

## CAPÍTULO 2. SÍNTESIS METODOLÓGICA

A continuación, se resumen los métodos, las técnicas y los indicadores empleados por parte del equipo interdisciplinario de investigación, para dar seguimiento a los siguientes instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en materia de administración y procuración de justicia:

- Recomendación General Núm. 2/2001, sobre la práctica común de detenciones arbitrarias por parte de agentes de la Policía Judicial y de los elementos que integran los diversos cuerpos policiacos;
- Recomendación General Núm. 6/2004, sobre la aplicación del examen poligráfico;
- Recomendación General Núm. 10/2005, sobre la práctica de la tortura;
- Recomendación General Núm. 12/2006, sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley;
- Recomendación General Núm. 14/2007, sobre los derechos de las víctimas de delitos;
- Recomendación General Núm. 16/2009, sobre el plazo para resolver una averiguación previa;
- Recomendación General Núm. 19/2011, sobre la práctica de cateos ilegales;
- Informe Especial sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país, 2006, e
- Informe Especial sobre las irregularidades cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, en el conocido Caso de la señora Cassez, 2013.

En suma, se buscó:

- Conocer los alcances de las propuestas incluidas en los instrumentos referidos.
- Analizar los cambios en la legislación federal y estatal en el marco normativo que regula la materia de administración y procuración de justicia en el país, a partir de la emisión de los instrumentos.
- Formular observaciones y propuestas de personas expertas en la materia para delinear mejoras en la metodología, el contenido y la difusión de futuras recomendaciones e informes de la CNDH en materia administración y procuración de justicia.

## 2.1 Objetivo

### Objetivo general

1. Articular un análisis transversal interdisciplinario de seguimiento a nueve instrumentos de posicionamiento en materia de administración y procuración de justicia emitidos por la CNDH.

### Objetivos específicos

1. Dar seguimiento a las propuestas incluidas en cada instrumento de posicionamiento y sistematizar las respuestas a las solicitudes de información de las autoridades involucradas, con un semáforo de cumplimiento y respaldo de implementación.
2. Analizar los cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores a cada instrumento.
3. Contrastar información de las temáticas específicas.
4. Analizar la presencia de los instrumentos de posicionamiento en medios impresos y recursos académicos.
5. Registrar las acciones específicas de cada una de las instituciones involucradas, a partir de las propuestas de los instrumentos.
6. Rastrear posibles sanciones penales y administrativas que en su caso hubieran inducido la emisión de los instrumentos enlistados.
7. Indagar a través de informes espejo de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y organismos internacionales, desde la emisión de cada instrumento hasta la actualidad, la evolución de:
  - Las detenciones arbitrarias;
  - La aplicación de exámenes poligráficos;
  - La práctica de tortura;
  - El uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por funcionarios o servidores públicos;
  - Los derechos de las víctimas de delitos;
  - El plazo para resolver una averiguación previa;
  - La práctica de cateos ilegales;
  - El ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en México, y
  - Las irregularidades cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, en el Caso de la señora Cassez.

8. Llevar a cabo un análisis longitudinal de las quejas sobre violaciones a derechos humanos, referidas en cada instrumento de posicionamiento analizado.
9. Recoger propuestas de personas expertas para que la CNDH fortalezca futuros instrumentos de posicionamiento y su influencia en materia de administración y procuración de justicia.
10. Proponer temáticas y acciones que mejoren la incidencia de futuras recomendaciones e informes de la CNDH en materia de procuración de justicia.

## 2.2 Metodología, técnicas de investigación e indicadores

A partir de los objetivos de la investigación, se diseñó una metodología mixta, en la que convergen técnicas jurídicas, cualitativas y cuantitativas, las cuales en su conjunto—desde una perspectiva interdisciplinaria— permitieron cumplir con los objetivos específicos de la investigación. Es decir, alimentar un seguimiento transversal y longitudinal de las recomendaciones generales y los informes especiales emitidos por la CNDH en materia administración y procuración de justicia.

### 2.2.1 Análisis cualitativo

El análisis cualitativo involucró:

1. Análisis documental del contenido de los instrumentos de posicionamiento referidos.
2. Revisión de los documentos históricos que poseen las Visitadurías Generales emisoras respecto de la recomendación e informes emitidos.
3. Definición de la estructura de variables de la investigación.
4. Diseño de guías de entrevista a informantes clave.
5. Aplicación de siete entrevistas a informantes clave de organismos internacionales, gobierno y CNDH.
6. Diseño de guías de grupos de enfoque.
7. Aplicación de doce grupos de enfoque con expertos de gobierno, poder judicial, academia, OSC, organismos internacionales y con personal de la CNDH.
8. Transcripción de entrevistas y grupos de enfoque.
9. Análisis de entrevistas y grupos de enfoque con software MAXQDA.
10. Búsqueda y análisis de contenido de aparición en medios impresos y recursos académicos de cada uno de los instrumentos de posicionamiento a partir de su emisión hasta diciembre de 2017.

## Grupos de enfoque y entrevistas a informantes clave

Para la investigación se recogieron los testimonios de 105 personas expertas, quienes fueron entrevistadas individualmente o grupalmente. En este sentido, se llevaron a cabo doce grupos de enfoque en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del 9 al 15 de marzo de 2018.<sup>42</sup> A estos encuentros asistieron 96 personas expertas de gobierno, poder judicial, academia, OSC, organismos internacionales y personal de la CNDH. Por su parte, también se realizaron 9 entrevistas a informantes clave para complementar la información recabada en los grupos.

Con el fin de garantizar la confidencialidad y el anonimato los testimonios presentados en la investigación se omiten los nombres de las personas participantes. Cuando sus palabras son citadas, se acompañan con el sector del cual provienen: OSC, organismo internacional, gobierno, poder judicial, academia y CNDH. Con el objetivo de mostrar la diversidad del origen de las personas participantes se enlistan las instituciones a las que pertenecen.

Tabla. Instituciones participantes en entrevistas y grupos de enfoque

Instituciones Académicas	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
	Instituto Belisario Domínguez
	Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE)
	Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho Penal (INDEPAC)
	Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM)
	Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Instituciones Gubernamentales	<b>Poder Ejecutivo</b>
	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)
	Secretaría de Marina (SEMAR)
	Fiscalía General de Justicia del Estado de México
	Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (PDHCDMX)
	Procuraduría General de la República (PGR)
	Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP)
	Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México (SSPCDMX)
	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)
	<b>Poder Judicial</b>
	Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)
	Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México
	Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México (CJCDMX)

<sup>42</sup> Los grupos de enfoque y las entrevistas fueron llevadas a cabo por el Departamento de Investigación Aplicada y Opinión del IIJ-UNAM.

	<b>Organismos protectores de derechos humanos</b>
	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Organizaciones de la Sociedad Civil	Comité Cerezo México
	Fundar. Centro de Análisis e Investigación
	Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C. (INSYDE)
	Documenta. Análisis y Acción para la Justicia Social A. C.
	Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (PRODH)
	Instituto de Justicia Procesal Penal (IJPP)
	Causa en Común A. C.
	Instituto de Estudios del Proceso Penal Acusatorio (IEPPA)
Organizaciones Internacionales de Cooperación	Organización de las Naciones Unidas (ONU)
	Amnistía Internacional (AI)
	Agencia de Cooperación Alemana

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, para el análisis y sistematización de la información, se desarrolló un sistema de códigos, utilizando como soporte el software de análisis cualitativo MAXQDA.<sup>43</sup>

### Solicitudes de información

Se generaron solicitudes de información para cada una de las instituciones referidas en las recomendaciones generales e informes especiales para obtener:

1. Un informe sobre las acciones específicas realizadas para cada una de las recomendaciones/propuestas contenidas en los pronunciamientos, implementadas por la autoridad, en el ámbito de su competencia, a partir de su emisión.
2. Documentación de soporte al informe rendido.

Las solicitudes de información fueron enviadas en marzo y abril de 2018 por la CNDH

### Análisis de las respuestas a solicitudes de información

El análisis de contenido de las respuestas a las solicitudes de información permitió identificar el grado de cumplimiento, al cruzar directamente las recomendaciones/propuestas

---

<sup>43</sup> Descargable en: [https://es.maxqda.com/software-analisis-datos-cualitativos?gclid=Cj0KCQiAgMPgBRDDARIsAOh3uyIgbNj3T3BpUuTnEGY5O2EvW1tBAWMweDWtm4dbvbLA6T9OvJeU\\_AEaArOaEALw\\_wcB](https://es.maxqda.com/software-analisis-datos-cualitativos?gclid=Cj0KCQiAgMPgBRDDARIsAOh3uyIgbNj3T3BpUuTnEGY5O2EvW1tBAWMweDWtm4dbvbLA6T9OvJeU_AEaArOaEALw_wcB)

específicas, que se incluyen en cada uno de los instrumentos de posicionamiento, con las respuestas de las autoridades, en el ámbito de su competencia.

Los oficios recibidos en formato digital se organizaron en una base de datos para tener un registro de cada una de las respuestas de solicitud. Todas las respuestas son parte del anexo digital referido en el índice de contenido.

### Clasificación de la información

Una vez sistematizada la información, se realizó un primer análisis de contenido de las respuestas con el cual se generaron categorías para agrupar las acciones, entre las que se encuentran:

- Anteriormente la institución informó de su cumplimiento a la CNDH
- Solicitud de prórroga
- Señalan que es necesario dirigirse a otras dependencias
- No cuenta con facultades, atribuciones o competencias en la materia
- No cuenta con registro o antecedentes de acciones implementadas
- Remite otros informes, recomendaciones y observaciones de la CNDH
- Precisa marco normativo que regula el tema
- Difusión de instrumento a otras dependencias
- Difusión de instrumento a servidores públicos de la institución
- Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias
- Solicitud de cumplimiento de disposiciones en materia
  - Normatividad, lineamientos de operación, protocolos de actuación, circulares, actas de procedimientos
- Instrucción al personal a su cargo para responder a solicitud de información
  - Direcciones, subdirecciones, coordinaciones, departamentos, unidades, servidores públicos, personal operativo
- Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento
  - direcciones, subdirecciones, coordinaciones, departamentos, unidades, servidores públicos, personal operativo
- Señala disposiciones administrativas al interior
  - Lineamientos de operación, normas de funcionamiento, protocolos de actuación, reglamentos, manuales, resoluciones, acuerdos, circulares, formatos de actuación, procedimientos
- Códigos de ética

- Modificación de organización administrativa al interior de la dependencia
- Solicitud de seguimiento y avance de implementación
  - Protocolos de actuación, lineamientos de operación, planes y programas
  - Colaboración
  - OSC, organismos internacionales, academia, sector privado
- Colaboración con otras instancias
  - Federales, Estatales o Municipales
- Capacitación de servidores públicos
  - Selección, formación inicial, formación continua, actualización, cursos, talleres, conferencias
- Participación en eventos
  - Foros, conferencias, congresos, seminarios, asambleas, capacitaciones
- Campañas de comunicación, difusión y sensibilización
- Grupos de trabajo
- Comités, Consejos y Órganos técnicos
- Proceso de consulta legislativa y participación ciudadana
- Planes, programas y estrategias institucionales
  - Seguridad, procuración de justicia, desarrollo social, atención de víctimas, capacitación y formación
- Planeación para la implementación de acciones
  - Capacitación, campañas de difusión, lineamientos y protocolos internos
- Asignación presupuestal
- Creación de instancias
  - Investigación de delitos, capacitación y formación
- Contratación y/o equipamiento de personal
  - Seguridad y custodia, cuerpos policiacos, policía ministerial, cuerpos periciales
- Infraestructura, mobiliario y equipo
- Uso de software, bases de datos y tecnologías
- Evaluación, supervisión y control de servidores públicos
  - Control de confianza, examen de desempeño, violaciones de ddhh, sanciones administrativas, faltas penales
- Apoyo a víctimas
  - Búsqueda de personas desaparecidas, albergue y refugio, capacitación para la empleabilidad, pago de servicios
- Atención a víctimas

- Acompañamiento psicológico, atención médica, asesoría legal, indemnización económica, procuración de justicia
- Medidas de seguridad y protección de víctimas
  - Infraestructura y equipo tecnológico, custodia y vigilancia
- Unidades de atención a personas víctimas

Posteriormente, al realizar el cruce con las recomendaciones/propuestas, se distinguieron aquellas acciones reportadas por las autoridades *vinculadas directamente al instrumento*, y otras que fueron referidas por estar *relacionadas con el tema*, pero que no responden específicamente a lo planteado por la recomendación o el informe.

### Semáforo de cumplimiento

El presente semáforo de cumplimiento se diseñó con el objetivo de identificar el grado de cumplimiento de cada una de las propuestas dirigidas a las autoridades. De esta forma, se realizó el cruce entre las recomendaciones/propuestas de cada instrumento de posicionamiento, con las respuestas a las solicitudes de información.

El semáforo agrupa los tipos de respuesta en seis niveles de cumplimiento. Estas categorías fueron retomadas, ajustadas y sumadas a partir del modelo de Clasificación de comunicaciones sobre denuncias de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias del Relator Especial de las Naciones Unidas, Philip Alston.<sup>44</sup>

Tabla 1. Semáforo de cumplimiento utilizado para el seguimiento de recomendaciones e informes

Semáforo de cumplimiento	Análisis de Respuesta
	a) <b>Respuesta satisfactoria:</b> respuesta que atiende toda la propuesta/recomendación. Se informa de las acciones implementadas y se comprueban con documentación.
	b) <b>Respuesta cooperativa pero incompleta:</b> respuesta que atiende de forma parcial la recomendación/propuesta dirigida. Se informa sobre otro tipo de acciones relacionadas con la administración y procuración de justicia.
	c) <b>Respuesta sin argumentación suficiente:</b> respuesta que informa de otras acciones que no se relacionan con lo recomendado. d) <b>Respuesta rechazada:</b> respuesta que señala no tener información al respecto, y sugiere remitirse a otra dependencia. e) <b>Acuse de recibo:</b> respuesta que reconoce que la solicitud fue recibida pero no ofrece información requerida.
	f) <b>Sin evaluación por cambios normativos:</b> debido a reformas legislativas las propuestas y recomendaciones tienen cumplimiento o no son vigentes.

<sup>44</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, 2012, *op. cit.*, p. 59.



	g) <b>Sin facultades/atribuciones:</b> la institución no cuenta con las facultades y/o atribuciones para dar cumplimiento a la propuesta/recomendación que le fue dirigida
	h) <b>No aplica.</b> La institución no puede dar cumplimiento por condiciones contextuales u operativas ajenas a su responsabilidad.
	i) <b>Sin respuesta:</b> La institución no remitió informe con acciones implementadas, ni documentación de evidencia.

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio “Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación” de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2012.<sup>45</sup>

De esta forma, los resultados de los semáforos permitieron evaluar, por un lado, el cumplimiento particular de las propuestas de cada instrumento y, por el otro, el de las instituciones estatales y federales en general.

### 2.2.2 Análisis cuantitativo

#### Índices de cumplimiento

Para sintetizar los resultados de la evaluación, a partir de los semáforos, se generaron dos índices de cumplimiento. El Índice de Cumplimiento A, permite sintetizar la evaluación de las respuestas de todas las autoridades a las que se dirigió la recomendación/informe, incluyendo aquéllas que no enviaron respuesta a la solicitud de información. Este índice da un panorama del cumplimiento de instituciones federales y estatales, incluyendo aquéllas que no respondan a la solicitud, por lo que es más preciso para un balance global de la incidencia de los instrumentos de posicionamiento.

Por su parte, el Índice de Cumplimiento B únicamente sintetiza la evaluación de las respuestas recibidas. Por lo que, a diferencia del Índice de Cumplimiento A, excluye aquellas autoridades con semáforo Gris/Sin respuesta. Lo anterior permite resumir la calidad y correspondencia de las acciones llevadas a cabo por las autoridades que respondan, en relación con las propuestas de los instrumentos de posicionamiento.

**Índice de Cumplimiento A.** Sintetiza el grado de cumplimiento de las recomendaciones y propuestas emitidas en los instrumentos de posicionamiento. Su diseño toma en cuenta todos

<sup>45</sup> *Idem.*

los posibles resultados del semáforo para cada una de las propuestas emitidas<sup>46</sup>. Para el realizar su cálculo se utilizó la siguiente fórmula:<sup>47</sup>

$$ICA = \sum_{i=1}^4 x_i f_x(x_i)$$

$$\text{Donde: } f_x(x_i) = \begin{cases} TSR/TP, x_i = \text{Propuesta sin respuesta} = 0 \\ TR/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta rechazada} = 0 \\ TI/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta incompleta} = 0.5 \\ TS/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta satisfactoria} = 1 \end{cases}$$

$$x_i \in \{0, 0.5, 1\} \quad IC \in [0,1]$$

ICA = Índice de Cumplimiento A

TSR = Total de propuestas sin respuesta

TR = Total de propuestas con respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo

TI = Total de propuestas con respuestas cooperativas pero Incompletas

TS = Total de propuestas con respuestas satisfactorias

TP = Total de propuestas

El valor final del Índice de Cumplimiento A (ICA) tiene un intervalo entre 0 y 1, siendo 0 el valor más bajo en el cual todas las propuestas fueron ignoradas o rechazadas, y 1 el valor más alto en el cual todas las propuestas fueron respondidas de forma satisfactoria.

**Índice de Cumplimiento B.** Sintetiza únicamente el grado de cumplimiento de las autoridades que enviaron su respuesta a la solicitud de información a la CNDH. Para realizar dicho cálculo se utilizará la siguiente fórmula:

$$ICB = \sum_{i=1}^3 x_i f_x(x_i)$$

$$\text{Donde: } f_x(x_i) = \begin{cases} TR/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta rechazada} = 0 \\ TI/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta incompleta} = 0.5 \\ TS/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta aceptada} = 1 \end{cases}$$

$$x_i \in \{0, 0.5, 1\} \quad IC \in [0,1]$$

ICB = Índice de Cumplimiento B

TR = Total de propuestas con respuestas rechazadas, sin argumentación suficiente o acuse de recibo

TI = Total de propuestas cooperativas pero incompletas

TS = Total de propuestas con respuestas satisfactorias

TP = Total de propuestas

<sup>46</sup> Para el cálculo del índice se excluyeron los semáforos con *morado*: Sin evaluación por cambios normativos; y el *azul*: que incluye propuestas y recomendaciones que rebasan las facultades y/o atribuciones de las instituciones.

<sup>47</sup> La fórmula utilizada en este estudio fue desarrollada originalmente en: Ortega Velázquez Elisa y Morales Mena Agustín, *Estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH. Tema: Personas Migrantes*, México, CNDH, 2018, p. 30.

El valor final del Índice de Cumplimiento B (ICB) estará en un intervalo entre 0 y 1, siendo 0 el valor más bajo en el cual todas las propuestas fueron rechazadas, y 1 el valor más alto en el cual todas las propuestas fueron respondidas de forma satisfactoria.

### Análisis de bases de datos del Registro General de Quejas de la CNDH

La estrategia de análisis cuantitativo involucró también el análisis estadístico longitudinal de los expedientes de quejas presentadas de enero de 2001 a diciembre de 2017, vinculadas con las violaciones de derechos humanos explícitamente relacionadas con los instrumentos de posicionamiento, y que se encuentran en el Reporte General de Quejas de la institución. Los derechos analizados fueron los siguientes:

<b>2001. Recomendación General Núm. 2 sobre la práctica de detenciones arbitrarias</b>	
<b>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</b>	<b>Derechos humanos violados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procuraduría General de la República</li> <li>• Secretaría de Seguridad Pública Federal</li> <li>• Procuraduría General de Justicia de los Estados y del Distrito Federal</li> <li>• Secretaría de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos a la legalidad</li> <li>• Derecho a la seguridad jurídica</li> </ul>
<b>2004. Recomendación General Núm. 6 sobre la aplicación del examen poligráfico</b>	
<b>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</b>	<b>Derechos humanos violados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procuraduría General de la República</li> <li>• Fiscalía General de Justicia Militar</li> <li>• Organismos Autónomos</li> <li>• Gubernaturas de los Estados y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la legalidad</li> <li>• Derecho a la seguridad jurídica</li> <li>• Derecho a la dignidad humana</li> <li>• Derecho a la integridad personal/ Derecho a la integridad física, psíquica y moral</li> <li>• Derecho a la privacidad</li> <li>• Derecho a la intimidad</li> </ul>
<b>2005. Recomendación General Núm. 10 sobre la práctica de la tortura</b>	
<b>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</b>	<b>Derechos humanos violados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procuraduría General de la República</li> <li>• Fiscalía General de Justicia Militar</li> <li>• Procuradurías Generales de Justicia de los Estados y del Distrito Federal</li> <li>• Organismos autónomos</li> <li>• Secretaría de Seguridad Pública Federal</li> <li>• Secretarías de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la legalidad</li> <li>• Derecho a la seguridad jurídica</li> <li>• Derecho al debido proceso</li> <li>• Derecho a la dignidad humana</li> <li>• Derecho a la integridad personal/ Derecho a la integridad física, psíquica y moral</li> <li>• Derecho a la presunción de inocencia</li> </ul>

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

2006. Informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Gobernación</li> <li>• Secretaría de Seguridad Pública Federal</li> <li>• Procuraduría General de la República</li> <li>• Fiscalía General de Justicia Militar</li> <li>• Procuradurías Generales de Justicia de las Entidades Federativas y del Distrito Federal</li> <li>• Secretaría de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal</li> <li>• Gubernaturas de los Estados y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la seguridad pública</li> <li>• Derecho a la vida</li> <li>• Derecho a la libertad</li> <li>• Derecho a la propiedad</li> <li>• Derecho a la justicia</li> <li>• Derecho a la verdad</li> <li>• Derecho a la reparación integral del daño</li> </ul>
2006. Recomendación General Núm. 12 sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de cumplir ley	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Seguridad Pública Federal</li> <li>• Procuraduría General de la República</li> <li>• Fiscalía General de Justicia Militar</li> <li>• Gubernaturas de los Estados y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal</li> <li>• Procuradurías Generales de Justicia de las Entidades Federativas y del Distrito Federal</li> <li>• Secretarías de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la integridad personal</li> <li>• Derecho a la vida</li> <li>• Derecho a la dignidad</li> <li>• Derecho a la libertad de reunión y asociación</li> <li>• Derecho a la seguridad jurídica</li> <li>• Derecho a la legalidad</li> <li>• Derecho a la propiedad</li> <li>• Derecho a la verdad</li> </ul>
2007. Recomendación General Núm. 14 sobre los derechos de las víctimas de delitos	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procuraduría General de la República</li> <li>• Fiscalía General de Justicia Militar</li> <li>• Procuradurías Generales de Justicia de los Estados</li> <li>• Gubernaturas de los Estados y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal</li> <li>• Secretaría de Seguridad Pública Federal</li> <li>• Secretaría de Seguridad Pública de los Estados</li> <li>• Secretaria de Salud</li> <li>• Secretaria de salud de los Estados y del Gobierno del Distrito Federal</li> <li>• Poder Judicial de la Federación</li> <li>• Tribunales Superiores de Justicia de los Estados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la justicia</li> <li>• Derecho a la seguridad</li> <li>• Derecho a la igualdad</li> <li>• Derecho a la dignidad</li> <li>• Derecho a la reparación integral del daño</li> <li>• Derecho a la verdad</li> <li>• Derecho a la vida</li> <li>• Derecho a la libertad</li> </ul>
2009. Recomendación General Núm. 16 sobre el plazo para resolver una averiguación previa	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procuraduría General de la República</li> <li>• Procuraduría General de Justicia de los Estados</li> <li>• Fiscalía General de Justicia Militar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la procuración e impartición de justicia</li> <li>• Derecho a la defensa adecuada</li> <li>• Derecho a la dignidad</li> <li>• Derecho a la inviolabilidad del domicilio</li> <li>• Derecho a la libertad</li> <li>• Derecho a la presunción de inocencia</li> <li>• Derecho a la reparación del daño</li> <li>• Derecho a la verdad</li> </ul>
<p><b>2011. Recomendación General Núm. 19 sobre la práctica de cateos ilegales</b></p>	
<p><b>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</b></p>	<p><b>Derechos humanos violados</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Gobernación</li> <li>• Secretaría de Defensa Nacional</li> <li>• Secretaría de Marina</li> <li>• Secretaría de Seguridad Pública Federal</li> <li>• Procuraduría General de la República</li> <li>• Fiscalía General de Justicia Militar</li> <li>• Gubernaturas de los Estados y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal</li> <li>• Procuraduría General de Justicia de los Estados y del Distrito Federal</li> <li>• Secretaría de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la intimidad y privacidad</li> <li>• Derecho a la libertad</li> <li>• Derecho a la inviolabilidad del domicilio</li> <li>• Derecho a la integridad personal</li> <li>• Derecho a la protección de la seguridad personal</li> <li>• Derecho a la propiedad</li> <li>• Derecho a la legalidad</li> <li>• Derecho a la seguridad jurídica</li> <li>• Derecho al debido proceso</li> </ul>
<p><b>2013. Informe especial sobre las irregularidades cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, en el caso de la señora Cassez</b></p>	
<p><b>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</b></p>	<p><b>Derechos humanos violados</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procuraduría General de la República</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la notificación, contacto y asistencia consular</li> <li>• Derecho a la información</li> <li>• Derecho a la verdad</li> <li>• Derecho al honor a la intimidad personal y la imagen</li> <li>• Derecho al debido proceso</li> <li>• Derecho a un trato digno</li> <li>• Derecho a una defensa adecuada</li> <li>• Derecho a la presunción de la inocencia</li> <li>• Derecho a la legalidad</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de los instrumentos de posicionamiento analizados.

Sin embargo, durante el período 2001 a 2008, la base estadística no cuenta con un catálogo de voces que estén homologadas y sean consistentes y comparables. Por tal motivo, únicamente se presentan los resultados del análisis de 2009 a 2017, que es el período en el

que se pudieron identificar con certeza los atributos antes señalados. En algunos casos, se homologaron criterios en caso de encontrar ítems equivalentes con distinta nomenclatura.

### 2.2.3 Análisis jurídico

El análisis jurídico<sup>48</sup> tuvo como objetivo general rastrear los puentes entre los nueve instrumentos de posicionamiento (Recomendaciones Generales e Informes Especiales en materia de administración y procuración de justicia emitidos por la CNDH) y los cambios en el marco normativo vigente (federal y estatal). La metodología involucró:

- a) Identificar las normas que fundamentan lo señalado por cada uno de los instrumentos de posicionamiento que se está analizando.
- b) Identificar las normas que el instrumento de posicionamiento en análisis propone revisar, modificar o crear.
- c) Identificar los cambios (reforma, derogación o promulgación) normativos en la legislación federal y estatal que provocaron los instrumentos de posicionamiento, a partir de la emisión de cada uno, y según lo recomendado. Para tales efectos, se analizaron las exposiciones de motivos de las normas analizadas, con miras a detectar alguna influencia en el cambio legislativo.
  - Para determinar los cambios legislativos, se utilizó el método deductivo. Es decir, de lo general a lo particular, a través de un examen que va de la norma fundante básica del ordenamiento jurídico mexicano –la Constitución– a normas adjetivas o secundarias. La deducción posibilitó, a través de la argumentación jurídica, dilucidar el impacto que tuvieron los instrumentos de posicionamiento de la CNDH en la legislación actual en la materia.
  - La revisión de los cambios legislativos de la fecha de publicación de los instrumentos de posicionamiento de la CNDH a diciembre de 2017.
  - La revisión de la normativa no se limitó al ámbito de administración y procuración y administración de justicia, sino que abarcó una temática transversal del marco jurídico, de ser el caso.
- d) Analizar la armonización lograda en el marco normativo que de los instrumentos de posicionamiento derivaron con respecto al mandato constitucional en materia de derechos humanos.
- e) Realizar una tabla de síntesis de la normativa federal y local analizada en relación con cada instrumento de posicionamiento. Esta tabla contiene un apartado de incidencia

---

<sup>48</sup> Ortega Velázquez, Elisa y Morales Mena, Agustín, 2018, *op. cit.*

cumplida (sí/no) y otro de armonización con el artículo 1o. constitucional. Ello con el fin de visualizar de forma resumida si los cambios normativos fueron consecuencia de la emisión de los instrumentos de posicionamiento objeto del presente proyecto de investigación y, en dado caso, si tales cambios son acordes con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.

- f) El acercamiento a los cambios legislativos se hizo a través de la revisión documental de las normas relevantes de distinto rango, federales y estatales. Para ello, se empleó la técnica de investigación denominada dogmática jurídica, la cual busca esclarecer qué es lo que dice el derecho vigente y cuál es su sentido. Esto es, describir, a través de la interpretación y sistematización, el derecho positivo vigente.

Cabe mencionar que la regulación que hace el Código Nacional de Procedimientos Penales es analizada en el apartado de legislación federal. Sin embargo, debido a la relación que tienen con el tema, los Códigos Procesales Penales de los Estados fueron incorporados en el análisis, aun cuando los mismos fueron total o parcialmente abrogados con la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, entre ellos: Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California Sur; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chihuahua; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Coahuila; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Colima; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guanajuato; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guerrero; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Hidalgo; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Nayarit; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Puebla; Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; Código de Procedimientos Penales para el Estado de San Luis Potosí; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sinaloa; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Tabasco; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Tlaxcala; Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave y Código de Procedimientos Penales para el Estado de Zacatecas.

#### *2.2.4 Análisis de medios impresos y recursos académicos*

##### *Análisis de medios impresos*

El análisis de medios impresos abordó las publicaciones realizadas en la muestra de los tres principales diarios de circulación nacional: *El Universal*, *Reforma* y *La Jornada*, desde junio del

2001 hasta diciembre de 2017, período que comprende desde la publicación del primer informe hasta el inicio de esta investigación. Las notas seleccionadas en el análisis fueron aquéllas que exponen contenidos con referencias directas a los instrumentos de posicionamiento aquí analizados y que puedan ser rastreadas a través de los buscadores electrónicos de cada uno de los diarios seleccionados. La metodología de seguimiento se basó en la estrategia del documento *“Metodología para la Observación de Medios de comunicación en Elecciones: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA”*.<sup>49</sup> Si bien este manual está enfocado en el seguimiento de partidos políticos durante campañas electorales, brinda elementos básicos que son útiles para el seguimiento de cualquier ámbito dentro de los estudios sociales y políticos.

Este manual resalta los siguientes principios generales como aquéllos que deben de regir una metodología para el análisis en medios de comunicación: i. ser clara; ii. ser verificable; iii. Ser pública; iv. ser comparable; v. ser imparcial; vi. tener alcance definido; vii. ser incluyente. Asimismo, el manual propone el empleo de tablas para el análisis de las publicaciones, las cuales deben concentrar la información de los medios de comunicación, así como los contenidos que hacen llegar a sus lectores. El formato sugerido por la Organización de los Estados Americanos para el monitoreo de medios es el siguiente:

Figura. Ejemplo de hoja de datos

Fecha	Nombre del medio	Género periodístico	Ubicación	Tema	Protagonista	Institución o partido	Sexo	Espacio	Síntesis	Anexo

Fuente: Organización de los Estados Americanos (2011, p. 28).

Para evaluar el impacto de los instrumentos de posicionamiento en los medios impresos se empleó una metodología cuantitativa. Esto con el fin de conocer la frecuencia con la que se ha hecho referencia a estos documentos en las notas publicadas en medios de comunicación impresa, a la CNDH y al tema de administración y procuración de justicia. El indicador fue:

---

<sup>49</sup> Organización de Estados Americanos (OEA), *Metodología para la observación de medios de comunicación en elecciones: Un manual para las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos*. Washington, EE.UU., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2011. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/manualmetodologia\\_web.pdf](http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/manualmetodologia_web.pdf). Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2018.



### Figura. Selección de indicadores

Número de publicaciones. Tema procuración y administración de justicia y que hacen referencia a los instrumentos de posicionamiento de la CNDH

Número de publicaciones. Tema procuración y administración de justicia y que no hacen referencia a los instrumentos de posicionamiento de la CNDH

Fuente: Elaboración propia.

A partir de los medios seleccionados (Reforma, El Universal y La Jornada) se realizó la búsqueda en sus portales digitales introduciendo el nombre de cada uno de los instrumentos de posicionamiento. Posteriormente se utilizaron operadores booleanos (AND, OR, NOT, entre otros) para hacer más específica la exploración con palabras clave de los instrumentos de la CNDH. Se emplearon también los siguientes términos: “Procuración”, “Administración”, “CNDH” y “Justicia”.

Considerando todas las notas que hicieron referencia a las recomendaciones e informes especiales por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en materia de administración y procuración de justicia, se creó una escala a partir del máximo de los instrumentos citados, con el fin de establecer un criterio de impacto.

### Escala de impacto en medios impresos

Número de notas periodísticas	Nivel de impacto
0 - 5	Bajo
6 - 10	Medio
11 – 15	Alto

Fuente: Elaboración propia.

Cabe resaltar que en los recursos académicos no tuvieron la penetración necesaria para realizar un criterio como el anterior.

## Análisis de recursos académicos

La búsqueda de los artículos académicos se limitó a aquéllos publicados entre junio de 2001 y diciembre de 2017, y que contaban referencias directas a los instrumentos referidos. Para ello se consultaron las siguientes bases de datos que concentran en sus buscadores las principales publicaciones jurídicas y de ciencias sociales:

- Academic Search Complete<sup>50</sup>
- Jstor<sup>51</sup>
- Clase<sup>52</sup>
- Periódica<sup>53</sup>
- Scielo<sup>54</sup>
- Latindex<sup>55</sup>
- Dialnet<sup>56</sup>

De esta forma, se contabilizaron el número de artículos en donde han sido referidos cada uno de los instrumentos de posicionamiento analizados y una breve referencia al artículo.

---

<sup>50</sup> Se puede consultar en: <https://www.ebsco.com/products/research-databases/academic-search-complete>

<sup>51</sup> Se puede consultar en: <https://www.jstor.org/>

<sup>52</sup> Se puede consultar en: [http://clase.unam.mx/F?func=find-b-0&local\\_base=cla01](http://clase.unam.mx/F?func=find-b-0&local_base=cla01)

<sup>53</sup> Se puede consultar en: [http://periodica.unam.mx/F?func=find-b-0&local\\_base=per01](http://periodica.unam.mx/F?func=find-b-0&local_base=per01)

<sup>54</sup> Se puede consultar en: <http://www.scielo.org/php/index.php?lang=es>

<sup>55</sup> Se puede consultar en: <http://latindex.org/latindex/inicio>

<sup>56</sup> Se puede consultar en: <https://dialnet.unirioja.es>