



QUEJA EN EL PROCEDIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS

“Queja” viene del latín, del verbo “*queror*” *questus sum* dep. quejarse, deplorar (*suum fatum*, su suerte; *de aliqua re q.*, quejarse de algo), hacer oír sus quejas, sus voces plañideras. De ahí la partícula interrogativa “*quāre*”, adverbio que significa “¿por qué?”, “¿por qué motivo?”.

Y en otra acepción, queja es querella.

Del latín *querēla-æ*, f. Queja, lamentación, reclamación, demanda, querella, descontento (*civitatis* de la ciudad), enfermedad. (Diccionario *Vox* latino-español-latino).

Una queja es una expresión que denota molestia, disgusto, lamentación o dolor. Una queja puede expresarse de diferentes maneras. En forma oral presenta peculiaridades de enojo y las palabras utilizadas pueden ser ofensivas o expresar dolor por el daño que es la razón de la queja. Pueden ser escritas, lo que es común en instituciones o dependencias gubernamentales en donde se emiten quejas y protestas por el incumplimiento de algún servicio o por la violación de derechos.

Quien se queja es porque está insatisfecho, porque reclama algo, y también porque de alguna manera quiere conseguir o indagar algo.

De la pretensión de plantear una queja o reclamación viene la acepción judicial que generalmente damos a este vocablo en derecho.

La queja en el procedimiento de derechos humanos es de carácter no jurisdiccional, cuasi-contencioso, paraprocesal o voluntario y de naturaleza administrativa; tiene varias acepciones, designa diversos tipos de acciones y recursos.

En México la queja, también llamada “reclamación” o “denuncia” en el procedimiento de derechos humanos, como acción, constituye un documento en el cual una o varias personas describen actos u omisiones cometidos por una autoridad o servidor/a público/a y que consideran violatorio de sus derechos humanos.

Su fundamento jurídico lo encontramos en el art. 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su Reglamento Interno.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), conoce de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor/a público/a, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos; asimismo formulan recomendaciones públicas, no vinculatorias. Todo servidor/a público/a está obligado/a a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos.

Por ningún motivo la CNDH podrá examinar cuestiones jurisdiccionales o asuntos electorales.

La formulación de quejas y denuncias no afecta el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan hacer valer los afectados conforme a las leyes, no suspende ni interrumpe sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad.

Por otra parte, en este procedimiento existe también el recurso de queja mediante el cual se sustancian las inconformidades que se presenten ante la CNDH. Este recurso solo puede ser promovido por los quejosos o denunciantes que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción de los organismos locales de derechos humanos.

Los procedimientos de queja que se sigan ante la CNDH deben ser breves y sencillos, y se ejercerá la suplencia en la deficiencia de la queja.

Cualquier persona puede denunciar. La queja debe presentarse por escrito; sin embargo, en casos urgentes es posible formularla por cualquier medio de comunicación electrónica. No se admiten comunicaciones anónimas, pero en caso necesario se mantiene estricta confidencialidad sobre el nombre y datos del quejoso.

Si se llega a la conclusión de que existió violación de los derechos humanos, la CNDH emite una recomendación; por el contrario, si determina que la autoridad actuó justificadamente, concluye el expediente con un acuerdo de no responsabilidad.

En el sistema interamericano de derechos humanos, la Convención Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) analiza e investiga las violaciones de derechos humanos cometidas por autoridades gubernamentales, emite un informe y formula recomendaciones al Estado miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA) responsable y le otorga un plazo para cumplirlas a fin de que se restablezca el goce de los derechos en la medida de lo posible, para que los hechos no vuelvan a ocurrir en el futuro y para que se investiguen y se repare a las víctimas. Puede publicar sus conclusiones y recomendaciones en su informe anual ante la Asamblea General de la OEA.

El término “queja” no se utiliza en este procedimiento. El Reglamento de la CIDH establece el de “petición”. Así, peticionario/as es la persona o grupo de personas (puede ser una organización no gubernamental, ONG) que presenta la petición, y presunta/s víctima/s será la persona o grupo de personas presuntamente afectado/as por los hechos alegados en la petición. Las presuntas víctimas deben estar determinadas o ser determinables.

La parte peticionaria debe demostrar que hubo una violación a alguno de los tratados interamericanos de derechos humanos.

En el sistema de las Naciones Unidas existen dos procedimientos para la presentación de quejas o denuncias por violación de derechos humanos.

Por una parte, el procedimiento ante el comité respectivo para que examine las denuncias, en virtud de violaciones de los derechos que sean objeto de cuatro de los seis tratados de derechos humanos llamados “básicos”, que son: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Así como las quejas o denuncias que se presentan mediante procedimientos especiales a la Comisión de Derechos Humanos y a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer.

Al igual que en los casos anteriores, los mecanismos para su presentación son sencillos y accesibles.

La denuncia a un comité, también llamada “comunicación” o “queja”, no tiene que revestir una forma determinada.

Cualquier persona puede presentar una denuncia de violación de los derechos consagrados en el tratado para que el comité respectivo emita un fallo cuasi judicial; sin embargo, la denuncia no puede ser anónima.

Las denuncias con arreglo a uno de los cuatro tratados solo se pueden presentar contra el Estado que cumpla dos condiciones: ser parte en el tratado correspondiente y reconocer la competencia del comité establecido en virtud del tratado pertinente para examinar denuncias de particulares.

Cuando un comité toma una decisión, llamada “opinión”, sobre el fondo de una denuncia, suele hacer sugerencias y/o recomendaciones, incluso si formalmente ha llegado a la conclusión de que no existió violación de la convención de que se trate.

Por su parte, los procedimientos de quejas o denuncias a las comisiones arriba citadas son distintos de los de las quejas o denuncias ante los comités, presentadas en virtud de los tratados internacionales. Las quejas o denuncias a las comisiones se centran en pautas y tendencias más sistemáticas de violaciones de los derechos humanos, y se pueden presentar contra cualquier país del mundo.

La queja o denuncia se debe presentar por escrito, y debe ir firmada y especificar el Estado parte contra el que se presenta.

María de Lourdes García Ruiz

QUÓRUM

El *Diccionario de la Lengua Española* define al quórum como: “Número de individuos necesario para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos”.

En el contexto del derecho parlamentario, el quórum es el número mínimo de miembros presentes que se requiere para que la Cámara baja o la alta puedan ya sea instalarse, deliberar válidamente, y en su caso, emitir resoluciones obligatorias; es decir, para que exista un mínimo de representatividad en las decisiones que se vayan a tomar.

En México, el quórum necesario para que el Congreso pueda sesionar data de la Constitución de 1824, art. 36, la cual señalaba que el Congreso no podía “abrir sus sesiones sin la concurrencia de más de la mitad del número de sus miembros”.

Posteriormente, la Constitución de 1857, en su art. 61, reguló el quórum en los mismos términos que la de 1824. Al restituirse la Cámara de Senadores en 1874 se estableció para ésta un quórum de dos tercios de sus integrantes.

Esta última situación fue regulada de la misma manera por el texto original de la Constitución de 1917; sin embargo, el 3 de septiembre de 1993 se reformó el art. 63 unificándose el criterio sobre el quórum para sesionar en ambas Cámaras: más de la mitad de los miembros. De tal manera, la Cámara de Diputados solo puede abrir sus sesiones con la concurrencia de

251 miembros, y la de Senadores con 65 (*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*).

En su libro *Esencia y valor de la democracia*, Hans Kelsen afirma que el principio de la mayoría parlamentaria supone la existencia de una minoría, pues en ciertas esferas de intereses solo pueden dictarse normas con el asentimiento de una minoría calificada y no contra su voluntad; es decir, ciertas decisiones solo son posibles mediante un acuerdo entre mayoría y minoría.

También afirma Kelsen que todo el procedimiento parlamentario con su técnica, con sus controversias dialécticas, discursos y réplicas, argumentos y refutaciones, tiende a la consecución de transacciones. En ello estriba el verdadero sentido del principio de mayoría en la democracia genuina, y por esto es preferible darle el nombre de “principio de mayoría y minoría” (como dice en su libro Kelsen Hans, *Esencia y valor de la democracia*).

Acorde con el propio Kelsen, uno de los problemas más difíciles y peligrosos del parlamentarismo es el de la obstrucción, pues los preceptos reguladores del proceso parlamentario, y especialmente los derechos concedidos a las minorías, pueden ser utilizados por éstas para entorpecer e incluso paralizar el mecanismo parlamentario, ya sea mediante medios reglamentarios o ilegales. Sin embargo, según el jurista austriaco, la obstrucción ha sido no pocas veces un medio que en lugar de imposibilitar la formación de la voluntad parlamentaria la ha encauzado hacia una transacción entre mayoría y minoría.

Bajo este contexto, es pertinente que se definan los tipos de mayoría que pueden presentarse en los cuerpos deliberativos como los congresos o legislaturas:

Tipos de mayoría:

- a) Simple: la que representa la mitad más uno de los votos de los diputados presentes en una sesión.
- b) Relativa: la que representa el mayor número de votos que los diputados presentes en una sesión, respecto a los distintos resultados de las votaciones emitidas para un solo asunto.
- c) Calificada: la que representa las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura.

En el derecho comparado encontramos que en el ámbito parlamentario el porcentaje de miembros que se requieren para integrar el quórum varía en distintos países; por ejemplo, en Colombia se exige el 25% del total de los parlamentarios; en Chile, con la concurrencia de una tercera parte del total de los miembros de las Cámaras se puede sesionar; en Costa Rica el quórum para que se puedan efectuar sesiones es de dos tercios del total de la Asamblea; en Cuba, Perú y Paraguay es de más de la mitad del total de los miembros, y por último, en Argentina, Bolivia y Venezuela es el de mayoría absoluta. Asimismo, se exige el quórum al instalarse la sesión y al momento de la votación.

Ahora bien, la figura del quórum es aplicable también a otro tipo de cuerpos colegiados, bien sea en el ámbito de los poderes judiciales u órganos constitucionales autónomos.

Por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México está compuesta por once ministros, y se requiere de un quórum de siete ministros

para sesionar válidamente, y para tomar decisiones como declaraciones de inconstitucionalidad en el Pleno se requieren mayorías calificadas de ocho ministros (tal y como lo menciona el art. 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se compone de siete miembros, y en términos del art. 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación puede sesionar válidamente con un quórum de cuatro magistrados. En el caso de las Salas Regionales, también por ley se establece que se integran por tres magistrados, y para sesionar válidamente tienen que estar los tres magistrados, en cuyo caso, ante la ausencia de uno de ellos, un secretario en funciones cubrirá la ausencia del magistrado. Similar modelo adoptan los tribunales colegiados de circuito (tribunales de alzada en juicio de amparo y cortes de casación en el derecho comparado), quienes revisan la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones de los tribunales de las entidades federativas vía amparo directo.

El problema se ha presentado en órganos constitucionales autónomos o con autonomía técnica, como el Consejo de la Judicatura Federal (en términos del art. 100 de la Constitución mexicana es el órgano que administra, vigila y disciplina al Poder Judicial de la Federación con independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Se conforma por miembros del Poder Judicial de la Federación, Senado de la República y Ejecutivo Federal) que se integra por siete miembros, y el quórum se integra con cinco consejeros; sin embargo, existen casos en que por meses no se han designado a los propios consejeros, y aun cuando existe quórum para sesionar, existe el riesgo de empatar una decisión fundamental; por ejemplo: una suspensión a juez o magistrado; o bien en el caso del Instituto Federal Electoral, que se integra por nueve consejeros, y en términos del art. 115 del Código Federal de Procedimientos Electorales se requiere que esté la mayoría de los consejeros, entre ellos su presidente, y de no cubrirse las vacantes de consejeros existen serios riesgos para las decisiones del órgano que tiene encargada la función estatal de organizar las elecciones; por ejemplo, la aprobación o no de un dictamen de fiscalización de los partidos políticos.

La justificación de la exigencia del quórum, tanto en órgano parlamentario como en órgano deliberativo (judicial o constitucional autónomo) estriba en que las decisiones deben estar sustentadas en el criterio de la mayoría, pues en términos lógicos una mayoría supone que goza del principio de razón suficiente para tomar cierto tipo de decisiones, con un grado de congruencia, aceptabilidad y atinencia.

Los principios de quórum y de mayoría en los órganos legislativos o parlamentarios no pueden aplicarse para violar derechos fundamentales, porque de acuerdo con filósofos del derecho, como Ernesto Garzón, existe un coto vedado en todo derecho; es decir, un núcleo jurídico que no puede ser decidido por ninguna mayoría. En igual caso, Ferrajoli considera que una decisión, por muy democrática y mayoritaria que sea, si viola derechos fundamentales no es válida.

José Antonio Abel Aguilar Sánchez