

Las atribuciones de conciliación y mediación de los órganos no jurisdiccionales de protección de Derechos Humanos en México*

The Powers of Conciliation and Mediation of the Non-Jurisdictional Bodies for the Protection of Human Rights in Mexico

MARCO ANTONIO CONTRERAS MINERO**

RESUMEN

En el presente artículo el autor examina las figuras de conciliación y mediación como atribuciones de los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos en México. En un primer momento, analiza las relaciones conceptuales entre el sistema ombudsman mexicano, el derecho humano de acceso a la justicia y los medios alternativos de solución de conflictos. Posteriormente, explica en qué momento y bajo qué posible razón se incluyó la figura de la conciliación como atribución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Finalmente, analiza la situación actual de los procedimientos de mediación y conciliación en los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos a nivel local. El texto enfatiza que la justicia restaurativa puede lograrse a través de la conciliación y mediación que realizan este tipo de órganos.

PALABRAS CLAVE

Derechos Humanos; conciliación; mediación; Medios alternativos de solución de conflictos; órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos; ombudsman, Instituciones Nacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos.

ABSTRACT

In this article, the author examines the provisions of conciliation and mediation as the powers of the non-jurisdictional bodies for the protection of human rights in Mexico. At first, it analyzes the conceptual relationships between the Mexican ombudsman system, the human right of access to justice and alternative means of conflict resolution. Subsequently, it explains when and for what possible reason the concept of conciliation was included as the responsibility of the National Human Rights Commission. Finally, it analyses the current status of mediation and conciliation procedures in non-jurisdictional human rights protection bodies at the local level. The text emphasizes that restorative justice can be achieved through conciliation and mediation by this type of institution.

KEYWORDS

Human Rights; conciliation; mediation; Alternative means of conflict resolution; non-jurisdictional human rights protection bodies; ombudsman, National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights.

*Artículo de investigación recibido el 11-09-2020 y aceptado el 12-05-2021

**Universidad Nacional Autónoma de México. (comarcoantonio1@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0001-9895-0132>

SUMARIO: 1. Introducción / 2. El sistema ombudsman en México y los Medios Alternativos de Solución de Conflictos / 3. La Comisión Nacional de Derechos Humanos y su Atribución de Conciliación / 4. Las atribuciones de conciliación y mediación de los órganos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos a nivel local en México / 5. Conclusiones / 6. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo es examinar las atribuciones de conciliación y mediación en el sistema no jurisdiccional de los derechos humanos a nivel local en México. Como objetivos particulares podemos señalar los siguientes: en un primer momento, nos interesa saber qué relación existe entre los medios alternativos de solución de conflictos, el derecho humano de acceso a la justicia y los procesos alternativos de solución de conflictos que se llevan a cabo en los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos en México. En segundo lugar, precisaremos el momento en que fue incluida la facultad de conciliación en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, acudiendo al derecho comparado en búsqueda de antecedentes. Por último, nos interesa identificar cuales son los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos a nivel local que establecen en su diseño institucional la facultad de conciliación y mediación.

La presente investigación tiene un enfoque cualitativo por ser de carácter teórico, en ese sentido, se emplean técnicas de investigación documental. Cabe precisar que el análisis es descriptivo en tanto que la principal fuente de información para identificar la atribución de un ente público es su normatividad.

Las preguntas de investigación a las que pretendemos dar respuesta son las siguientes: ¿Qué relación existe entre el sistema *ombudsman* mexicano, el derecho humano de acceso a la justicia y los medios alternativos de solución de conflictos? ¿Cuándo y por qué se adiciona la atribución de conciliación en la normatividad de la CNDH? ¿Cuál es el diseño normativo actual de las atribuciones de conciliación y mediación de los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos a nivel local?

Para ello, en un primer momento, es necesario realizar un breve análisis de tres temas y sus interconexiones conceptuales, nos referimos al sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México, el derecho humano de acceso a la justicia y los medios alternativos de solución

de conflictos, proponiendo una clasificación en sentido amplio y estricto de estos últimos. Posteriormente, de la revisión a la legislación de la CNDH, se señala el momento en que se incluyó la atribución de conciliación y la posible razón de su adición. Finalmente, se exponen los resultados de un análisis descriptivo de la situación actual de los procedimientos de mediación y conciliación en los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos a nivel local, en particular, se señala cuales de estos órganos contemplan las atribuciones de conciliación y mediación.

La originalidad del presente trabajo consiste en realizar un análisis de las interconexiones conceptuales entre el sistema *ombudsman* mexicano, el derecho humano de acceso a la justicia y los medios alternativos de solución de conflictos. Además, contribuye proporcionando un panorama general de las atribuciones de conciliación y mediación que llevan a cabo los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos en México. Asimismo, enfatiza que la justicia restaurativa puede lograrse a través de la conciliación y mediación que realizan este tipo de órganos.

Finalmente, por cuanto hace a los límites de la investigación, debemos mencionar que en esta investigación no se abordan las facultades de conciliación y mediación que realizan los órganos no jurisdiccionales de los derechos humanos desde una visión procesalista.

2. EL SISTEMA OMBUDSMAN EN MÉXICO Y LOS MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

A) Breve introducción del sistema ombudsman en México

La figura del *Ombudsman* es de origen sueco¹ y data de inicios del siglo XVIII, periodo en que se instituyó el *Hogste Ombudsmannen* por el rey Carlos XII para controlar a los funcionarios durante su ausencia.² Se estableció

¹ Sobre los antecedentes de la figura *Ombudsman*, algunos autores sostienen que se pueden encontrar en la época romana, específicamente en el *tribuni plebes* "establecido como parte de la Constitución de la República romana para proteger al pueblo de los abusos de la burocracia gubernamental". Véase Aguilar Cavallo, Gonzalo y Steward, Rébecca, "El defensor del pueblo latinoamericano como institución independiente de promoción y protección de los derechos humanos: referencia especial a la situación actual en Chile", *Revista de Derecho*. Universidad Católica del Norte, Coquimbo, vol. 15, núm. 2, 2008, p. 25 y 26. También se ha sostenido que tiene su origen en Esparta y Atenas, debido a que los "*Eflore* y lo *Euthynoi* controlaban las actividades de los funcionarios del gobierno y las actividades municipales". Véase Mabel Ivanega, Miriam, *Instituciones de Derecho administrativo*, 2a ed., Bogotá, Universidad de Externado de Colombia, 2013, p. 402.

² Suprema Corte de Justicia de la Nación, La protección no jurisdiccional de los derechos humanos, México, SCJN, 2008, p. 30.

formalmente en la Constitución sueca de 1809 como *Justitie-ombudsman*, de ahí en adelante se propagó primero por Europa y luego en el mundo.³ En Iberoamérica, se ha modificado esta figura para adecuarla a necesidades y coyunturas diversas, no obstante, se ha inspirado en la Institución sueca.⁴

En el caso de México, el modelo *ombudsman* no solo se concibe como una institución de control de la actuación de la administración pública sino, primordialmente, como un órgano que tutela los derechos humanos.⁵ La implementación de esta figura es relativamente reciente.⁶ En 1990 fue creada la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y en 1992 se incluyó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), además, en dicha reforma se mandató la implementación de un sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos.⁷

La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México es una labor ejercida por la CNDH y treinta y dos órganos de las Entidades Federativas creados para tal efecto. Tomando en cuenta que fue en la década de los noventa del siglo pasado cuando surgió esta figura en el contexto mexicano, se advierte que se ha instaurado y consolidado este modelo en nuestro país.

No obstante, las críticas a este modelo de protección no jurisdiccional de los derechos humanos se han enfocado en señalar que las recomendaciones que emiten estos órganos no son vinculatorias, es decir, de acatamiento obligatorio para aquellos a quienes se dirigen.⁸ Hoy en día, a treinta y un años de la creación de la CNDH, se ha generado un amplio debate referente a los alcances jurídicos de las determinaciones de este tipo de órganos. En particular,

³ Tal y como menciona Jean Bernard, la institución del *ombudsman* es retomada primero por los Estados escandinavos y luego se propaga a otros continentes. Véase Marie, Jean Bernard, "Las Instituciones Nacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos", *Relaciones Internacionales*, La Plata, núm. 13, 1997, p. 8.

⁴ Gonzalo Aguilar Cavallo y Rébecca Steward, elaboraron una distinción entre el *Ombudsman* clásico y el iberoamericano, estableciendo que el primero tiene las siguientes características: "1. Independencia; 2. Ausencia de poder de anulación; 3. Su presencia inhibe la mala administración; 4. Ausencia de formalidades; 5. Pretende la composición amistosa; 6. Impide cometer mismos errores". El *ombudsman* iberoamericano tiene las mismas características pero se agrega "la facultad de acción procesal y su finalidad [...] la defensa y protección de los derechos humanos". Véase Aguilar Cavallo, Gonzalo y Steward, Rébecca, *op. cit.*, p. 26-28.

⁵ Castañeda, Mireya, La protección no jurisdiccional de los derechos humanos, México, CNDH, 2011, pp. 15-17. En este sentido, es coincidente con el modelo iberoamericano aludido en la nota anterior.

⁶ Para Héctor Fix-Zamudio, una posible causa del surgimiento tardío del modelo Ombudsman en Iberoamérica podría deberse a la falta de estudios en idioma español sobre dicha figura, por lo que resultaba desconocida tanto para titulares de poderes públicos como para doctrinarios. Véase Fix-Zamudio, Héctor, Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos, México, CNDH, 2011, p. 405.

⁷ González Pérez, Luis Raúl, "El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos en México", *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, Año V, núm. 28, julio-diciembre de 2011, p. 109.

⁸ Cfr. Artículo 6 y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Rosario Piedra Ibarra,⁹ la actual *ombudsperson* nacional, se ha pronunciado a favor de una reforma constitucional para hacer vinculantes las recomendaciones de la CNDH.

El antecedente mexicano más remoto de una institución garante de los derechos del gobernado es la Procuraduría de los Pobres instituida en San Luis Potosí mediante la Ley de la Procuraduría de los Pobres, que data de 1847.¹⁰ Por lo anterior es que Jorge Carpizo, acertadamente, señaló que las primeras instituciones de protección de los derechos humanos provienen “primordialmente de la periferia al centro”.¹¹ En este sentido, después del establecimiento de algunas instituciones protectoras de derechos en el país¹² (tanto en las Entidades Federativas como en la Universidad Nacional Autónoma de México) el 6 de junio de 1990 se creó la CNDH mediante decreto presidencial.

Tratar el tema de la CNDH es referirse a un órgano que en un inicio dependía del Poder Ejecutivo; la evolución de su naturaleza jurídica fue paulatina, de órgano desconcentrado pasó a ser organismo descentralizado y de ahí a órgano constitucional autónomo. En las Entidades Federativas la naturaleza jurídica de los órganos locales en la materia guardó semejanza con el diseño institucional de la CNDH, no obstante, con particularidades propias.¹³

⁹ “CNDH plantea que las recomendaciones sean vinculantes”, *El Economista*, México, 7 de junio de 2020. [consulta: 1 de septiembre de 2020]. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/CNDH-plantea-que-las-recomendaciones-sean-vinculantes-20200607-0059.html>.

¹⁰ Si bien este texto no tiene por objetivo hacer un análisis detallado de las diversas instituciones locales que antecedieron a la CNDH, para tal efecto véase: Ávila López, María Eugenia, “El Ombudsman local: antecedentes evolución y realidades”, en Cisneros Fariás, Germán, Fernández Ruiz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Ombudsman local: Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM-III, 2007, pp. 31-50; Valencia Carmona, Salvador, “La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el esfuerzo creador de Jorge Carpizo”, en Carbonell, Miguel, *et. al.*, (coords.), *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y Vida Universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, t. V, vol. 2, México, UNAM-IIJ, 2015, pp. 503-516. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, *op. cit.*, pp. 42- 44.

¹¹ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, México, CNDH-UNAM, 1993, p. 7- 12.

¹² Manuel González Oropeza, señala que “Antonio Carillo Flores fue el primero en sugerir la creación de las Comisiones de los Derechos Humanos” en México. Véase González Oropeza, Manuel, *Constitución y Derecho Humanos. Orígenes del control jurisdiccional*, 3a ed., Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2020, pp. 454 y 460. Por su parte, López Chavarría menciona los siguientes casos: “Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, en Nuevo León (1979); el Procurador de Vecinos, en la Ciudad de Colima (1983); La Procuraduría para la Defensa Indígena en Oaxaca (1986); la Procuraduría Social de la Montaña, en Guerrero (1987); y la Defensoría de los Derechos Vecinales, en Querétaro (1988)”. Véase López Chavarría, José Luis, “Notas sobre la creación y regulación de los organismos locales defensores de los derechos humanos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Año XXIX, núm. 85, enero- abril, 1996, p. 248.

¹³ Sobre el surgimiento de este tipo de instituciones como órganos constitucionales autónomos en las Constituciones de las Entidades Federativas, véase López Olvera, Miguel Alejandro, Meza Márquez, Enrique, Contreras Minero, Marco Antonio y Acuyate González Gerardo, *Órganos Constitucionales Autónomos. Análisis y radiografía de su arquitectura constitucional Federal y Estatal en México*, México, IIJ, UNAM. [En prensa]

El 28 de enero de 1992 se constitucionalizó a la CNDH con la reforma al artículo 102 de la CPEUM, en dicha reforma también se dio el mandato a las Entidades Federativas para crear en su régimen interior órganos similares. Respecto a esta reforma constitucional Héctor Fix-Fierro, en 1993, fue preciso al señalar que incluyó por primera vez el concepto de derechos humanos.¹⁴ Resulta esclarecedor su comentario en el sentido de que a partir de ese momento se adicionan los derechos humanos en la CPEUM:

Por otro lado, al hablarse [en la constitución] de ‘derechos humanos’ se hace referencia implícita a la esfera internacional, la cual constituye cada vez más el parámetro con el cual deben medirse las normas internas. Dicho de otro modo, los derechos humanos son ya una de las puertas de intercambio entre el orden jurídico nacional y el internacional. La reforma confirma esta aseveración cuando señala, más específicamente, los derechos humanos ‘que otorga el orden jurídico mexicano’, el cual incluye, por vía del artículo 133, los pactos y convenciones internacionales en esta materia que nuestro país ha firmado y ratificado.¹⁵

Posteriormente, el 13 de septiembre de 1999 se reformó el artículo 102 apartado B de la CPEUM. A propósito de esta reforma, Jorge Carpizo subrayó que un cambio trascendental fue la sustitución del verbo “otorga” por el de “ampara”; refiriéndose al enunciado: “[...] organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano [...]” establecido en el artículo 102 apartado B, a partir de dicha reforma.¹⁶

Como se puede advertir de las consideraciones de Héctor Fix-Fierro y Jorge Carpizo, al tiempo que se constitucionalizó la CNDH también lo hicieron los derechos humanos. Sin embargo, no solo asistimos a una inclusión de un concepto sino de un paradigma, eso se evidencia con la conversión de la palabra “otorga” por “ampara” (en 1999). En este orden de ideas, podemos decir que, previo a la gran reforma constitucional de 10 de junio de 2011, los derechos humanos establecidos en tratados internacionales firmados y ratificados por

¹⁴ Fix-Fierro, Héctor, “La reforma al artículo 102 de la Constitución”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Año XXVI, núm. 76, enero-abril de 1993, p. 227. [consulta: 1 de septiembre de 2020]. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3043/3308>. Corchetes propios.

¹⁵ *Idem*. Corchetes propios.

¹⁶ Carpizo, Jorge, “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 3, julio-diciembre 2000, p.32. [consulta: 1 de septiembre de 2020]. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5596/7277>

el Estado mexicano ya formaban parte del orden jurídico nacional, empero, lo cierto es que su utilización no era tan común como lo es ahora.

Sobre la ubicación en la CPEUM de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102, apartado B), cabe destacar que comparte artículo con la Fiscalía General de la República (artículo 102, apartado A), ambos son órganos constitucionalmente autónomos, no obstante, pertenecieron en el pasado, a la esfera de competencia del Poder Ejecutivo Federal.¹⁷ Para Héctor Fix Fierro su ubicación es la correcta, ya que refleja su finalidad como un órgano de la justicia en sentido amplio y señala: “resulta lógica y adecuada su ubicación en la parte de la Constitución que se refiere a las instituciones y los medios de defensa de las normas y los derechos constitucionales”.¹⁸

B) Sistema jurisdiccional y sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México

Como bien sabemos, en México el gobernado tiene primordialmente dos medios de defensa de sus derechos humanos, uno por la vía jurisdiccional y otro a través del sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos. Se puede decir que la diferencia más trascendental entre estos medios de defensa es la naturaleza de sus resoluciones.

También existen diversos motivos por los cuales el ciudadano es más proclive a acudir al sistema no jurisdiccional. Para Héctor Fix Fierro, aunque el medio idóneo para defender los derechos es la vía jurisdiccional, esto no siempre es posible debido a que “existen circunstancias de orden sociológico e institucional que impiden o dificultan el recurso a esos órganos”.¹⁹ Como expresa Agustín Gordillo, las principales objeciones a los órganos jurisdiccionales es que son deficitarios en el tiempo y costo, lo cual deviene en que importantes sectores poblacionales queden excluidos de la tutela jurisdiccional.²⁰ Por su parte Jean Bernard Marie, menciona que una alternativa a los procedimientos judiciales “de difícil acceso, complejos, onerosos y prolongados” es el sistema *ombudsman*, que ofrece algunas ventajas como: “el

¹⁷ La creación de este tipo de órganos ha supuesto para Pedro Salazar la principal transformación del Poder Ejecutivo, cfr., Salazar Ugarte, Pedro, *El poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, FCE, 2017, p. 104.

¹⁸ Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, p. 225.

¹⁹ *Ibidem*, p. 224.

²⁰ Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Marchas y contramarchas en economía y derecho administrativo*, t. 11, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2015, p. 183.

acceso directo, la gratuidad, el reemplazo de procedimientos, y condiciones de recepción de quejas, una mayor rapidez en el examen y en las reglas”.²¹

Por lo anterior, los órganos que integran el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos son una forma de ampliar el acceso a la justicia a una mayor población, ya que coadyuvan con los órganos jurisdiccionales en la resolución de conflictos.

C) Medios alternativos de solución de conflictos y órganos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos en México

Destaca Guzmán Palma, que los conflictos pueden ser solucionados por numerosas formas distintas a la vía jurisdiccional; por lo que algunos métodos y estrategias se enfocan más en cambiar la formulación y comprensión del problema, este enfoque implica la resolución no jurisdiccional de conflictos o disputas.²²

Vado Grajales, menciona que los Medios Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) “consisten en diversos procedimientos mediante los cuales las personas puedan resolver sus controversias sin necesidad de una intervención jurisdiccional.”²³ Por su parte, Beatriz Camarillo con especial énfasis en el derecho administrativo, menciona que los MASC, “se han incorporado al campo del derecho público, estando a disposición de los ciudadanos para posibilitar el derecho de acceso a la justicia”.²⁴

En cuanto a su denominación la doctrina se ha referido a los MASC de distintas formas: medios alternativos de justicia, medios alternativos de solución de conflictos y *alternative dispute resolutions*.²⁵ Por su parte, la CPEUM, en su artículo 17 se refiere a “mecanismos alternativos de solución de controversias”.

En México, ante presuntas violaciones a derechos humanos por parte de las autoridades, el gobernado puede elegir entre la vía jurisdiccional (p. ej.

²¹ Marie, Jean Bernard, *op. cit.*, p. 10.

²² Guzmán Palma, David Ulises, “Los medios alternativos para la solución de conflictos y la justicia restaurativa. Historia y desarrollo teórico- conceptual en México” en Sánchez- Castañeda, Alfredo, et. al. (coords.), *Desafíos de los medios alternativos de solución de controversias en el derecho mexicano contemporáneo*, México, UNAM- DDU, 2019, p. 3.

²³ Vado Grajales, Luis Octavio, “Medios alternativos de resolución de conflictos” en Cienfuegos Salgados, David y Macías Vázquez, María Carmen (coords.), *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano*, México, UNAM- IIJ, 2006, p. 377.

²⁴ Camarillo Cruz, Beatriz, “El derecho administrativo y los medios alternativos para la solución de controversias: retos y dilemas”, en Sánchez- Castañeda, Alfredo, et. al. (coords.), *op. cit.*, pp. 118-119.

²⁵ Vado Grajales, Luis Octavio, *op. cit.*, p. 376.

el juicio de amparo); una vía no jurisdiccional (p. ej. acudir a un órgano no jurisdiccional de protección de derechos humanos), o también puede acudir a ambas instancias (jurisdiccional y no jurisdiccional).²⁶

La CNDH y sus homólogas a nivel local no son instancias jurisdiccionales, por lo tanto, en los casos en que el gobernado solo acude ante ellas, está intentando resolver el problema por un medio distinto al jurisdiccional. De acuerdo con lo anterior, consideramos que el sistema *ombudsman* es en “sentido amplio” un medio alternativo de solución de conflictos.

Para Vado Grajales²⁷ la mediación, la conciliación y el arbitraje están comprendidas dentro del concepto MASC. Alfredo Gozaini, concibe que: “Cada una de las modalidades (arbitraje, conciliación, mediación, *ombudsman*, etcétera), tiene una motivación particular que está desprendida del modelo adversarial que tipifican los procedimientos” y afirma que estas modalidades tienen características propias que las alejan de ser consideradas como equivalentes jurisdiccionales o instituciones sustitutivas del proceso público.²⁸ Se advierte que, para el autor, el modelo *ombudsman* es ya una vía alternativa para la resolución de conflictos, es decir, un medio alternativo a la vía no jurisdiccional.

Ovalle Favela, considera que la conciliación, el arbitraje y el *ombudsman* son instituciones no jurisdiccionales “que fortalecen el papel de la sociedad civil en la solución de los conflictos jurídicos y contribuyen, en buena medida, a dar mayor sustento al ejercicio de los derechos.”²⁹

Como se verá más adelante, la conciliación y la mediación son atribuciones de los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos en México, es decir, el sistema *ombudsman* mexicano implementa dentro de sus procedimientos algunos medios alternativos de solución de conflictos, ya que contempla que no todas las quejas deban resolverse necesariamente mediante una recomendación o un acuerdo de no responsabilidad.³⁰ Para Islas Colín, una de las características principales del sistema *ombudsman* es la búsqueda de

²⁶ En este sentido, cfr. Artículo 32 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

²⁷ Vado Grajales, Luis Octavio, *op. cit.*, p.377.

²⁸ Gozaini, Osvaldo Alfredo, “Instituciones no jurisdiccionales para la resolución de conflictos”, en AA. VV., *Justicia y Sociedad*, México, UNAM-IJ, 1994, p. 963. Énfasis propio.

²⁹ Ovalle Favela, José, “Instituciones no jurisdiccionales: conciliación, arbitraje y ombudsman” AA. VV., *Justicia y sociedad*, *op. cit.*, p. 983.

³⁰ La Recomendación procede cuando se comprueban las violaciones a los derechos humanos imputadas por el quejoso a la autoridad, en caso de que no sea posible dicha comprobación se dicta un acuerdo de no responsabilidad, véase artículo 46 de la Ley de Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

“una solución amigable entre las partes”.³¹ Por lo anterior, consideramos que estas atribuciones del sistema *ombudsman* son MASC en “sentido estricto”.

Por su parte, de la revisión a la normatividad de los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos a nivel local se observa que, la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, hace mención de los procedimientos conciliatorios y de mediación como “mecanismos alternativos de solución de conflictos”,³² mediante los cuales se alcanza la justicia restaurativa.³³ En otras leyes de órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos no se utiliza la denominación MASC de forma expresa, pero se puede inferir, siendo el caso de las siguientes entidades federativas: Guerrero³⁴; Estado de México³⁵ y Michoacán³⁶ en las que se establece que la mediación y conciliación son medios alternativos, auxiliares y complementarios al procedimiento de queja y a la investigación de oficio que tienen como finalidad lograr la solución del conflicto. A diferencia de las anteriores, en Sinaloa³⁷ solo se hace referencia a la conciliación y no a la mediación.

Por todo lo anterior es que proponemos lo siguiente: el sistema *ombudsman* mexicano puede ser clasificado como MASC en “sentido amplio” y en “sentido estricto”. En “sentido amplio” si se toma en cuenta como un medio que permite resolver un conflicto sin acudir a la instancia jurisdiccional; y en “sentido estricto” para referirnos a sus atribuciones de conciliación y mediación.

A continuación, y sin ánimo de ser exhaustivos, mencionaremos algunos conceptos de conciliación y mediación, con la finalidad de proseguir con el análisis de la atribución de conciliación de la CNDH y posteriormente, con tales atribuciones en los órganos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos a nivel local.

D) Conciliación

En relación con la conciliación, Vado Grajales menciona que es el “procedimiento en el cual dos partes de un conflicto se reúnen con un tercero, ajeno

³¹ Islas Colín, Alfredo e Islas Colín, Marco Antonio, “El ombudsman: control no jurisdiccional y protección de derechos humanos” en Cisneros Farías, Germán, Fernández Ruiz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *op. cit.*, p. 180.

³² Artículos 81, 83, 84 y 91 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

³³ Artículo 92 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

³⁴ Artículo 74 de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

³⁵ Artículo 82 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

³⁶ Artículo 62 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo.

³⁷ Artículo 80 de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos. Que en su parte conducente menciona: “La conciliación es un medio alternativo, auxiliar y complementario al procedimiento”.

e imparcial, que facilita la comunicación entre las personas enfrentadas para delimitar y solucionar el conflicto, y que además formula propuestas de solución”. Este autor menciona que la conciliación se divide en extraprocesal e intraprocesal, y coloca al procedimiento de conciliación que llevan a cabo los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, dentro de la categoría de extraprocesal.³⁸ Alfredo Gozáini, expresa dos vertientes de la conciliación, en la primera, como “proveniente del acuerdo de voluntades que encuentra puntos de acercamiento entre los intereses que los enfrenten sin que para ello intervengan terceros” y; en la segunda acepción es “la actividad dispuesta por otro en miras a aligerar las tensiones y desencuentros de las partes”.³⁹

E) Mediación

La mediación se puede entender como “el procedimiento en el cual dos partes de un conflicto se reúnen con un tercero, ajeno e imparcial, que facilita la comunicación entre aquellas para que puedan delimitar el conflicto y encontrar su solución. El tercero no hace propuestas de arreglo”.⁴⁰ Alfredo Gozáini, menciona que su objetivo es “encontrar una respuesta pacífica, una alternativa flexible que no tenga el marco preciso de la perspectiva analizada, pudiendo conseguir resultados absolutamente diferentes al cuadro típico que califica la pretensión y su resistencia”. Así, el mediador se convierte en un facilitador para que las partes puedan expresar sus intereses y mediante su técnica, propicia que las partes se alejen de sus posturas antagónicas.⁴¹

F) Los mecanismos alternativos de solución de controversias como derecho humano

El artículo 17 de la CPEUM establece como derecho humano el acceso a mecanismos alternativos de solución de controversias. En este sentido, mencionaremos algunos de los criterios jurisdiccionales que lo han interpretado.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito ha señalado que los mecanismos alternativos de solución de controversias

³⁸ Vado Grajales, Luis Octavio, *op. cit.*, pp. 382 y 383.

³⁹ Gozáini, Osvaldo Alfredo, *op. cit.*, p. 966.

⁴⁰ Vado Grajales, Luis Octavio, *op. cit.*, p. 381.

⁴¹ Gozáini, Osvaldo Alfredo, *op. cit.*, p. 967 -968.

contemplados en el artículo 17 de la CPEUM son un derecho humano.⁴² Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, ha establecido que la justicia no solo está a cargo de los órganos jurisdiccionales del Estado, sino que a partir de una interpretación progresiva de los derechos humanos el acceso a la justicia también abarca a “los mecanismos administrativos de tutela no jurisdiccional que tengan por objeto atender una solicitud, aun cuando ésta no involucre una controversia entre partes.”⁴³

Los criterios referidos, evidencian el desarrollo que han tenido los mecanismos alternativos de solución de controversias en los razonamientos del Poder Judicial de la Federación. Los cuales, fueron constitucionalizados en el artículo 17 de la CPEUM, mediante la reforma de 2008 y pretenden generar un cambio de paradigma de la justicia, promoviendo el modelo de justicia restaurativa.⁴⁴

Desde la doctrina se ha definido a la justicia restaurativa como “una forma de interpretar la justicia y las vías para llegar a ella, que sitúa a la víctima en el lugar que le corresponde como protagonista del conflicto ocasionado y reconoce que no solo ella sufrió un menoscabo en sus intereses, sino que el conflicto también pudo trascender a la comunidad.”⁴⁵ En la consideración de Gorjón Gómez y Rodríguez Rodríguez, el paradigma de justicia restaurativa se enfoca en un cambio de cultura en el que la empatía de las partes es determinante para, en la medida de lo posible, reestablecer las cosas al estado

⁴² Tesis aislada III.2o.C.6 (10a.), *ACCESO A LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, COMO DERECHO HUMANO. GOZA DE LA MISMA DIGNIDAD QUE EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, octubre de 2013, t. III, p. 1723. Que en su parte conducente establece: “[...] la Constitución Federal en el citado artículo 17, cuarto párrafo, va más allá y además de garantizar el acceso a los tribunales previamente establecidos, reconoce, como derecho humano, la posibilidad de que los conflictos también se puedan resolver mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias, siempre y cuando estén previstos por la ley. [...] tanto la tutela judicial como los mecanismos alternos de solución de controversias, se establecen en un mismo plano constitucional y con la misma dignidad y tienen como objeto, idéntica finalidad, que es, resolver los diferendos entre los sujetos que se encuentren bajo el imperio de la ley en el Estado Mexicano.”

⁴³ Tesis aislada I.1o.A.E.48 A (10a), *ACCESO A LA JUSTICIA. LA PROTECCIÓN DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL DEBE EXTENDERSE A LOS MECANISMOS ADMINISTRATIVOS DE TUTELA NO JURISDICCIONAL QUE TENGAN POR OBJETO ATENDER UNA SOLICITUD, AUN CUANDO ÉSTA NO INVOLUCRE UNA CONTROVERSIA ENTRE PARTES*. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, abril de 2015, t. II, p. 1655.

⁴⁴ De acuerdo con Gorjón Gómez y Rodríguez Rodríguez, el concepto de justicia restaurativa fue utilizado por primera ocasión por Albert Eglash en 1977 quien “distinguió tres tipos de justicia criminal: retributiva, distributiva y restaurativa [...] La Justicia Restaurativa proporciona una oportunidad para que el ofensor y la víctima reparen la relación, es decir entren en un proceso de reconciliación”. Cfr. Gorjón Gómez, Francisco Javier y Rodríguez Rodríguez, María Elizabeth, “La justicia restaurativa como vía de pacificación social” en Gorjón Gómez, Gabriel de Jesús (coord.), *Tratado de Justicia Restaurativa. Un enfoque integrador*, México, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 48.

⁴⁵ Méndez Romero, S.V. y Hernández Jiménez, N, “Justicia restaurativa y Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Anuario Colombiano de Derecho Internacional (ACDI)*, 13, 2020, pp. 53 y 54.

en el que estaban antes del conflicto.⁴⁶ Si bien la doctrina se ha enfocado primordialmente al estudio de la Justicia Restaurativa desde el punto de vista del Derecho Penal, estimamos que dicho modelo no solo es aplicable a conflictos en materia penal, por ello, puede trasladarse a otras materias.⁴⁷

Como ya se ha mencionado, la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, establece que la justicia restaurativa se alcanzará a través de procesos restaurativos como la conciliación y la mediación.⁴⁸ Desde una visión doctrinal, los MASC han sido considerados como “herramientas para la paz” debido a que “pretenden en todo momento el desarrollo de esquemas de justicia y paz en todo tipo de conflictos”.⁴⁹

Por su parte, López Chavarría, ha sostenido que “los organismos defensores de los derechos humanos, con sus rasgos específicos tienen como finalidad procurar una mejor administración de justicia”.⁵⁰ En el mismo sentido, Aguilar Cavallo y Steward, han afirmado que el “Defensor del Pueblo se constituye en un medio adicional eficaz para la satisfacción del principio de acceso a la justicia, ya que aumenta, amplía y complementa la posibilidad que tienen los individuos y grupos de ver realizados sus derechos humanos.”⁵¹

De acuerdo con lo anterior, los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos pueden ser considerados como órganos que garantizan el derecho humano de acceso a la justicia. Consideramos que la normatividad de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México representa un avance significativo al concebir a la conciliación y mediación como medios para alcanzar la justicia restaurativa.

⁴⁶ Gorjón Gómez, Francisco Javier y Rodríguez Rodríguez, *op. cit.*, p. 51.

⁴⁷ Por ejemplo, se han abordado las practicas restaurativas como vía de solución de conflictos en las comunidades escolares. Véase Steele Garza, José G., “Las prácticas restaurativas como forma de solución de conflictos en las comunidades escolares” en Gorjón Gómez, Gabriel de Jesús (coord.), *op. cit.*, p. 178 y ss.

⁴⁸ Artículo 92 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Además, dicho artículo establece que las características de la justicia restaurativa son las siguientes: “I. Propiciar un encuentro voluntario entre las personas y la autoridad o las personas servidoras públicas señaladas como responsables, para conversar acerca de los actos u omisiones que originaron los diferendos; II. El reconocimiento de la calidad de víctimas y sus derechos; III. La aceptación, en su caso, de la responsabilidad de las violaciones a los derechos humanos de las personas; IV. Ofrecer la posibilidad de que las partes inmersas en el conflicto participen directa y activamente en la búsqueda de la solución; V. Permitir que las partes determinen de manera colectiva, digna y equitativa, la forma de restaurar satisfactoriamente el daño causado a las víctimas por la violación de sus derechos humanos; VI. Basar la solución en la reparación del daño; VII. Tomar en cuenta la desigualdad de posiciones y las diferencias culturales; VIII. No afectar la moral, derechos de terceros o se contravengan disposiciones de orden público; IX. Privilegiar el acceso a la verdad y observar los principios de proporcionalidad, causalidad, razonabilidad y progresividad, y X. Recomponer el tejido social.”

⁴⁹ Gorjón Gómez, Francisco Javier y Rodríguez Rodríguez, María Elizabeth, *op. cit.*, p. 53.

⁵⁰ López Chavarría, *op. cit.*, p. 251

⁵¹ Aguilar Cavallo, Gonzalo y Steward, Rébecca, *op. cit.*, p. 36.

3. LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y SU ATRIBUCIÓN DE CONCILIACIÓN

Respecto de la atribución de conciliación con que cuenta la CNDH, Jorge Carpizo expresaba que este procedimiento es “la mejor forma de demostrar a la autoridad que el *ombudsman* es un verdadero colaborador y que únicamente persigue la realización de la justicia en el caso concreto.” Asimismo, catalogaba a la conciliación como un “medio ejemplar” porque posee como características: flexibilidad, antiburocratismo y resolución rápida del conflicto.⁵²

A continuación, realizaremos un breve repaso de la normatividad (constitucional, legal y reglamentaria) de la CNDH, con la finalidad de advertir el momento en que se incluye la atribución de conciliación y cómo se ha ido modificando a través del tiempo. Si revisamos, el *Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación*,⁵³ de la lectura al artículo tercero dedicado a las atribuciones de este órgano, podemos advertir que no se incluye ninguna referencia a la atribución de conciliación. Por su parte, en el *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*⁵⁴ de 1990, tampoco aparece la atribución de conciliación. De esta manera, partimos de que en el origen de la CNDH no estaba contemplada dicha atribución en su normatividad.

⁵² Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, *op. cit.*, p. 58

⁵³ Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 6 de junio de 1990.

⁵⁴ Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Diario Oficial de la Federación, 1 de agosto de 1990.

A) *Fundamento constitucional de la CNDH*

Desde su adición a la constitución en 1992⁵⁵ el apartado B del artículo 102 ha sido reformado en tres ocasiones: en 1999⁵⁶, en 2011⁵⁷ y en 2016.⁵⁸ De la revisión a dichas reformas, no encontramos mención expresa del procedimiento conciliatorio en el texto constitucional. Consideramos que dada la trascendencia de esta figura debería de incluirse alguna mención sobre la atribución de conciliación de la CNDH en la CPEUM, para ello el Poder Reformador de la Constitución federal podría tomar como referencia lo realizado por los Poderes Reformadores de las Constituciones de Hidalgo y Ciudad de México.

Así, la Constitución Política del Estado de Hidalgo, en su artículo 9 bis, enuncia que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo “[...] Dentro de las formas de solución a los asuntos que atienda se encontrara (sic) la amigable composición, para lo cual podrá hacer uso de los medios alternos de solución de conflictos de mediación y conciliación siempre que se trate de violaciones no calificadas como graves. [...]]”. Estimamos que esta mención es un acierto ya que desde esta Constitución local se mandata la utilización de los MASC en los casos que así proceda. Por su parte, en el artículo

⁵⁵ En 1992 se incluyó a la CNDH en el artículo 102 de la CPEUM. En esta reforma se dispuso la obligación de las Entidades Federativas de establecer órganos de protección de los derechos humanos, su competencia, las características de las recomendaciones que emitirían, su incompetencia en materia electoral, laboral y jurisdiccional. Además, estableció la facultad de la CNDH para conocer de las inconformidades en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas. Cfr. Decreto por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1992.

⁵⁶ La reforma de 1999 otorgó el carácter de órgano constitucional autónomo a la CNDH, estableciendo su autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio, además, estableció el modo de designación de su presidente y de los integrantes de su Consejo Consultivo, así como la obligación del presidente de la CNDH de presentar anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Cfr. Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 13 de septiembre de 1999.

⁵⁷ La reforma de 2011 incluyó la obligación de todo servidor público de responder las recomendaciones que hicieren los órganos que integran el sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos. Además, estableció la facultad de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente, o bien de las legislaturas de las Entidades Federativas para hacer comparecer a las autoridades y servidores públicos que no acepten o cumplan las recomendaciones. Eliminó la incompetencia en asuntos laborales. Estableció el mandato a los poderes reformadores de la constitución en los Estados y a la entonces Asamblea legislativa del Distrito Federal de garantizar la autonomía de los “organismos de protección de los derechos humanos”. Finalmente, dotó a la CNDH de la facultad para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos. Cfr. Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2011.

⁵⁸ La reforma de 2016, únicamente adecuó la redacción para eliminar toda mención al entonces Distrito Federal, ahora Ciudad de México. Cfr. Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 2016.

48, punto 4, inciso g), de la Constitución Política de la Ciudad de México, se dispone que la Comisión de Derechos Humanos tiene como atribución y obligación “Propiciar procesos de mediación y de justicia restaurativa en las comunidades para prevenir violaciones a derechos humanos”.

B) La Ley de la CNDH

En 1992 con la finalidad de adecuar la reforma al artículo 102 de la CPEUM, se expidió la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.⁵⁹ Desde su promulgación se estableció el procedimiento de conciliación. Cabe mencionar que dicha Ley ha sido reformada en dieciséis ocasiones,⁶⁰ no obstante, los artículos referentes a la atribución de conciliación (6 fracción VI; 24; 36; y, 53) no han sido modificados a la fecha. A continuación, se hará una breve mención de estos.

El artículo 6, fracción VI de Ley, establece que una de las atribuciones de la CNDH es: “Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita”.

Por otra parte, el artículo 24, fracción III de la Ley, enuncia como una de las facultades y obligaciones de los Visitadores Generales la de: “Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así lo permita”.

Mención especial merece el procedimiento establecido en el Título III de la citada Ley, que dispone en su artículo 36, lo siguiente:

Desde el momento en que se admita la queja, el Presidente o los Visitadores Generales o adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de derechos humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto.

⁵⁹ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 1992.

⁶⁰ De acuerdo a la consulta realizada en el portal web de la Cámara de Diputados. [consultado el 15 de marzo de 2021] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcndh.htm>

El procedimiento concluye al lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento del o de los responsables, en este caso la Comisión Nacional lo hará constatar y ordenará el archivo del expediente, no obstante:

[...] podrá reabrirse cuando los quejosos o denunciantes expresen a la Comisión Nacional que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo de 90 días. Para estos efectos la Comisión Nacional en término de setenta y dos horas dictará el acuerdo correspondiente, y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes.

Por otra parte, en el artículo 53 de la Ley se establece la obligación de incluir “los efectos de la labor de conciliación” en los informes anuales que presenta el presidente de la CNDH. Como se verá más adelante, esta disposición fue replicada en las leyes de los órganos locales de protección de los derechos humanos.

C) *El Reglamento Interno de la CNDH*

También en 1992, se publicó un nuevo *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*,⁶¹ el cual abrogó el Reglamento de 1990. En este nuevo ordenamiento se incluyó y delimitó la atribución de conciliación de la CNDH a fin de armonizar su contenido con el de la Ley. El Reglamento promulgado en 1992, fue modificado en una sola ocasión, el 17 de noviembre de 2000.⁶²

En 2003 se expidió un nuevo *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*,⁶³ abrogando el Reglamento Interno de 1992. En este nuevo reglamento se hicieron modificaciones a los artículos que se referían al procedimiento de conciliación. De la comparación entre la normatividad abrogada y la vigente, advertimos que los cambios no son tan representativos, en todo caso lo que si es evidente es que en el Reglamento de 2003

⁶¹ Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Diario Oficial de la Federación, 12 de noviembre de 1992.

⁶² Con la finalidad de incluir la facultad de la CNDH de emitir Recomendaciones generales. Cfr. Acuerdo del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por el que se adiciona el artículo 129 bis al Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Diario Oficial de la Federación, 17 de noviembre de 2000.

⁶³ Acuerdo del Consejo Consultivo por el que se aprueba el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Diario Oficial de la Federación, 29 de septiembre de 2003.

se eliminaron plazos que operaban a favor del quejoso, además se advierte que se delimitó el concepto de infracción grave a los derechos fundamentales, lo cual ayuda a determinar la procedencia de la conciliación.

D) La razón que llevó a incluir a la conciliación como atribución de la CNDH

Una duda que podría suscitar el presente análisis es la siguiente: ¿por qué no se incluyó la atribución de conciliación de la CNDH desde su origen en 1990? Al respecto, consideramos que la influencia de los “Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos”, (también denominados “Principios de París”) fue decisiva para que en la Ley de la CNDH de 1992 se agregara la atribución de conciliación, tal y como se desarrollará en el presente apartado.

Respecto al origen de los “Principios de París”, señala Luis Raúl González Pérez, lo siguiente:

[...] se elaboraron como resultado del Primer Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, que se celebró en la ciudad de París, Francia, del 7 al 9 de octubre de 1991. Posteriormente, estos principios fueron adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con la Resolución 1992/54, de marzo de 1992, reafirmada por la Asamblea General con la Resolución 48/134 del 4 de marzo de 1993.⁶⁴

Para el mismo autor, la importancia de estos principios radica en que “se han convertido en el fundamento y fungen como el principal punto de referencia del cual se debe partir para la creación de las INDH [Instituciones Nacionales de Derechos Humanos] alrededor del mundo”.⁶⁵ Además, en consideración de Aguilar Cavallo y Steward, los Principios de París “proporcionan un estándar internacional mínimo que asegura la existencia de una institución nacional de derechos humanos efectiva, eficiente e independiente”.⁶⁶ De esta manera, podemos entender la trascendencia que tuvieron estos principios para la creación de instituciones de protección y promoción de los derechos humanos.

⁶⁴ González Pérez, Luis Raúl, *op. cit.*, p., p. 104.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 105. Corchetes propios.

⁶⁶ Aguilar Cavallo, Gonzalo y Steward, Rébecca, *op. cit.*, p. 24.

Conforme Aguilar Cavallo y Steward, los Principios de París, disponen seis características básicas que deben cumplir las INDH:

- i) independencia garantizada por texto constitucional o legislativo, ii) autonomía respecto al gobierno, iii) pluralismo, incluida su composición, iv) mandato amplio, basado en las normas universales de derechos humanos, v) facultades de investigación adecuadas y vi) recursos adecuados.⁶⁷

Para la materia del presente estudio, resulta pertinente destacar que los principios antes aludidos, constan de un apartado denominado “Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasijurisdiccional” en el cual se enuncia que una de las funciones encargadas a las INDH podrá basarse en lo siguiente:

Tratar de hallar una solución amistosa mediante la conciliación o, dentro de los límites establecidos por ley, mediante decisiones obligatorias o, en su caso, cuando sea necesario, siguiendo un procedimiento de carácter confidencial [...]⁶⁸

Como se ha mencionado, los Principios de París representan una influencia importante para la creación de INDH y la propagación de este modelo en diversas latitudes.⁶⁹ No obstante, como señala Gomes da Silva, antes de que se establecieran los Principios de París ya se habían creado instituciones de protección de derechos humanos en Latinoamérica, como la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala en 1985, sin embargo, es a partir de la década de los 90 que aumenta su número de manera exponencial.⁷⁰ También, González Pérez, coincide en señalar que “en el caso de México la CNDH se creó an-

⁶⁷ *Ibidem*, p. 33.

⁶⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos” A/RES/48/134, del cuadragésimo octavo periodo de sesiones, adoptada el 4 de marzo de 1994, [consultado el 15 de marzo de 2021] Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/48/134>

⁶⁹ La Global Alliance of National Human Rights Institutions, tiene en su registro 117 INDH, de las cuales 84 cumplen cabalmente con los Principios de París. Es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Cfr. GANHRI, Chart of the Status of National Institutions. Accreditation. Status as of 20 January 2021, pp. 1 y 8. [consultado el 15 de marzo de 2021] Disponible en: <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2021/01/Status-Accreditation-Chart-as-of-20-01-2021.pdf>

⁷⁰ Gomez da Silva, Eliezer, “Derechos en el ámbito del Estado: Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Ministerios Públicos en América Latina- más allá de los Principios de París”, Fiss, Owen... et al. SELA 20, 2015, p. 5. Disponible en: https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/SELA14_Silva_CV_Sp.pdf

tes de que se dieran los Principios de París, y la referencia directa que se tuvo en el momento de hacerlo fue “la figura del ombudsman escandinavo.”⁷¹ En similar sentido Aguilar Cavallo y Steward, mencionan que “el Defensor del Pueblo latinoamericano se inspira de la figura del Ombudsman contemplada en la Constitución sueca de 1809”.⁷²

Desde nuestro punto de vista, lo anterior, explicaría porque en el Decreto que creó la CNDH en 1990, no se incluyó la atribución de conciliación, dado que no tuvo como referente a los “Principios de París” sino el modelo de *ombudsman* escandinavo. Además, conforme a dichos principios, el procedimiento conciliatorio tiene un carácter confidencial lo cual nos ayudaría a entender porque la mayoría de los órganos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos en México ha decidido no hacer públicos los acuerdos de conciliación. No obstante, consideramos que a la luz del artículo 6 de la CPEUM, estos deberían ser públicos, siempre y cuando se protejan los datos personales de los quejosos.

4. LAS ATRIBUCIONES DE CONCILIACIÓN Y MEDIACIÓN DE LOS ÓRGANOS NO JURISDICCIONALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS A NIVEL LOCAL EN MÉXICO

Del análisis a las leyes de los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos de las Entidades Federativas, se advierte que una buena parte de estas legislaciones sigue –tal y como si se tratara de un parámetro– la redacción de los artículos 6 fracción VI; 24; 36; y, 53 de la Ley de la CNDH, los cuales se refieren a la atribución conciliatoria, no obstante, un número importante de leyes locales presentan novedades dignas de destacar. A continuación, se muestra un cuadro que da cuenta de un estudio preliminar sobre la atribución de conciliación y mediación con que cuentan los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos a nivel local.

⁷¹ González Pérez, Luis Raúl, *op. cit.*, p.106.

⁷² Aguilar Cavallo, Gonzalo y Steward, Rébecca, *op. cit.*, p. 26.

Entidad federativa	Apartado específico	Informe anual	Mediación	Conciliación
Aguascalientes	x	-	-	x
Baja California	-	x	-	x
Baja California Sur	-	x	x	x
Campeche	-	x	-	x
CDMX	x	x	x	x
Chiapas	-	x	-	x
Chihuahua	-	x	-	x
Coahuila	x	x	-	x
Colima	-	x	-	x
Durango	-	x	-	x
Guanajuato	-	-	-	x
Guerrero	x	-	x	x
Hidalgo*	-	x	-	-
Jalisco	x	x	-	x
México	x	-	x	x
Michoacán	-	x	x	x
Morelos	-	-	-	x
Nayarit	x	x	-	x
Nuevo León	-	x	-	x
Oaxaca	-	x	x	x
Puebla	-	x	-	x
Querétaro	x	-	-	x
Quintana Roo	-	x	x	x
San Luis Potosí	-	-	-	x
Sinaloa	x	x	-	x
Sonora	-	x	-	x
Tabasco	x	x	-	x
Tamaulipas	-	-	-	x
Tlaxcala	-	x	-	x
Veracruz	-	-	-	x
Yucatán	x	x	-	x
Zacatecas	-	x	-	x
Total	11	23	7	31

*En esta Entidad Federativa el medio alterno de solución se denomina "amigable composición"

Cuadro de elaboración propia con base en las leyes respectivas.⁷³

⁷³ Para la elaboración de este cuadro se revisó la Constitución, la Ley y el Reglamento Interior aplicable para cada órgano local. En la columna denominada "Apartado específico" se resaltan los órganos que en su ley respectiva cuentan con un apartado dedicado al procedimiento de conciliación, o bien al de mediación, o en su caso ambos. En la columna denominada "Informe anual", se destacan las leyes que contienen la obligación expresa de que los presidentes en su informe anual den cuenta de las conciliaciones del órgano. En las columnas de "mediación" y

De la información presentada se observa que 11 de las 32 leyes que delimitan la actuación de los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos a nivel local, contienen un apartado específico⁷⁴ dedicado a los procedimientos de conciliación y/o mediación.

Respecto a la obligación del presidente del órgano no jurisdiccional de protección de los derechos humanos a nivel local, de referirse al rubro de las conciliaciones en su informe anual, se advierte que 23 leyes locales siguen el modelo del artículo 53 de la Ley de la CNDH.

Referente a la inclusión de la figura de mediación como mecanismo alternativo de solución de conflictos, como se puede apreciar 7 órganos ya contemplan en su ley esta figura. Cabe subrayar que 31 órganos locales incluyen la figura de conciliación, con excepción de Hidalgo, en este caso su ley respectiva denomina a este procedimiento como “amigable composición” (que puede ser equiparable).

Otro punto destacable es que existen 2 órganos de protección no jurisdiccional de los derechos humanos a nivel local que cuentan con un área específica que se encarga del procedimiento de mediación y conciliación, es el caso de: Estado de México⁷⁵ y Michoacán⁷⁶. Además de lo anterior, un caso sobresaliente es la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, que en el artículo 124 de su Ley, establece que el titular del Centro de Mediación y Conciliación “deberá de contar con certificación como mediador conciliador y con título profesional de área a fin a las ciencias sociales”. En nuestra opinión ambos requisitos son importantes, debido a que la persona encargada de esta área debe estar capacitada para cumplir con su encomienda y además, el segundo criterio da oportunidad a que otros profesionales del área de ciencias sociales puedan acceder a estos cargos públicos, ya que es necesario que el conflicto que presentan los quejosos ante estas instancias no se vea únicamente desde una perspectiva jurídica sino desde áreas como la antropología, sociología, psicología, etcétera.

“conciliación” se marca si el órgano cuenta con uno de estos procedimientos o con ambos.

⁷⁴ Aguascalientes (Capítulo II de “De la conciliación”); Ciudad de México (Capítulo IV “De la conciliación, mediación y justicia restaurativa”); Coahuila (Subapartado Primero “La Conciliación”); Guerrero (Sección Tercera “De la mediación y la conciliación”); Jalisco (Capítulo VII “De la Conciliación”); Estado de México (Capítulo VI “De la mediación y la conciliación”); Nayarit (Subapartado Primero “La conciliación”); Querétaro (Capítulo V “De la conciliación”); Sinaloa (Capítulo VI “De la conciliación de las partes”); Tabasco (Capítulo II “De la Conciliación”); Yucatán (Capítulo IV “Conciliación”).

⁷⁵ Título Quinto “Del Centro de Mediación y Conciliación”, artículos 123-128 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos de Estado de México.

⁷⁶ Capítulo Décimo Primero “Subcoordinación de mediación y conciliación”, artículos 62-64 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo.

Respecto a la publicidad de las conciliaciones emitidas por los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, se detectaron tres Comisiones de Derechos Humanos a nivel local que contemplan en su normatividad de manera expresa la publicidad de las conciliaciones, en dos de estas se contempla de manera potestativa, es el caso de: San Luis Potosí⁷⁷ y Veracruz- Llave⁷⁸. A diferencia de las Comisiones comentadas, en el caso de Sinaloa, en la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa,⁷⁹ se dispone la obligación del presidente del órgano de dar publicidad a las conciliaciones.

Consideramos que los casos antes referidos representan un avance significativo en la publicidad de las conciliaciones, no obstante, desde nuestro punto de vista debería ser una obligación más que una facultad, tal y como ya se dispone en la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa. Además, tendría que ser la regla general y no la excepción que se publiquen las conciliaciones de los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos. A este respecto, Chacón Corado menciona que la publicidad periódica de las resoluciones de los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, “robustece, oxigena y prestigia a la institución”⁸⁰. Coincidimos con el autor y consideramos que la publicidad de los documentos en donde figure el procedimiento seguido en las conciliaciones y mediaciones que emitan estos órganos, abonará a acrecentar su autoridad moral, en virtud de que se podrá destacar su labor de mediación y conciliación para solucionar los conflictos que se le plantean.

A manera de reflexiones finales vale decir lo siguiente: somos de la idea que se tendrán mejores resultados en la materia, si se fortalecen los medios alternativos de solución de conflictos al interior de estos órganos, para lograrlo, estimamos que, se deben modificar sus leyes, en el sentido de establecer en

⁷⁷ Artículo 143 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí, el cual, establece que dicho órgano podrá publicar en su totalidad o en forma resumida las recomendaciones, conciliaciones, medidas precautorias y los acuerdos de no responsabilidad que emita.

⁷⁸ Artículo 6 fracción XVIII de Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el Estado de Veracruz-Llave, en la cual, se enuncia que el presidente de dicha Institución tendrá la facultad de “Dar publicidad a las recomendaciones, a las conciliaciones y a los acuerdos que emita la Comisión Estatal de Derechos Humanos, que sean de relevancia para la sociedad, así como a los estudios que fomenten y difundan una cultura de respeto a los derechos [...]”.

⁷⁹ Artículo 103 de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa, que en su parte conducente menciona que el presidente “deberá publicar en su totalidad o en forma resumida las Recomendaciones, y acuerdos de conciliación y de no responsabilidad que emita. En casos excepcionales podrá determinar si los mismos sólo deben comunicarse a los interesados de acuerdo con las circunstancias del propio caso.”

⁸⁰ Chacón Corado, Mauro Roderico, “Instituciones no jurisdiccionales conciliación, arbitraje y ombudsman”, en AA. VV., Justicia y Sociedad, *op. cit.*, p.951

su estructura áreas exclusivamente dedicadas a estos procedimientos y garantizando que el personal se encuentre capacitado para sustanciarlos. Consideramos que el acceso al contenido de las conciliaciones y mediaciones emitidas por estos órganos es importante, puesto que su publicidad no solo representa mayor transparencia respecto a dichos procedimientos, sino que también permitiría el análisis de estos documentos para encaminar un estudio pormenorizado que permita determinar su eficacia en la solución de conflictos. Asimismo, la publicidad contribuiría a difundir experiencias exitosas de resolución de conflictos de los treinta y tres órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos en México.

5. CONCLUSIONES

I. Para los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos los procedimientos de conciliación y mediación son una importante herramienta de solución de cierto tipo de conflictos en los que no se hayan suscitado violaciones graves a los derechos humanos y, constituyen medios alternativos de solución de conflictos en sentido estricto, de acuerdo con la clasificación propuesta en el presente trabajo. Sostenemos, que los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos pueden ser considerados como órganos que garantizan el derecho humano de acceso a la justicia. Además, como se ha visto, la normatividad de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México concibe a la conciliación y mediación como medios para alcanzar la justicia restaurativa, lo que indudablemente representa un avance significativo en esta materia.

II. Como se ha señalado, la atribución de conciliación en la normatividad de la CNDH fue incluida en 1992, al promulgarse su Ley. Desde nuestro punto de vista, se adicionó dicha atribución con motivo de la influencia que tuvieron los “Principios de París” en la configuración de la mayoría de las instituciones de protección no jurisdiccional de los derechos humanos en el mundo.

III. Del análisis a las Leyes de los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos a nivel local, el resultado arrojó que 31 órganos locales incluyen la figura de conciliación y respecto a la mediación 7 órganos contemplan en su ley esta figura. Además, se evidenció que en las Entidades Federativas pueden encontrarse buenas prácticas para mejorar los diseños institucionales de estos órganos, como en el caso de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México que puede servir como referente

para los demás órganos en las Entidades Federativas y para la CNDH. En ese sentido, al igual que el modelo *ombudsman* permeó de la periferia al centro en el caso mexicano, las mejoras a su diseño institucional pueden operar en similar sentido.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Cavallo, Gonzalo y Steward, Rébecca, “El defensor del pueblo latinoamericano como institución independiente de promoción y protección de los derechos humanos: referencia especial a la situación actual en Chile”, *Revista de Derecho*. Universidad Católica del Norte, Coquimbo, vol. 15, núm. 2, 2008.
- Ávila López, María Eugenia, “El Ombudsman local: antecedentes evolución y realidades”, en Cisneros Fariás, Germán, Fernández Ruiz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Ombudsman local: Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM-IIJ, 2007.
- Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, México, CNDH-UNAM, 1993.
- Carpizo, Jorge, “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 3, julio-diciembre 2000.
- Castañeda, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, México, CNDH, 2011.
- Camarillo Cruz, Beatriz, “El derecho administrativo y los medios alternativos para la solución de controversias: retos y dilemas”, en Sánchez- Castañeda, Alfredo, et. al. (coords.), *Desafíos de los medios alternativos de solución de controversias en el derecho mexicano contemporáneo*, México, UNAM-DDU, 2019.
- Chacón Corado, Mauro Roderico, “Instituciones no jurisdiccionales conciliación, arbitraje y ombudsman”, en AA. VV., *Justicia y Sociedad*, México, UNAM-IIJ, 1994.
- Fix-Fierro, Héctor, “La reforma al artículo 102 de la Constitución”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Año XXVI, núm. 76, enero-abril de 1993.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, México, CNDH, 2011.
- González Oropeza, Manuel, *Constitución y Derecho Humanos. Orígenes del control jurisdiccional*, 3a ed., Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2020.
- Gorjón Gómez, Francisco Javier y Rodríguez Rodríguez, María Elizabeth, “La justicia restaurativa como vía de pacificación social” en Gorjón Gómez, Gabriel

- de Jesús (coord.), *Tratado de Justicia Restaurativa. Un enfoque integrador*, México, Tirant lo Blanch, 2016.
- González Pérez, Luis Raúl, “El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos en México”, *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, Año V, núm. 28, julio-diciembre de 2011.
- Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Marchas y contramarchas en economía y derecho administrativo*, t. 11, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2015.
- Gozaíni, Osvaldo Alfredo, “Instituciones no jurisdiccionales para la resolución de conflictos”, en AA. VV., *Justicia y Sociedad*, México, UNAM-IIIJ, 1994.
- Gomez da Silva, Eliezer, “Derechos en el ámbito del Estado: Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Ministerios Públicos en América Latina- más allá de los Principios de París”, Fiss, Owen... et al. SELA 20, 2015.
- Guzmán Palma, David Ulises, “Los medios alternativos para la solución de conflictos y la justicia restaurativa. Historia y desarrollo teórico- conceptual en México” en Sánchez- Castañeda, Alfredo, et. al. (coords.), *Desafíos de los medios alternativos de solución de controversias en el derecho mexicano contemporáneo*, México, UNAM- DDU, 2019.
- Vado Grajales, Luis Octavio, “Medios alternativos de resolución de conflictos” en Cienfuegos Salgados, David y Macías Vázquez, María Carmen (coords.), *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano*, México, UNAM-IIIJ, 2006.
- Valencia Carmona, Salvador, “La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el esfuerzo creador de Jorge Carpizo”, en Carbonell, Miguel, *et. al.*, (coords.), *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y Vida Universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, t. V, vol. 2, México, UNAM-IIIJ, 2015.
- Mabel Ivanega, Miriam, *Instituciones de Derecho administrativo*, 2a ed., Bogotá, Universidad de Externado de Colombia, 2013.
- Marie, Jean Bernard, “Las Instituciones Nacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos”, *Relaciones Internacionales*, La Plata, núm. 13, 1997.
- Méndez Romero, S.V. y Hernández Jiménez, N, “Justicia restaurativa y Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Anuario Colombiano de Derecho Internacional (ACDI)*, 13, 2020.
- Steele Garza, José G., “Las prácticas restaurativas como forma de solución de conflictos en las comunidades escolares” en Gorjón Gómez, Gabriel de Jesús (coord.), *Tratado de Justicia Restaurativa. Un enfoque integrador*, México, Tirant lo Blanch, 2016.
- Ovalle Favela, José, “Instituciones no jurisdiccionales: conciliación, arbitraje y ombudsman” AA. VV., *Justicia y sociedad*, México, UNAM-IIIJ, 1994.

- Islas Colín, Alfredo e Islas Colín, Marco Antonio, “El ombudsman: control no jurisdiccional y protección de derechos humanos”, en Cisneros Farías, Germán, Fernández Ruiz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Ombudsman local: Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM-IIJ, 2007.
- López Chavarría, José Luis, “Notas sobre la creación y regulación de los organismos locales defensores de los derechos humanos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Año XXIX, núm. 85, enero- abril, 1996.
- López Olvera, Miguel Alejandro, Meza Márquez, Enrique, Contreras Minero, Marco Antonio y Acuyte González Gerardo, *Órganos Constitucionales Autónomos. Análisis y radiografía de su arquitectura constitucional Federal y Estatal en México*, México, IIJ, UNAM. En prensa.
- Salazar Ugarte, Pedro, *El poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, FCE, 2017.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, México, SCJN, 2008.