup>28</sup>, aunque no se descarta que los montos sean incluso mayores.</p> <p>En este caso fueron investigados ministros, gobernadores, senadores y diputados. En total, 163 personas fueron condenadas y 57 absueltas, es decir, el 75 % de los llevados a juicio fueron condenados.</p>
<b>Trensalão</b>	<p>Se trata de un esquema de formación de cártel entre compañías que licitaban por la construcción del Metro de São Paulo. Estas empresas también estuvieron involucradas en otros delitos, como pagar sobornos a funcionarios públicos, evadir divisas y lavado de dinero, todo con el objetivo de facilitar la obtención de contratos públicos.</p> <p>Gracias al acuerdo de <i>leniência</i> al que llegó una de las compañías involucradas, Siemens, se descubrió que eran siete las que formaban el esquema, el cual se dividía en dos partes. En la primera se combinaban los precios entre las empresas participantes y se definía cuál ganaría una oferta particular sobrevalorada. En la segunda, se subcontrataban compañías para pagar sobornos a funcionarios públicos responsables de administrar los procesos de licitación.</p> <p>Aunque los informes indicaron la participación de políticos vinculados al Partido de la Social Democracia Brasileña, ninguno de ellos, así como ninguna de las empresas u otras personas involucradas, fueron condenados penalmente. Sin embargo, en el ámbito administrativo, el Conselho Administrativo de Defesa Econômica pudo demostrar su participación y condenar a 11 empresas y 42 personas, entre ellas empresarios, ingenieros, directores y administradores de estas empresas. La multa administrativa impuesta fue la más alta hasta el momento, alcanzando los 535,1 millones de reales<sup>29</sup>.</p>

<sup>28</sup> US\$ 980.000.000 aproximadamente.

<sup>29</sup> US\$ 93.000.000 aproximadamente.

<b>CHILE</b>	
<b>Fragatas</b>	<p>Involucró al Ejército de Chile, en concreto, a oficiales en retiro que cumplían funciones de jefaturas de proyectos, a particulares y a empresas proveedoras de armas, municiones y material de uso bélico en general.</p> <p>Aquellos funcionarios que trabajaban para el Ejército entregaban información a empresas que deseaban adjudicarse licitaciones a cambio de comisiones. Aquí se incluye el pago de coimas por la compra y refacción de cuatro fragatas holandesas adquiridas en 2004 por la Armada en más de 350 millones de dólares.</p> <p>Se investigó también el lavado de dinero realizado por la hija de uno de los principales imputados en el caso.</p> <p>La investigación se prolongó por 11 años y hubo 11 imputados, de los cuales solo terminaron condenados tres.</p>
<b>Basura</b>	<p>Este caso involucró pagos de empresas privadas a funcionarios y autoridades municipales a cambio de ser favorecidos en las licitaciones locales de los servicios de recolección y gestión de basura. Se incluyó también la defraudación por medio del pago de honorarios por servicios que nunca se prestaron. Los hechos se dividieron en cuatro aristas según la comuna en que tuvieron lugar: Cerro Navia, Colina, Maipú y Ñuñoa. Fueron 18 personas a las que se les imputaron los delitos de fraude al fisco, soborno, cohecho y lavado de activos. Todo esto habría ocurrido desde 2010 en adelante.</p> <p>Solo dos personas han sido condenadas, por medio de procedimientos abreviados, sin embargo, tenían un rol secundario en los hechos. En los juicios orales realizados no se obtuvo ninguna condena y los imputados fueron absueltos de los cargos.</p>
<b>Penta</b>	<p>El hecho más reconocido en este caso se refiere al dinero que entregaban personas del grupo empresarial Penta a políticos chilenos para que financiaran sus campañas políticas. Estos, a cambio, emitían boletas ideológicamente falsas por supuestos servicios que en la realidad no se concretaban. Lo anterior les permitía a los empresarios rebajar sus impuestos. Los hechos habrían ocurrido entre 2010 y 2014. Estos mismos empresarios habrían entregado sobornos al subsecretario de Minería en el primer Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) para que sus empresas fueran favorecidas.</p> <p>Hubo más de 40 personas involucradas. No se han realizado juicios orales en este caso y solo se han obtenido condenas a través de procedimientos abreviados.</p>

<b>CHILE</b>	
<b>SQM (Soquimich)</b>	<p>Este caso es una arista del caso Penta y la dinámica era la misma. La empresa Sociedad Química y Minera de Chile (Soquimich) entregaba dinero para financiar ilegalmente campañas de reconocidos políticos chilenos, mientras que estos emitían boletas ideológicamente falsas.</p> <p>Otro hecho, que involucró al gerente general de SQM, se relacionó con pagos que entregaba directamente a Juan Pablo Longueira para que actuara en favor de la empresa, mientras este se desempeñaba como parlamentario y después como ministro de Economía; por tanto, se configuró el delito de soborno y cohecho.</p> <p>Todo habría ocurrido entre 2010 y 2014. Hubo más de 180 personas involucradas. Hasta el momento no se han realizado juicios orales en este caso y las condenas se han obtenido solo a través de procedimientos abreviados.</p>
<b>Corpesca</b>	<p>La empresa pesquera Corpesca entregaba dinero a dos parlamentarios para que financiaran sus campañas políticas, a cambio de que estos influyeran positivamente en la tramitación de una ley de pesca que favorecería directamente a la empresa. Así se configuraban los delitos de cohecho, soborno y emisión de boletas ideológicamente falsas.</p> <p>Un hecho secundario, no relacionado con la empresa, pero sí con uno de los mismos parlamentarios sobornados, estaba relacionado con el delito de fraude al fisco mientras se desempeñaba como senador. Este les pedía a sus colaboradores que emitieran boletas ideológicamente falsas por servicios que no se realizaban, para que el Senado entregara dinero, que al final era ilegítimamente retenido por el parlamentario y sus asesores.</p>

<b>GUATEMALA</b>	
<b>La Línea</b>	<p>Este escándalo involucró a tres superintendentes, al presidente y a la vicepresidenta de la República. En mayo de 2014, el Ministerio Público, en conjunto con la CICIG, inició una investigación de oficio debido a la sospecha de que un grupo de importadores estaban involucrados en acciones de contrabando, quienes tenían contacto con una red de tramitadores aduaneros para evadir el pago de impuestos. Se descubrió una red de corrupción en manos de una estructura criminal que además controlaba los nombramientos de los superintendentes de la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala, con el fin de agenciarse de recursos ilícitos y defraudar al fisco.</p> <p>Inicialmente se emitieron 47 órdenes de captura y en la actualidad el caso continúa en tramitación.</p> <p>Se estima que el dinero defraudado alcanza alrededor del 1,8 % del PIB de Guatemala, equivalente a un valor aproximado de 8,640 millones de quetzales<sup>30</sup>. Asimismo, se estima que los cobros por parte de la estructura corresponden al 34 % de la recaudación, es decir, a 4,385 millones de quetzales aproximadamente<sup>31</sup>.</p>
<b>Lavado y Política</b>	<p>En 2015, faltando poco para las elecciones presidenciales, se dio a conocer que un candidato a la vicepresidencia, Edgar Barquín, participaba en una red criminal dedicada al lavado de dinero proveniente del narcotráfico, en el que estaban involucrados también dos diputados. El dinero lavado llegaría a los US\$ 33 millones. Para cometer el ilícito y salir intacto de investigaciones de la Intendencia de Verificación Especial, contó con la asesoría del entonces presidente del Banco de Guatemala y de la Junta Monetaria. Se contaba también con la protección de círculos de poder en los que participaban diputados, alcaldes y gobernadores. A cambio de esta protección, la red de lavado entregaba dinero que servía fundamentalmente para financiar actividades del partido Gran Alianza Nacional.</p> <p>Barquín fue condenado por tráfico de influencias a través de un procedimiento abreviado.</p>

<sup>30</sup> Más de US\$ 1.000.000.

<sup>31</sup> Más de US\$ 500.000.

<b>GUATEMALA</b>	
<b>Lago de Amatitlán</b>	<p>El lago de Amatitlán es uno de los recursos naturales más importantes del sistema hidrológico del país, el cual ha sido muy afectado por la contaminación. Por esta razón, en 2014 la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Amatitlán adjudicó dos contratos cuyo objeto era la compra de una fórmula líquida que verterían para sanear el agua, por un total de 137,8 millones de quetzales, a M. Tarcic Engineering Ltda., una empresa de origen israelí que había iniciado operaciones recientemente en el país y que había destinado como sede social la dirección de un taller automotriz.</p> <p>La investigación reveló que el concurso público fue diseñado especialmente para que se lo adjudicara dicha empresa. Además, surgieron dudas sobre el contenido químico de la fórmula que se utilizaría. En 2015 se anunció que el segundo contrato por 115 millones de quetzales<sup>32</sup> se rescindiría. Roxana Baldetti dejó el cargo de vicepresidenta después de que la población guatemalteca llevara a cabo múltiples manifestaciones sociales que exigían su renuncia por su vinculación con el caso La Línea.</p> <p>En 2016, el Ministerio Público informó sobre la captura de 14 personas.</p>
<b>Odebrecht</b>	<p>En 2016, Estados Unidos dio a conocer una investigación en la que se encontraba involucrada la empresa multinacional Odebrecht. Se evidenció que desde 2001 a 2016 conspiró y participó en actos ilícitos sobornando a funcionarios públicos, partidos políticos y candidatos en los países donde estaba. Entre los 12 países implicados se encontraba Guatemala. La empresa aceptó la culpa de haber pagado aproximadamente 788 millones de dólares por sobornos.</p> <p>En Guatemala este caso está relacionado con el caso Construcción y Corrupción, que sacó a la luz la estructura criminal dentro del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, liderada por el exministro Alejandro Sinibaldi, quien recibió sobornos de la empresa para que se le adjudicara a esta un proyecto de construcción de carreteras.</p> <p>Barquín fue condenado por tráfico de influencias a través de un procedimiento abreviado.</p>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>32</sup> Más de US\$ 14.000.000.

**Tinker**  
Foundation

 **ESPACIO  
PÚBLICO**