Alfredo Félix Buenrostro Ceballos
(coordinador)

Ensayos académicos sobre derechos humanos a partir de la reforma constitucional

Prologuista
Mario Ignacio Álvarez Ledesma

Ensayos académicos sobre derechos humanos a partir de la reforma constitucional / Alfredo Félix Buenrostro Ceballos, coordinador ; prologuista, Mario I. Álvarez Ledesma. -- Mexicali, Baja California : Universidad Autónoma de Baja California, 2016.
391 p. ; 21 cm.

ISBN: 978-607-607-313-1

1. Derechos humanos -- Estudio y enseñanza -- México -- Baja California. 2. Reformas constitucionales -- México -- Baja California. 3. Derechos constitucionales -- México -- Baja California. I. Buenrostro Ceballos, Alfredo Félix, coord. II. Álvarez Ledezma, Mario I., pról. III. Universidad Autónoma de Baja California.

KGF3003.B34 E58 2016

©D.R. 2016 Alfredo Félix Buenrostro Ceballos

Las características de esta publicación son propiedad de la
Universidad Autónoma de Baja California.

ISBN 978-607-607-313-1

Coordinación editorial y edición: Luz Mercedes López Barrera.
Formación y edición: Lydia Coronel Yáñez.

LEGISLACIÓN ELECTORAL Y DERECHOS HUMANOS: LA AUSENCIA DE UN RECURSO EFECTIVO EN CONTRA DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE BAJA CALIFORNIA, QUE PREVÉ NORMAS SOBRE GEOGRAFÍA ELECTORAL *PER SE* VIOLATORIAS AL DERECHO HUMANO AL VOTO IGUAL

Luis Alberto Hernández Morales*

Introducción

El presente ejercicio es producto de las Reflexiones Universitarias Sobre los Derechos Humanos, un proyecto institucional de la Universidad Autónoma de Baja California que enmarca el programa de cursos de actualización permanente para los profesores de derechos fundamentales y que, con motivo del intercambio de ideas entre docentes y expertos facilitadores, ha generado instrumentos de diálogo académico y de divulgación de la cultura de los derechos humanos.

Este ensayo postula que el artículo 14 de la Constitución de Baja California es violatorio del derecho fundamental al voto

* Profesor de la Facultad de Derecho Campus Tijuana de la Universidad Autónoma de Baja California. Correo electrónico: ahernandezmorales@gmail.com

igual y que la inmunidad parcial que constitucionalmente poseen las normas electorales autoaplicativas resulta contraria al derecho humano a la protección judicial. A continuación, el lector encontrará un acercamiento crítico a la regulación del derecho al sufragio en el marco de la geografía electoral y, a propósito de la presencia de normas inconsistentes con el voto igual, al derecho humano a la protección judicial.

El contenido está estructurado en cinco apartados. El primero es un planteamiento introductorio. El segundo se ocupa del vínculo entre el valor igualitario del voto y el diseño de la geografía electoral, de los deberes de garantía y protección de los Estados, del concepto de leyes *per se* violatorias de derechos y del derecho humano a la protección judicial. El tercer apartado delinea la normativa sobre geografía electoral en Baja California. El cuarto son unas reflexiones conclusivas. Y el quinto describe las fuentes de información utilizadas.

Es importante advertir que las propias dimensiones del ejercicio hacen imposible un estudio profundo por lo que el desarrollo es una descripción selectiva de aquellos elementos que paradigmáticamente dan cuenta de la línea argumental preestablecida; asimismo, cabe explicitar que el desarrollo del ensayo asume una perspectiva de derechos humanos en el marco del modelo constitucional vigente, dando cierto énfasis a la jurisprudencia interamericana.

Ahora bien, la transición democrática mexicana, desde su inicio en los años de 1970, configuró un verdadero sistema político complejo que previa afectación del contexto en el cual actúa, en una lógica cibernética y de acuerdo con un patrón de participación progresiva, *a posteriori*, se adapta a las exigencias de quienes intervienen en él. Prácticamente, desde 1988 en adelante, cada elección federal ha estado sucedida de una reforma que introduce

nuevas medidas que buscan legitimar al sistema a través del cual se integran los poderes ejecutivo y legislativo en los diferentes niveles de gobierno.

Esto lo corrobora la última reforma en materia electoral de 2014 que en aras de atender un conjunto de exigencias originadas en elecciones previas introdujo importantes cambios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución, en lo sucesivo). Las candidaturas independientes, la reelección de legisladores y miembros de los ayuntamientos, la paridad de género, la consulta popular, las facultades de asunción y atracción del Instituto Nacional Electoral (INE), los órganos públicos locales electorales e, incluso, el adelanto de las elecciones a junio, entre otros elementos, son nuevas realidades que suponen una verdadera reescritura de las reglas del juego o de lo que José Woldenberg (2001) denomina "carta de navegación".

En este orden de ideas, el derecho electoral mexicano, por su sincronía con el lento e ineficaz proceso de transición democrática, posee una dinámica de cambio que como tendencia constante no parece tener fin en el futuro inmediato. Esto convierte al derecho electoral, a la par con el derecho fiscal, en una de las dimensiones jurídicas con mayor renovación normativa y, por extensión, en una de las áreas en donde al menos estadísticamente hay un mayor riesgo de afectación a los derechos de las personas.

Los derechos político-electorales no solo conforman un subsistema de derechos dentro del sistema de derechos fundamentales, sino que también forman parte de la categoría jurídica de derechos humanos; lo cual los convierte en derechos que gozan de todas aquellas garantías interpretativas y de protección contempladas en la Constitución y en el derecho internacional que ha sido incorporado al derecho doméstico.

En 2016, los bajacalifornianos renovarán la composición del Congreso del Estado y la integración de los cinco ayuntamientos utilizando una nueva "carta de navegación". Sin embargo, no todas las normas electorales incluidas en el paquete de reformas publicado en el *Periódico Oficial* del estado el 12 de junio de 2015 resultan claramente consistentes con el estatuto constitucional de los derechos humanos y, sobre todo, con la definición de los derechos políticos como oportunidades de efectivo ejercicio por parte de sus titulares. De ahí que sea relevante y pertinente, a través de un caso paradigmático, conocer cuáles son los mecanismos disponibles de protección de derechos políticos fundamentales en contra de normas *per se* violatorias.

Derechos humanos y leyes electorales

El derecho al sufragio es un derecho político fundamental reconocido en los artículos 35 de la Constitución, 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Convención Americana, en lo sucesivo) y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pacto, en adelante). El contenido de este derecho deriva tanto de su configuración legal, como de los significados que le han sido asignados por la jurisprudencia nacional e internacional, e incluso por su entendimiento guiado en principios y prácticas de "soft law"; tal y como interpreta el pleno del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito del Poder Judicial de la Federación, en la tesis XXVII.3o.6 CS (10a.):

> De conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su alcance protector en materia de

> derechos humanos, los agentes del Estado mexicano no solo deben observar la normativa internacional de carácter obligatorio y la jurisprudencia interamericana, sino que en virtud de las máximas de universalidad y progresividad que también contempla, debe admitirse el desarrollo de principios y prácticas del derecho internacional de carácter no vinculante previstos en instrumentos, declaraciones, proclamas, normas uniformes, directrices y recomendaciones aceptados por la mayoría de los Estados. Dichos principios son identificados por la doctrina como "soft law" —en inglés—, cuya traducción corresponde a ley suave, normas ligeras, dúctiles o blandas y es empleado dado (i) el sentido de falta de eficacia obligatoria y (ii) en oposición al "hard law" o derecho duro o positivo.

El derecho de sufragio, por tanto, implica votar y ser votado en determinadas condiciones. La vigencia del derecho al sufragio exige que su ejercicio ocurra dentro de un sistema electoral consistente con el carácter universal, igualitario, libre y secreto del voto, en elecciones periódicas y auténticas. Es así como el igual valor y peso político de cada voto, constreñido en el principio electoral de una persona-un voto, es uno de los elementos *conditio sine qua non* del debido ejercicio del derecho humano al sufragio (Beltrán & Almada, 2011: 185).

De hecho, entre los teóricos del derecho electoral hay un amplio consenso sobre lo relevante que resulta el diseño de la geografía electoral en lo que hace al carácter igualitario del voto. Según Nohlen (1994), la garantía de la igualdad cuantitativa de los votos pende de la relación entre población o electores y el número de representantes a elegirse. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante, Sala Superior del TEPJF), en la Tesis LXXIX/2002, sustentó que uno de los propósitos de

la delimitación de cada uno de los distritos electorales, justamente, es buscar "que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes".

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el párrafo 116 del informe número 137/99, relativo al caso 11.863 de Andrés Aylwin Azócar y otros contra Chile, consideró que del artículo 23 de la Convención Americana se deriva una obligación a cargo de los Estado parte, consistente en que "la soberanía popular pueda ejercerse sin discriminaciones injustificadas que impliquen una pérdida del valor real del poder del voto". El Comité de Derechos Humanos, a su vez, en el párrafo 21 de la Observación General número 25, aprobada el 12 de julio de 1996, interpretó que de acuerdo con el artículo 25 del Pacto, la disposición de los distritos electorales debe ser acorde con la distribución de los votantes; asimismo, este órgano internacional, en el párrafo 9.2 de la resolución que emitió en el "caso del Sr. Istvan Mátyus" contra Eslovaquia (923/2000), de manera taxativa precisó que la existencia de distritos electorales con diferencias sustanciales en el número de votantes por escaño, resulta violatoría de derechos políticos.

Es cierto que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, en lo subsiguiente), de acuerdo con lo expuesto en el párrafo 149 de la sentencia del "caso Castañeda Gutman", del 6 de agosto de 2008, considera que la Convención Americana no establece la obligación de adoptar un sistema electoral particular, sino que solo fija estándares dentro de los cuales los Estados parte legítimamente pueden regular el ejercicio de los derechos políticos; sin embargo, no menos cierto es que para la Corte IDH, la garantía del voto igual es uno de esos estándares, acorde con lo considerado en el párrafo 207 de la sentencia del Caso Yatama, del 23 de junio de 2005, en donde indica:

> Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo con los principios de la democracia representativa. Dichos estándares deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo.

Consiguientemente, el principio de una persona-un voto es un parámetro de regularidad constitucional contenido en el derecho al sufragio consagrado en el artículo 35 de la Ley Fundamental, y constituye un estándar interamericano derivado del mismo derecho reconocido en el artículo 23 de la Convención Americana; estos dos elementos, que por normar el diseño de la geografía electoral, condicionan sus validez.

La fracción II del artículo 116 de la Constitución, reguladora de la conformación de los poderes legislativos de las entidades federadas, estipula que "[e]l número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno…". Se trata de una premisa constitucional de las cláusulas de mínima composición de las legislaturas según el número de habitantes, que también es definitoria respecto de su condición de cámaras de representación poblacional. El citado numeral 116 constitucional ordena que los poderes legislativos locales se integren con representantes del pueblo, y no como cámaras de representación territorial.

El Estado mexicano además tiene un conjunto de obligaciones internacionales de garantía y protección de los derechos humanos que son extensibles al derecho fundamental al sufragio. Tales compromisos internacionales, como indica Pedro Nikken (2003: 27-39), obligan a los Estados a tomar todas aquellas medidas ne-

cesarias para que el ejercicio de los derechos humanos sea efectivo y, en caso de incumplimiento, someterse a la intervención subsidiaria de los sistemas de protección universal o regional; mientras aquellos compromisos de garantía consisten en expedir normas internas que los hagan efectivos, suprimir las que impidan su cabal goce y abstenerse de expedir leyes contrarias a su ejercicio; los deberes de protección parten de la existencia de un recurso interno, que deviene complementado por un mecanismo subsidiario de protección internacional y por el compromiso de los Estados parte de atender las recomendaciones que reciban.

Cuando un Estado orgánicamente está constituido como federación, en términos de la cláusula federal prevista en el artículo 28.2 de la Convención Americana, la satisfacción de las obligaciones internacionales, dentro del ámbito de sus competencias, también corresponde a las autoridades locales. Lo cual resulta coherente con el criterio de la Corte IDH, establecido en el párrafo 72 de la sentencia emitida en el caso "La última tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros), del 5 de febrero de 2001, en el sentido de que la responsabilidad internacional puede generarse por actos u omisiones de cualquier poder u órgano de un Estado, con independencia de su jerarquía, en tanto contraríe un tratado de derechos humanos.

Las causas de violación a derechos humanos obedecen a actos y resoluciones de cualquier poder público, al igual que por la omisión de reglamentarlos a través de leyes, por no suprimir aquellas que impidan su ejercicio, y por promulgar leyes que los afecten. Incluso, es un criterio de la Corte IDH, instituido en los párrafos 98 y 99 de la sentencia dictada en el caso Suárez Rosero, del 12 de noviembre de 1997, que una norma *per se* puede constituir un incumplimiento de los compromisos internacionales, si esa norma constata que el Estado parte no ha tomado las medidas adecuadas

en el derecho interno para hacer efectivo algún derecho humano, resultando secundario si la norma ha sido o no aplicada.

Esta idea es concurrente con la distinción jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Suprema Corte, en lo sucesivo) respecto de leyes autoaplicativas y leyes heteroaplicativas, cuyo criterio consta en la tesis P./J. 55/97, en donde sostiene que:

> Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho.

De manera que la sola expedición de una ley por parte de las autoridades de una entidad federativa, como es el caso de Baja California, si contiene normas que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho que resultan violatorias de derechos fundamentales, deben suponer la procedencia de algún instrumento de protección judicial disponible para los gobernados o, de lo contrario, podrían ser un elemento que constata que el Estado está incumpliendo su obligación internacional de adoptar todas aquellas medidas para hacer efectivo su ejercicio.

En el derecho doméstico mexicano, por un lado, los artículos 14, 16, 17, 99, 103 y 107 de la Constitución contemplan normas relativas a los mecanismos de protección jurisdiccional de derechos fundamentales y, por el otro, los artículos 25 de la Convención Americana y 2.3 del Pacto expresamente reconocen el derecho hu-

mano a un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los tribunales que ampare contra violaciones a los derechos de las personas.

En su momento, la Suprema Corte en la tesis P./J. 25/2002 estimó que la única vía de impugnación para combatir la inconstitucionalidad de leyes electorales era la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105 de la Constitución; y en la tesis P./J. 26/2002, que el Tribunal Electoral del Poder Judicial carecía de facultades para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes electorales. Empero, la Suprema Corte, al resolver la solicitud de modificación de jurisprudencia número 2/2006, precisó que tales criterios quedaron sin efecto con la reforma al numeral 99 constitucional, publicada el 13 noviembre de 2007.

Desde entonces, el juicio de derechos político-electorales del ciudadano se convirtió en la otra vía y el recurso disponible a los particulares para impugnar las leyes electorales en cada acto de aplicación, a la luz de los derechos fundamentales de participación democrática. La Suprema Corte en relación con los derechos políticos mantiene el criterio sustentado en la tesis P./J. 83/2007, en donde consideró que los derechos a votar y ser votado están protegidos de acuerdo con el sistema competencial previsto en la Constitución:

> Los derechos de participación política establecidos en las fracciones I y II del artículo 35 constitucional son verdaderas garantías individuales o derechos fundamentales, en primer término, porque participan de la posición de supremacía que tiene dicho precepto constitucional, de lo cual deriva que no sean disponibles en su núcleo esencial para los poderes constituidos; en segundo término, porque suponen una relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades reconocidas en la norma suprema […] En ese sentido, los derechos de participación política, por virtud de su

> atributo de fundamentales, gozan de la protección constitucional encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con sus respectivas esferas de competencia jurisdiccional.

En correspondencia con esto, la Sala Superior del TEPJF, en la jurisprudencia 35/2013, interpretó que:

> …conforme al sistema integral de medios de impugnación en la materia, todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se deben sujetar a los principios de constitucionalidad y de legalidad; en este orden de ideas, es conforme a Derecho considerar que las leyes electorales son susceptibles de control constitucional por las Salas del Tribunal Electoral, tantas veces como sean aplicadas; por tanto, la aludida facultad de las Salas se puede ejercer con motivo de cualquier acto de aplicación de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, pues no existe disposición alguna que establezca que solamente procederá con motivo del primer acto de aplicación.

Por consiguiente, la impugnación de las leyes electorales, aunque es factible en el sistema integral de medios de impugnación en materia electoral, está supeditada a que esa norma sea objeto de aplicación por una autoridad. De este modo, el único mecanismo de control de regularidad de las leyes electorales autoaplicativas es la acción de inconstitucionalidad; un instrumento que de acuerdo con el numeral 105 de la Constitución es inaccesible a los gobernados.

Constituye un criterio firme y reiterado por la Suprema Corte en las tesis P. XVI/2008, P. LX/2008 y 2a./J. 61/2011, que el juicio de amparo, como mecanismo de protección de derechos fundamentales, es improcedente en contra de normas electorales; e, incluso

para la Suprema Corte, según la tesis P. II/2007, ni siquiera el que la ley impugnada afecte a otros derechos no político-electorales, tales como la igualdad, la no discriminación, la libertad de trabajo, etcétera, puede ser un supuesto excepcional de procedencia del juicio de amparo, en la medida en que la violación a dichos derechos incida en cuestiones electorales, como el proceso o la contienda electoral.

En otras palabras, actualmente en el sistema jurídico mexicano no hay un recurso accesible a toda persona que pueda procurar protección de sus derechos fundamentales en contra de una norma electoral autoaplicativa. Es una situación constitucional que no necesariamente resulta consistente con los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos.

Los artículos 25 de la Convención y 2.3 del Pacto reconocen a toda persona el derecho a un recurso judicial rápido, sencillo y efectivo en contra de violaciones a sus derechos fundamentales. La Corte IDH en relación con los alcances de este derecho, aplicado a la protección de derechos políticos, en el párrafo 106 de la sentencia del caso Castañeda Gutman, del 6 de agosto de 2008, consideró que:

> A efectos de cumplir su obligación convencional de establecer en el ordenamiento jurídico interno un recurso efectivo en los términos de la Convención, los Estados deben promover recursos accesibles a toda persona para la protección de sus derechos. Si una determinada acción es el recurso destinado por la ley para obtener la restitución del derecho que se considera violado, toda persona que sea titular de dicho derecho debe tener la posibilidad real de interponerlo.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos en el párrafo 15 de la Observación General número 31, del 26 de mayo de 2004, sostiene que "[e]l Artículo 2, inciso 3 requiere que, además de la

efectiva protección de los derechos del Pacto, los Estados parte aseguren que los individuos también tengan recursos accesibles y efectivos para defender esos derechos".

Geografía electoral y voto igual en Baja California

El 12 de junio de 2015 se publicó un conjunto de leyes electorales locales y un decreto de reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (Constitución local, en adelante). Una las novedades de la reforma es la adición de un nuevo párrafo al artículo 14, para quedar así:

> Artículo 14.- El Congreso del Estado estará integrado por diputados que se elegirán cada tres años; electos mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible; diecisiete serán electos en forma directa mediante el principio de mayoría relativa, uno por cada Distrito Electoral en que se divida el territorio del Estado, y en su caso, hasta ocho diputados electos por el principio de representación proporcional en una circunscripción estatal. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.
>
> Cada municipio que integra el Estado deberá tener por lo menos un distrito electoral en su demarcación territorial.

La Constitución local ahora no solo establece una cantidad de distritos electorales para elegir a miembros del Congreso, sino que también estipula que cada uno de los municipios debe tener al menos un distrito de los 17 en que se divide el territorio del estado. Este añadido a la Constitución local es abiertamente inconsistente

con la Constitución, con la Convención Americana y con el Pacto, en razón de que ordena un diseño de la geografía electoral que tiene por efecto una disminución en el valor igualitario del voto popular.

El artículo 26 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado, establece que

> [e]l territorio del Estado de Baja California, se integra con los Municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana, Ensenada y Playas de Rosarito, con la superficie, límites y linderos que establezca el Congreso del Estado en el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), relativos al último censo de población y vivienda llevado a cabo en el año 2010, en Baja California hay 3 155 070 habitantes; y de acuerdo con la información sobre densidad poblacional municipal de dicho instituto, Ensenada tiene 466 814 habitantes; Mexicali 936 826; Tecate 101 079; Tijuana 1 569 683, y Playas de Rosarito 90 668.

La disminución en el valor igualitario del voto, en consecuencia, estriba en que la Constitución local ordena que municipios con una manifiesta población menor a la media de representación que debe tener cada distrito, tengan por necesidad un representante en el Congreso del Estado. Si Baja California tiene 3 155 070 habitantes (tres millones ciento cincuenta y cinco mil setenta personas), cada uno de los 17 distritos tendría que ser representativo de alrededor de 185 592 habitantes (ciento ochenta y cinco mil quinientos noventa y dos personas); no obstante, los municipios de Playas de Rosarito y Tecate, respectivamente, tienen 90 668 habitantes (noventa mil seiscientos sesenta y ocho personas) y 101 079 habitantes

(ciento un mil setenta y nueve personas); de modo que el artículo que se tilda de violatorio de derechos políticos fija una representación de los ciudadanos de Playas de Rosarito y Tecate con un indebido factor diferenciador entre el valor del voto de los ciudadanos de estos municipios y el valor del voto de los ciudadanos de Tijuana, Mexicali y Ensenada.

La exigencia de que haya al menos un distrito en cada municipio por sí sola no es contraria al principio de igual valor del sufragio, su incompatibilidad deriva de su interpretación sistemática con la norma que divide el territorio del estado en 17 distritos. En el contexto poblacional actual de Baja California, la única manera de hacer compatible el valor igualitario de cada voto y la presencia de por lo menos un distrito en todas las demarcaciones municipales, requiere de más de 35 distritos electorales para elegir legisladores por el principio de mayoría relativa, al ser la unidad de medida mínima, los 90 668 habitantes de Playas de Rosarito.

Es verdad que con motivo de la reforma electoral de 2014, dado lo estipulado por el inciso *a*) del apartado B de la base V del artículo 41 de la Constitución, corresponde al INE (Instituto Nacional Electoral) el diseño y determinación de la geografía electoral en las entidades federativas; sin embargo, no menos cierto es que de conformidad con lo ordenado en el primer párrafo del apartado A de la base V de ese mismo artículo 41, las funciones del INE deben ajustarse al principio rector de legalidad.

En atención a lo preceptuado por la fracción II del artículo 116 de la Constitución, las entidades federativas gozan de libertad configurativa respecto del número de integrantes de sus poderes legislativos y, por extensión, en lo relativo al número de distritos electorales, solo debiéndose ajustar a un estándar mínimo de legisladores, según la población de cada entidad. Constitucionalmente,

es una competencia exclusiva de los Estados federados definir el número de distritos electorales; y el diseño de los distritos y su localización es una atribución originaria del INE, que este debe ejercer en términos de la legalidad en materia electoral, que incluye a las normas previstas en el artículo 14 de la Constitución local.

Aunque el Consejo General del INE aprobó el 18 de junio de 2015 una geografía electoral que se aparta de lo ordenado por el segundo párrafo del numeral 14 de la Constitución local, ello fue así porque el proyecto definitivo de redistritación se elaboró antes de la publicación de la reforma a dicho artículo, y porque los consejeros tomaron esa decisión, aun después de haber manifestado dudas sobre su legalidad. La decisión del INE en cualquier caso no derivó de la aplicación o inaplicación del segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución local, por lo que en modo alguno supone un antecedente relevante que permita apuntalar o poner en cuestión su validez jurídica.

Conclusiones

Las normas sobre geografía electoral del artículo 14 de la Constitución local son de carácter autoaplicativo en tanto vinculan a los votantes desde el inicio de su vigencia y transforman situaciones concretas de derecho relativas al igual valor del voto de los ciudadanos de Baja California en la integración del Poder Legislativo. El diseño distrital derivado de la vigencia del artículo 14 de la Constitución local, sin duda, disminuye el valor igualitario del voto popular. Se trata de una situación normativa contraria a la definición del Congreso del Estado como asamblea de representantes del pueblo. Resulta inconcluso, pues, que la adición al artículo 14

de la Constitución local incorporó normas *per se* contrarias a la Constitución, la Convención Americana y el Pacto, por afectar el contenido del derecho al voto y en específico su valor igualitario.

En tales circunstancias, si se considera que el juicio de amparo es improcedente en materia electoral, la acción de inconstitucionalidad posee una naturaleza extraordinaria y el juicio de derechos político-electorales del ciudadano es inaccesible para impugnar la falta de conformidad con la Constitución de una norma electoral autoaplicativa, México carece de un recurso efectivo en contra de este tipo de normas, que posibilite su cuestionamiento jurisdiccional como reguladoras del ejercicio del derecho al voto, por parte de sus titulares, tal y como exigen la Convención Americana y el Pacto.

De acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, las autoridades soberanas de un Estado gozan de un campo de acción e interpretación de los derechos fundamentales, conocido como "margen de apreciación" (Barbosa, 2012: 52); no obstante, dejar a los titulares del derecho al voto sin un recurso efectivo en contra de las leyes electorales autoaplicativas se sale de tales parámetros de configuración.

Es un criterio firme de la Corte IDH, establecido en el párrafo 117 de la sentencia dictada en el caso Maritza Urrutia, del 27 de noviembre de 2003, que el reconocimiento formal de los derechos y la existencia de recursos para defenderlos no es suficiente para considerarlos efectivos, sino que deben de dar resultados que acrediten su efectividad. En el presente caso, el juicio de derechos político-electorales del ciudadano, competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no puede hacer las veces de recurso efectivo, porque su procedencia está sujeta a la previa aplicación de la norma por una autoridad. Y, aunque tres legitimados incoaron una acción de inconstitucionalidad, la única vía procedente para

combatir una norma autoaplicativa en cuestión. Aún está por verse si la realidad indica que son o no un recurso efectivo.

El derecho al voto igual es un derecho contemplado en la Convención Americana, y la Corte IDH en el párrafo 102 de la sentencia del caso Cantoral Benavides, del 18 de agosto de 2000, considera que "la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones de los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado parte". La ausencia de un recurso disponible para los ciudadanos de Baja California, que defienda el valor igualitario de su derecho al voto, no es consistente con el contenido del derecho fundamental a la protección judicial. México debería tomar nota de la convicción de Daniel Zovatto (1989: 251), compartida por la Comisión IDH, en el sentido de que "la mejor garantía de los derechos humanos es la protección del efectivo ejercicio de los derechos políticos". De lo contrario, la proclamación de los derechos puede convertirse en simple discurso legitimador o como refiere Maurice Duverger: "Proclamar la igualdad de los gobernantes y gobernados, de los que someten y los sometidos, constituye un admirable medio de justificar la obediencia de los segundos a los primeros" (1996: 449).

Bibliografía

Barbosa Delgado, F. R. (2012). El margen nacional de apreciación en el derecho internacional de los derechos humanos: Entre el Estado de derecho y la sociedad democrática. En M. Núñez Poblete & P. A. Acosta Alvarado, *El margen de apreciación en el sistema interamericano de derechos humanos: Proyecciones regionales y nacionales* (pp. 51-82). México: Univer-

sidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3160/7.pdf

Beltrán Morales, J. A. & Almada Alatorre, R. (enero-abril de 2011). El principio democrático una persona-un voto: Aportaciones para la discusión sobre la igualdad del voto, el caso de Baja California Sur. *Espiral*, XVIII,183-216. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/138/13818129006.pdf

Duverger, M. (1996). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Nikken, P. (2003). El artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como fundamento de la obligación de ejecutar en el orden interno las decisiones de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Working Session on the Implementation of International Human Rights Obligations and Standards in the Inter-American System* (pp. 27-39). Washington D.C.: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de http://www.internationaljusticeproject.org/englishoas.pdf

Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?1=1959

Woldenberg, J. (1 de julio de 2001). Doce cambios desleales. *Nexos*. Recuperado de http://www.nexos.com.mx/?p=10036

Zovatto, G. D. (1989). Derechos y deberes políticos. *Diccionario de derecho electoral* (pp. 246-251). San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Recuperado de http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABI451.pdf

ÍNDICE

Prólogo 7

Presentación 23

Capítulo I. El control constitucional de las leyes desde la perspectiva de los derechos humanos, así como de la jurisprudencia mexicana 35
La delimitación de los Derechos Humanos en el control constitucional de las Leyes 37
Los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 63
Consideraciones finales 80

Capítulo II. Enfoque filosófico (axiológico-valorativo) 95
La concepción de la dignidad humana, como presupuesto básico de los Derechos Humanos. 97
Importancia ético-jurídica de la Declaración de los Derechos Humanos de la ONU 98
La dignidad humana, visualizada en los instrumentos jurídicos internacionales 101
El concepto de dignidad humana, incorporado en la vigente Constitución mexicana 102
Fundamentación axiológica de la dignidad humana 106
A manera de conclusiones 107
Referencias 108
El iusnaturalismo racionalista como fundamento filosófico de los derechos humanos en México 109
Introducción 109

El concepto de *derecho* y el replanteamiento de su tridimensionalidad 110
El derecho como axiología 114
Algunos rasgos del iusnaturalismo racionalista 117
El iusnaturalismo racionalista como fundamento de los derechos humanos 122
Conclusiones 126
Bibliografía 128
Derechos humanos: Importancia y trascendencia en la actualidad 131
Introducción 131
Justificación 132
Los derechos humanos 133
Conclusión 141
Bibliografía 142
Un modelo universal en derechos humanos o fundamentales 145
Introducción 145
Justificación 147
Premisas metodológicas 149
Cambio de paradigma para una definición antropológico-social 154
Análisis y conclusiones 157
Bibliografía 161

Capítulo III. Enfoque nacional jurisprudencial (derecho interno) 163
Breve ensayo sobre la jurisprudencia 165
Bibliografía 180
Mecanismos de control constitucional en México, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación 183

Introducción 183
Justificación 185
Suprema Corte de Justicia de la Nación 186
Control de constitucionalidad 187
Control difuso 188
Control concentrado 189
Instrumentos de control constitucional 190
Juicio de amparo 190
Controversias constitucionales 192
Acción de inconstitucionalidad 193
Conclusión 195
Bibliografía 198
¿Discriminación de género en la designación de ministras de la SCJN?: Un ejemplo latente de la existencia del techo de cristal en nuestro país 201
Introducción 201
Marco jurídico internacional y nacional del principio de igualdad 204
El principio de igualdad 206
Modalidades jurídicas del principio de igualdad 208
La discriminación 210
Procedimiento de designación de integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 213
Problemática actual 214
El "techo de cristal" 217
Conclusiones 220
Bibliografía 220
La labor de los abogados y jueces en la protección de los derechos humanos en México 223
Introducción 223
Justificación 224

La formación de los abogados, importante para la defensa de los derechos humanos 224
El deber de los jueces de respetar los derechos humanos 227
Conclusiones 232
Bibliografía 232
La función jurisdiccional en paradigma de derechos humanos en México. Especial referencia al derecho de tutela judicial efectiva 235
Introducción 235
Justificación. Del juez tradicional al juez de derechos humanos 237
El derecho fundamental de tutela judicial efectiva 240
Conclusiones 245
Bibliografía 246

Capítulo IV. Enfoque internacional 247
Las restricciones constitucionales a los derechos humanos frente al derecho internacional: Caso mexicano 249
Introducción 249
Justificación 251
La jurisprudencia de la SCJN respecto de los derechos humanos de sede internacional 253
Consecuencias de estos criterios: 255
Las restricciones a los derechos humanos establecidas en las constituciones nacionales frente al derecho internacional, con especial referencia a los criterios de la CIDH 256
La obligación internacional de cumplir los tratados internacionales de buena fe 256

Validez de las restricciones a los derechos humanos establecidas en sede constitucional según criterios de la CIDH 257
Conclusiones 261
Bibliografía 262
Derechos y modelos de colaboración entre ordenamientos jurídicos 269
Sujetos y derecho internacional 269
La internacionalización de los derechos humanos 272
El modelo regional 276
Los tribunales y la elaboración del derecho regional 280
El modelo supranacional de integración 284
Derechos de las personas en los procesos de integración internacional: Algunas observaciones conclusivas 288
Bibliografía 291
El alcance de los derechos humanos en el Estado transnacional 299
Introducción 299
El Estado contemporáneo 300
La globalización y la transformación del derecho 304
El surgimiento del Estado transnacional 309
Conclusiones 315
Bibliografía 317
Protección de derechos humanos en México a través del control difuso de convencionalidad 319
Introducción 319
Sobre el control de convencionalidad 320
La Corte Interamericana y el control de convencionalidad 322
Control difuso de convencionalidad 323

Análisis jurídico del control de convencionalidad en México 326
Protección de derechos humanos vía control de convencionalidad 331
Consideraciones finales 334
Bibliografía 335

Capítulo v. Enfoque en torno a derechos humanos específicos 337
Legislación electoral y derechos humanos: La ausencia de un recurso efectivo en contra del artículo 14 de la Constitución Política de Baja California, que prevé normas sobre geografía electoral *per se* violatorias al derecho humano al voto igual 339
Introducción 339
Derechos humanos y leyes electorales 342
Geografía electoral y voto igual en Baja California 351
Conclusiones 354
Bibliografía 356
El derecho humano de acceso a la información pública 359
Introducción 359
Justificación 360
Desarrollo de la temática 366
Conclusiones 373
Bibliografía 374
El acceso al aborto legal y seguro: Un derecho humano 377
Introducción 377
El acceso al aborto legal y seguro como derecho de la mujer 378
El aborto como problema de salud pública 385

La protección constitucional del derecho a la vida
desde la concepción..... 387
Conclusiones 390
Bibliografía 390

Ensayos académicos sobre derechos humanos a partir de la reforma constitucional se terminó de imprimir en marzo de 2016 en Grupo Comersia, Insurgentes 1793 int. 202, colonia Guadalupe Inn, CP. 01020, México, D. F., tel. (55) 5662-1872.
www.comersia.com
La edición estuvo al cuidado del Centro de Estudios sobre la Universidad de la Universidad Autónoma de Baja California.
En la composición se utilizó la familia
Times New Roman, 11 puntos.
El tiraje consta de 300 ejemplares.