



## Velasco Domínguez María de Lourdes (2023) *Judicialización estratégica de homicidios y feminicidios en México. México. FLACSO-México*

Felipe Mora Arellano\*

¿Cómo incide la interacción entre actores políticos, societales y operadores de las fiscalías en la generación de los niveles de judicialización por parte de las instituciones de procuración de justicia en México? Responder esta pregunta constituye el propósito central del libro de María de Lourdes Velasco Domínguez. El nivel de institucionalización es una medida estandarizada que refleja el número de judicializaciones de ciertos delitos que una fiscalía específica alcanza en un periodo determinado, lo que permite comparar distintas fiscalías. Este indicador permite estimar la capacidad de una fiscalía para hacer avanzar el conjunto de sus investigaciones sobre ciertos delitos hasta los tribunales correspondientes, dentro de un periodo específico. El interés central es identificar los factores que explican su comportamiento y resultados. La judicialización de un delito se refiere al momento en que se formaliza una investigación ministerial ante un juzgado, siendo uno de los filtros más importantes para avanzar en la persecución de un delito en un proceso penal.

La autora reconoce cuatro teorías que explican el comportamiento y resultados de la procuración de justicia. Algunas privilegian el enfoque macrosocial, otras la movilización social y las estructuras de soporte legal, otras el grado de independencia política de las fiscalías y unas más enfatizan elementos del nivel operativo. No obstante, según la autora queda pendiente comprender cómo interactúan estos factores para producir determinados patrones en los resultados institucionales a lo largo del tiempo.

Para analizar las instituciones de procuración de justicia (IPJ), la autora toma como marco referencial la teoría institucional y la teoría estratégico-relacional. La primera pondera la importancia de los niveles de acción anidados y las reglas operantes en la producción de los resultados de una institución. La segunda -en conjunto con la anterior- se centra en la capacidad de incidencia de los grupos sociales organizados para definir el sentido en que se activan los poderes y capacidades estatales. Basada en esto, Velasco propone cuatro niveles de acción anidados que interactúan para producir los resultados

\* Maestro en Sociología por la Universidad Iberoamericana, México. Profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad de Sonora. Editor y coordinador de la Serie Cuadernos de Trabajo. *Material didáctico para formar sociólogos*. Miembro del Consejo de Fondo Editorial de la Universidad de Sonora. Línea de investigación: México, violencias.

de las fiscalías: *i*) societal, *ii*) dependencia política, *iii*) dirección de la fiscalía y *iv*) operativo o nivel de agencia de los operadores principales de la fiscalía.

La autora contrasta la teoría mediante el estudio del comportamiento y resultados que generan las fiscalías frente a la violencia homicida (homicidio y feminicidio). ¿Por qué estos delitos? Por su alto impacto, por ser indicadores clásicos de los niveles de violencia prevalecientes en un territorio, porque América Latina ha mantenido en los últimos años las tasas más altas de este tipo de violencia al nivel mundial, y porque tales delitos presentan una menor cifra negra. ¿Por qué estudiarlos en México? Porque junto con Colombia y Brasil (sin incluir Centroamérica), México ha registrado las tasas más altas de homicidios intencionales en la región con un crecimiento acelerado de 216.5% entre 2007 y 2017 y una tendencia al alza. Por ello, México es un caso paradigmático para analizar el efecto del diseño institucional y las preferencias de los actores en los resultados de las IPJ. A nivel subnacional, la autora seleccionó dos entidades federativas, Nuevo León y Nayarit, por razones que se explican más adelante.

La obra, de 260 páginas, está compuesta por seis capítulos, una reflexión final, bibliografía y anexos. Está desarrollada con meticulosidad, explicando cada paso y afirmación de manera clara para que el lector o lectora pueda comprender la teoría y metodología empleadas, las hipótesis formuladas, los procedimientos técnicos para aceptarlas o rechazarlas, las interpretaciones realizadas y las conclusiones alcanzadas. Estas características hicieron que su tesis doctoral, fuera premiada como la mejor tesis de la flacso México de la XII promoción (2018-2021) y ahora publicada.

El capítulo I, “*El estudio de las instituciones de procuración de justicia y el aporte teórico de esta investigación*”, presenta el estado del arte o los aportes de las investigaciones previas, expone críticas a ellos y propone una alternativa para explicar el comportamiento y resultados de las procuradurías. También presenta los mecanismos causales de cómo los niveles anidados de las fiscalías interactúan para producir un aumento prolongado o descenso en la judicialización del delito. Dentro de esta explicación, la autora identifica condiciones fijas: los delitos objeto de la judicialización generan estrategias sociales de incidencia polarizadas (pro justicia y pro impunidad), mientras que las procuradurías tienen bajos niveles de independencia y autonomía societal. Estos mecanismos permiten valorar cómo el cambio de estrategias de los actores de todos los niveles impulsa la producción de resultados diferentes.

En el capítulo II, “*La procuración de justicia en México y su contexto*”, describe dos etapas por las que han atravesado la estructura institucional y la operación efectiva de las IPJ en México: un largo periodo autoritario desde 1917 hasta la reforma de 2008 (fiscalías dependientes del Ejecutivo, con corrupción y violación sistemática a los derechos humanos), y un segundo periodo marcado por la disputa entre los modelos de corte garantista y democrático frente al que pugna por la continuidad de las prácticas autoritarias. Destaca en este periodo la participación de la sociedad civil pro acceso a la justicia y con fiscalías que funcionen, aunque también menciona casos de fuertes escándalos de corrupción. Se analizan las estructuras autoritarias de la procuración de justicia, la disputa por la procuración de justicia en el presente siglo y cómo esta es un espacio de disputa política y la persistencia de prácticas autoritarias.

El capítulo III aborda el diseño metodológico mixto anidado, dividido en dos partes: una cuantitativa y otra el momento (*sic*) cualitativo. En la cuantitativa, explica cómo se vinculan entre sí los niveles de acción de procuradurías o fiscalías para producir ciertos resultados institucionales definidos en términos del nivel de judicialización de probables delitos. Da cuenta de cómo medir la judicialización de homicidios y sus factores explicativos, presentando las variables dependientes (tasa de judicialización de homicidios) e independientes organizadas en tres grupos: 1) independencia

política, 2) autonomía societal y 3) variables de control. También detalla los paquetes y métodos estadísticos que empleó para hacer los cruces y comprobaciones correspondientes.

El momento cualitativo del diseño buscó establecer si existen evidencias empíricas necesarias y suficientes que permitan establecer la fiabilidad de los dos mecanismos causales teorizados. La autora identifica cuatro los factores causales como elementos del mecanismo causal de elevada judicialización: 1) inclusión de demandas de grupos pro justicia en políticas de seguridad y justicia, 2) políticas para fortalecer a la fiscalía contra grupos pro impunidad, 3) política de eficacia laboral instrumental, y 4) reglas operativas informales pro eficiencia violatorias del debido proceso. Para cada factor causal se ofrecen evidencias y tipo de evidencias a manera de indicadores.

De igual forma, propone cinco factores causales para la disminución en la judicialización, cada uno con sus indicadores: 1) cooperación de líderes de la IPJ con grupos pro impunidad, 2) política de desactivación de estrategias de grupos pro justicia, 3) política de impunidad y persecución penal selectiva, 4) mecanismo de control e incentivos para operadores y 5) reglas operativas corruptas violatorias del debido proceso.

Se emplearon siete categorías en cada momento del análisis considerando los niveles de acción que interactúan. Para el análisis cuantitativo se usaron: 1) independencia política externa, 2) independencia política interna y 3) autonomía societal. Para el análisis cualitativo: 1) políticas hacia grupos pro justicia, 2) políticas hacia grupos pro impunidad, 3) políticas generales de la IPJ, 4) reglas informales de los operadores.

En el capítulo IV, el más breve, la autora presenta los principales hallazgos de los modelos de regresión con efectos fijos del análisis cuantitativo. Describe las hipótesis evaluadas y el análisis de clústeres (dos conglomerados) que agruparon las entidades federativas. El primer conglomerado usó únicamente la variable tasa de judicialización de homicidios para agrupar las trayectorias de cada entidad por su mayor cercanía estadística de esta variable. El segundo conglomerado se basó en variables continuas usadas en los modelos estadísticos: porcentaje de expedientes de homicidio registrados en el nuevo sistema de justicia, tasa de homicidios, y porcentaje de población que percibe corrupción en las fiscalías.

Al cruzar ambos agrupamientos obtuvo seis grupos de entidades. De uno de ellos, que concentró el 50% de los casos con características promedio (tasas de homicidio bajas en el periodo, implementación más tardía del sistema adversarial, etc.), se seleccionaron las dos entidades, Nuevo León y Nayarit, que presentaban indicadores contextuales similares, pero resultados diferentes. La autora también señala el grado en que las hipótesis fueron comprobadas y la intensidad y significación de las variables.

En los capítulos V y VI, se analizan los casos de Nuevo León (2013 a 2015) y Nayarit (2012 a 2017). Nuevo León se caracteriza por altos niveles de judicialización de homicidios mientras que Nayarit presenta un descenso. En el caso de Nuevo León, la autora describe el contexto geográfico, político y criminal, la dinámica de la violencia homicida y su judicialización, el mecanismo causal de aumento en la judicialización, la política de inclusión de demandas de los grupos pro justicia, el fortalecimiento de la fiscalía contra grupos pro impunidad, y las reglas operativas informales pro eficiencia que violan el debido proceso.

Para ella el mecanismo causal que explica cómo produjo la procuraduría de Nuevo León -dependiente del Ejecutivo y en un marco de prevalencia del sistema de justicia penal inquisitivo-mixto- tales niveles de judicialización de homicidios consta de cinco elementos: *i*) inclusión de demandas de grupos pro justicia en las políticas gubernamentales de seguridad y justicia, *ii*) implementación de políticas para fortalecer a la fiscalía contra grupos pro impunidad, *iii*) política

de eficacia laboral instrumental, iv) reglas operativas informales pro eficiencia violatoria del debido proceso y v) Aplicación de criterios de los fiscales para la atención de los casos.

Nayarit, en cambio, fue un caso atípico que desafió los postulados de la teoría propuesta. Allí prevaleció la resistencia al cambio por parte de los titulares y operadores de las instituciones de justicia, y la fiscalía reprodujo las condiciones de dependencia política y de discrecionalidad operativa que habían predominado. La autora describe el contexto socioeconómico, político y de violencia de Nayarit, explica y ofrece evidencias empíricas del declive en la judicialización de homicidios destacando la cooperación de la fiscalía con grupos pro impunidad (conformación de una estructura criminal al interior de la Fiscalía General del estado -encabezada por Edgar Veytia-, lazos de cooperación con grupos criminales como el H-2, los zetas y el CJNG- y de venta de servicios de protección e impunidad), además de la desactivación de estrategias de grupos pro justicia (desincentivos a las enuncias ciudadanas, amedrentamiento contra abogados asesores de víctimas, control de los medios de comunicación). Se trató de una política de impunidad y persecución penal selectiva, con mecanismos para controlar a los operadores y reglas operativas que violan el debido proceso.

Entre los pendientes para futuras investigaciones, la autora destaca la necesidad de estudiar casos que evidencian una consolidación más sólida de las reglas generales de las fiscalías. Propone la hipótesis de que la independencia política y la autonomía societal aumentan la probabilidad de que el comportamiento de las fiscalías se guíe por el debido proceso, la igualdad y la protección a los derechos de las partes, lo cual conduciría a mejores resultados institucionales consolidados estos valores en su operación. Otro desafío pendiente es continuar investigando la pugna entre los proyectos de procuración de justicia garantistas y democratizadores frente a los autoritarios, y cómo estos influyen en el comportamiento y resultados de fiscalías y procuraduría, en México y otros contextos.