

Ciudadanos invisibles.

Derecho de las personas
en situación de calle a la obtención
de la credencial para votar¹

Raymundo Gama Leyva

Sumario: I. Introducción; II. Respuestas y silencios por parte del derecho a la luz del artículo 1 constitucional; III. Control de constitucionalidad vs. control de convencionalidad. ¿Un falso dilema?; IV. Omisión normativa y discriminación indirecta; V. Ciudadanos invisibles; VI. Conclusiones, VII. Fuentes consultadas.

I. Introducción

El 18 de noviembre de 2014, Fernando Castro Barreda acudió a un módulo de atención ciudadana en la Ciudad de México para obtener su credencial para votar. Para identificarse, presentó una copia certificada de su acta de nacimiento, así como su cartilla del servicio militar. El funcionario que lo atendió revisó sus documentos y le informó que era necesario que presentara, además, un comprobante de domicilio. Castro Barreda

¹ “Ciudadanos invisibles” es precisamente el título que da Sara Makowski Muchnik a uno de sus trabajos sobre la juventud callejera (Makowski 2015). En este texto, se retoma dicho título para abordar el derecho de las personas en situación de calle a obtener la credencial para votar.

Las personas en situación de calle son uno de los tantos grupos usualmente considerados como ciudadanos invisibles. Aquí se utiliza esta expresión para aludir, únicamente, a este sector de la población. Makowski (2015, 25) ha utilizado recientemente esta expresión para analizar a los jóvenes en situación de calle que viven en la Ciudad de México en clave ciudadana. Véase también Makowski (2010).

le manifestó su imposibilidad para presentar tal papel en virtud de que, desde 2003, se encontraba en situación de calle. El funcionario le informó entonces, de manera verbal, que no era posible realizar el trámite con los documentos que había mostrado, toda vez que los manuales y procedimientos para la obtención de dicha credencial requieren la presentación de un comprobante de domicilio. Ante esta situación, Fernando Castro se retiró del módulo.

La experiencia de Castro Barreda difícilmente se puede considerar única. Seguramente no era la primera vez que un ciudadano en situación de calle trataba de realizar el trámite para obtener la credencial de elector y que esta le fuera negada ante la imposibilidad de presentar un comprobante de domicilio. Muchas otras personas se encuentran en el mismo caso que él. En la Ciudad de México se calculaba que al menos 4,291 personas se encontraban en situación de calle en 2014 (Romero 2014). Dicha expresión alude a toda persona —niños, niñas, jóvenes, hombres, mujeres, familias, adultos mayores, personas con discapacidad y otras con diversos problemas de salud y adicciones— “que se encuentre pernoctando en lugares públicos o privados, sin contar con infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda, aunque la misma sea precaria” (Iasis 2012, foja 38).²

En el caso de Fernando Castro, desde 2008 ha pernoctado en las colonias Juárez y Cuauhtémoc. Uno de los lugares en los que solía dormir era afuera del estacionamiento de una oficina de Teléfonos de México en la colonia Juárez, aunque tras ser agredido físicamente, ahora lo hace afuera de una lavandería ubicada en la colonia Cuauhtémoc. Para subsistir, se ha dedicado a las más variadas ocupaciones: ha sido marino mercante, maniobrista, albañil en la Catedral de la Ciudad de México, empleado de una constructora, vendedor ambulante de férulas en el Centro Histórico y, en la actualidad, obtiene recursos tocando la quena y el violín en la vía pública.

Fernando manifestó que solicitó la credencial para votar para poder ejercer su derecho al voto; para realizar diversos trámites ante depen-

² La definición de persona en situación de calle se establece en el documento Censo “Tú también cuentas”, del Instituto de Asistencia e Integración Social, el cual es un órgano administrativo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México.

dencias gubernamentales, como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de la Defensa Nacional, así como para abrir una cuenta bancaria.

El 20 de noviembre de 2014, Fernando Castro Barreda presentó una demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en la 8 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral (INE), la cual la remitió a la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), correspondiente a la IV Circunscripción Plurinominal.

En el escrito de demanda, Fernando Castro Barreda planteó, fundamentalmente, que la omisión de atender su solicitud violaba en su perjuicio lo establecido en los artículos 1; 8; 14; 16; 34; 35, fracción I; 37, y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Destacó, particularmente, que con la actuación de la autoridad responsable se vulneraba lo señalado en el artículo 1 de la Carta Magna, el cual indica, entre otras cosas, que en México toda persona goza de los derechos humanos reconocidos en esta y en los tratados internacionales de los que el país es parte.

Primero, la Sala Regional Ciudad de México tuvo que determinar, como cuestión de hecho, si Fernando Castro Barreda se encontraba en situación de calle como él mismo adujo. Tras practicar una serie de diligencias durante la fase de instrucción se tuvo por acreditado que dicho ciudadano se encontraba, efectivamente, en situación de calle y que pernoctaba en los lugares que refirió.³

Después, la Sala Regional tenía que decidir cuál era el tipo de control de regularidad que debía emplearse para analizar la norma

³ Entre las diligencias realizadas se practicaron dos inspecciones judiciales. Las actas circunstanciadas elaboradas por los actuarios encargados de la diligencia refieren que acudieron a los dos lugares donde el actor señaló que pernoctaba. En relación con el primero de estos lugares, varias personas identificaron al actor como una de las personas que solía dormir afuera del estacionamiento de una de las oficinas de Teléfonos de México, refiriendo que no lo habían visto por ahí últimamente. Respecto del segundo de los lugares, los actuarios encontraron a una persona que coincidía con las características del actor, se aproximaron a ella para conversar y corroborar su identidad. El ciudadano se identificó como Fernando Castro Barreda, les indicó su edad, las ocupaciones a las que se dedica para subsistir, que no era indigente y que no estaba inscrito en programas de asistencia social, y refirió que dormía afuera de un estacionamiento de Teléfonos de México y afuera de la lavandería donde lo encontraron.

que exige el comprobante de domicilio. En la sentencia se examinó la constitucionalidad de dicha norma, utilizando el test de proporcionalidad, y se llegó a la conclusión de que la obligación de presentar un comprobante de domicilio resultaba una medida idónea, necesaria y proporcional, por lo tanto, la norma fue calificada constitucional. No obstante, en la sentencia se afirmó que tal norma incurría en una omisión que producía discriminación normativa, que debía repararse al no prever la posibilidad de que los ciudadanos que se encontraban en situación de calle pudieran obtener la credencial para votar. Se argumentó, además, que negar a este ciudadano el trámite de obtención de la credencial para votar haría nugatorio su derecho político-electoral de votar y ser votado.

Así, apelando al artículo 1 constitucional y a los derechos de igualdad, no discriminación y al voto, la Sala Regional resolvió, por unanimidad de votos y con el voto concurrente de uno de los magistrados, que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE debía expedir la credencial para votar a Fernando Castro Barreda. Dado que él se encontraba en situación de calle y no contaba con un domicilio convencional, la Sala Regional le asignó uno para efectos de su georreferenciación electoral; asimismo, ordenó que en el campo relativo a la información de calle y número de la credencial para votar se introdujera la leyenda “para localización geoelectoral” y que se señalara únicamente la colonia, delegación, código postal y entidad federativa que correspondieran.

Para los integrantes de la Sala Regional, de esta manera se podía asegurar, por un lado, el principio de certeza que rige en materia electoral, y, por el otro, el ejercicio del derecho a votar y ser votado. Finalmente, la Sala Regional ordenó a la Comisión Nacional de Vigilancia del INE que, en el ámbito de su competencia, modificara el acuerdo que regula los medios de identificación para obtener la credencial para votar a fin de que se incluyera un procedimiento especial para la expedición de esta a las personas que se encuentren en situación de calle.⁴

⁴ En abril de 2015, la Comisión Nacional de Vigilancia del Instituto Nacional Electoral dio cumplimiento a la sentencia y emitió un acuerdo por el que se aprobó el procedimiento para la expedición de la credencial para votar a ciudadanos en situación de calle y que carezcan de un comprobante de domicilio. Para consultarlo, véase INE (2015).

La decisión de la Sala Regional Ciudad de México puede calificarse de histórica por varias razones, pues esta:

- 1) Reparó el derecho de una persona en situación de calle a obtener la credencial para votar.
- 2) Hizo visible uno de los múltiples problemas de discriminación a los que se enfrentan las personas en situación de calle al solicitar la credencial para votar.
- 3) Generó un cambio en el derecho electoral mexicano a fin de que se regulara un procedimiento específico para que cualquier persona en situación de calle pueda obtener la credencial para votar.

En México, tener la credencial para votar es una vía para el acceso y disfrute de un caudal de derechos: a la identidad —al no haber un documento de identidad con fotografía en el país, esta credencial cumple con dicho propósito—, a la salud, a la asistencia, a la educación y a la vivienda, por mencionar tan solo algunos, además de abrir la puerta a un sinnúmero de actividades y trámites, muchos de estos relacionados con el ejercicio y disfrute de derechos. Para los ciudadanos en situación de calle, no poder obtener una credencial para votar representa uno de los factores que contribuyen a que se encuentren en una posición de discriminación.

La sentencia de la Sala Regional Ciudad de México puede analizarse desde distintas perspectivas. Este trabajo está enfocado en el análisis y, en su caso, la crítica de los razonamientos y argumentos con los que dicha Sala llegó a la conclusión de que se le debía expedir a Fernando Castro la credencial para votar. Al dejar de lado que tenía derecho a la obtención de la credencial para votar, resulta interesante examinar cómo se llega a esa conclusión, cómo se articula una respuesta desde el derecho y mediante qué herramientas y razonamientos se construye una solución justificada para este caso.

El trabajo se centra en las principales cuestiones discutidas en la sentencia. La primera consiste en examinar qué establece el derecho y si proporciona o no una solución para el caso de un ciudadano en situación de calle que solicita la obtención de la credencial para votar, pero que carece de un comprobante de domicilio. Para ello, es indis-

pensable examinar la normativa que regula los medios de identificación para obtener la credencial para votar. Dicha normativa está contenida en el acuerdo 1-257 de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2011. ¿Es el derecho indeterminado respecto de las personas en situación de calle que desean obtener una credencial para votar?

La segunda cuestión a analizar es el desacuerdo entre la ejecutoria y el voto concurrente en relación con el tipo de control que debía hacerse. Mientras que en la ejecutoria se recurre al análisis de la constitucionalidad de la norma, en el voto concurrente se argumenta que debió realizarse una interpretación, siguiendo los pasos establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para llevar a cabo el control de convencionalidad. ¿Hay alguna diferencia entre realizar un análisis de constitucionalidad de una norma y hacer una interpretación conforme de esta, siguiendo el control de convencionalidad?, ¿tiene sentido contraponer el control de constitucionalidad al de convencionalidad? La respuesta a estas cuestiones pone de relieve una ambigüedad frecuente al hablar de estos dos mecanismos, que se resuelven al distinguir entre tipos de control y parámetros de control.

La tercera cuestión se refiere a si la norma que exige la presentación de un comprobante de domicilio es o puede ser considerada discriminatoria al excluir la posibilidad de que los ciudadanos en situación de calle puedan presentar tal comprobante. En la sentencia se afirma que la norma que establece la obligación de presentar un comprobante de domicilio es constitucional, pero incurre en una omisión que produce una discriminación parcial en las personas en situación de calle. En el voto concurrente se plantea que en la ejecutoria se incurre en una contradicción al afirmar que la norma es constitucional y discriminatoria. En contra de lo que se sostiene en la ejecutoria, en el voto concurrente se plantea que no se está en presencia de una discriminación por condición social o económica, sino ante un supuesto extraordinario no previsto en la norma. El tratamiento que se hace de este punto requería de un análisis más detenido de la discriminación normativa y de los distintos tipos de discriminación.

La cuarta cuestión consiste en examinar si la manera más efectiva de reparar a Castro Barreda era afirmar la constitucionalidad de la norma que establece como requisito la presentación de un comprobante de domicilio, como se hizo en la ejecutoria, o, por el contrario, no aplicarla en el caso concreto por ser contraria a un precepto constitucional. Asimismo, se examina la posibilidad de armonizar el principio de certeza con los principios de igualdad y de no discriminación, y el derecho al voto.

La tesis de fondo que se propone en este trabajo difiere de la planteada en la ejecutoria y el voto concurrente. Frente a la afirmación de que la norma es constitucional, en el trabajo se expone que la norma es inconstitucional. En contra de lo argumentado en el voto concurrente, en el sentido de que no se produce una discriminación, se plantea que la norma que establece la obligación de presentar un comprobante de domicilio produce una discriminación indirecta. Negar que se está en presencia de una discriminación supondría cerrar los ojos frente a uno de los múltiples problemas de discriminación a los que se enfrentan las personas en situación de calle, en este caso, por estar excluidos de la posibilidad de obtener la credencial para votar.⁵ Precisamente por estar ante una situación discriminatoria no era procedente hacer una interpretación conforme de la norma, pues hacerlo supondría preservar la redacción de esta sin reparar dicha discriminación.

En los siguientes apartados se irá abordando cada una de las cuestiones anteriores en el orden que se han expuesto.

II. Respuestas y silencios por parte del derecho a la luz del artículo 1 constitucional

De una lectura del conjunto de artículos que integran el acuerdo 1-257, por el que se establecen los medios de identificación para obtener la credencial para votar, se desprende que los documentos de identificación requeridos por la autoridad electoral varían en función del tipo

⁵ Para un análisis esclarecedor del problema de desigualdad estructural, véase Saba (2016).

de acto relacionado con el padrón electoral y de si se solicita una reposición o reemplazo de la credencial.

El acuerdo regula tres tipos de actuaciones relacionadas con el padrón electoral:

- 1) Inscripción al padrón electoral. Se refiere a los ciudadanos que ingresan por primera vez en este padrón y que no han tenido nunca una credencial para votar. Entran en este supuesto las personas que cumplen 18 años y que tramitan por primera vez la credencial para votar.
- 2) Actualización de datos. Se refiere a la modificación de información de los electores contenida en el padrón electoral, ya sea por corrección de datos personales o del domicilio, o bien por cambio de domicilio.
- 3) Reincorporación. Consiste en el trámite de reingreso en el padrón electoral de los ciudadanos que han sido rehabilitados en sus derechos político-electorales, de quienes cuyo registro fue dado de baja indebidamente (por ejemplo, porque se presumió que habían muerto cuando en realidad no lo estaban) y de los que fueron dados de baja del padrón porque no recogieron su credencial para votar después de dos años de haber realizado el trámite.

En relación con la credencial para votar, el acuerdo indica dos supuestos:

- 1) Reposición. Tiene lugar en casos de robo o extravío y supone que no hay ninguna modificación de los datos personales, geoelectorales y del domicilio que aparecen en el padrón electoral; es decir, la credencial para votar se expide tal cual con la última información que se tenía previamente en el padrón.
- 2) Reemplazo. Se produce por pérdida de vigencia, o bien porque en la credencial ya no hay espacio para marcar el voto. Al igual que en el caso anterior, el reemplazo supone que no hay ninguna modificación de los datos personales, geoelectorales y del domicilio que constan en el padrón electoral.

Los anteriores supuestos conforman el universo de casos regulados para la obtención de la credencial para votar. Ahora bien, no es el propósito de este trabajo establecer qué documentos de identificación se requieren para cada uno de aquellos. Bastará con identificar el tipo de supuesto en el que encuadra la solicitud de Castro Barreda y los documentos de identificación requeridos por la normativa aplicable.

De los tres supuestos relacionados con el padrón electoral, y a partir de la información contenida en la sentencia, la solicitud de Castro Barreda encuadra en el referente a la actualización por cambio de domicilio. El actor manifestó que el último domicilio registrado ante el INE se encontraba en Naucalpan, Estado de México, lugar donde rentaba una habitación y en el que ya no vive, por tanto, no se trataba de un supuesto de inscripción ni de reincorporación en el padrón electoral.⁶ Tampoco era un caso de reposición por robo o extravío ni de reemplazo, pues estos suponen que no varían los datos contenidos en el padrón electoral. En el caso de Fernando Castro, la solicitud suponía un cambio en los datos del domicilio y, por ende, una actualización en dicho padrón.

Ahora bien, el acuerdo 1-257 (DOF 2016) establece en el artículo 2, fracción I, que, para cualquier trámite relacionado con la obtención de la credencial para votar, se requiere acreditar la nacionalidad mexicana, ya sea mediante copia certificada del acta de nacimiento o del documento que acredite la nacionalidad por naturalización. Asimismo, en la fracción II, dicho artículo indica que, además de lo señalado en la fracción anterior, los ciudadanos deberán identificarse con alguna de sus huellas digitales y presentar una identificación con fotografía, especificando a continuación un listado de este tipo de documentos, entre los que se encuentra la cartilla del servicio militar. La fracción III regula la obligación de presentar un comprobante de domicilio original en los siguientes términos: "Para los trámites de inscripción o de actualización al Padrón Electoral, con excepción al de reposición, los ciudadanos deberán presentar un comprobante de domicilio", el cual

⁶ No se trataba de un supuesto de inscripción, porque Fernando Castro Barreda ya se había inscrito en el padrón electoral. Tampoco era un supuesto de reincorporación a este, porque, de acuerdo con la información contenida en la sentencia, el actor no había solicitado la credencial para votar sin haberla recogido antes de que pasaran dos años. Tampoco consta que haya sido privado de sus derechos políticos o que, indebidamente, se le haya dado de baja del padrón.

deberá ser original y con una fecha de expedición no mayor a tres meses, e indica enseguida un listado de comprobantes autorizados para tal efecto. De este modo, para el trámite de actualización en el padrón electoral, el acuerdo prevé expresamente la obligación de presentar un comprobante de domicilio. Como se planteó al inicio de este trabajo, Fernando Castro Barreda presentó copia certificada de su acta de nacimiento y su cartilla del servicio militar, pero no un comprobante de domicilio por encontrarse en situación de calle.

En esa fracción III, el acuerdo contiene una disposición adicional, que regula el supuesto de que un ciudadano no cuente con un comprobante de domicilio. Dicha disposición establece lo siguiente:

En caso de que el ciudadano *no cuente con alguno de los comprobantes de domicilio señalados anteriormente, podrá presentar dos testigos*, uno de los cuales deberá estar inscrito en el Padrón Electoral en el mismo Municipio o Delegación y otro de la misma Entidad Federativa. Los testigos deberán de identificarse con alguna de sus huellas dactilares o con su Credencial para Votar, manifestar la razón de su dicho bajo protesta de decir verdad, misma que deberá ser asentada en el Acta Testimonial, la cual será digitalizada conforme al procedimiento que para tal efecto apruebe esta Comisión Nacional de Vigilancia, y solo podrán serlo hasta por cuatro ocasiones en un lapso de 120 días naturales (DOF 2016, 4).[§]

Como se puede advertir, esta disposición otorga la posibilidad de presentar dos testigos en caso de que el ciudadano no cuente con un comprobante de domicilio, siempre y cuando los testigos cumplan con los requisitos y restricciones anteriormente citados. ¿Es o puede ser aplicable la disposición anterior al supuesto de una persona que se encuentre en situación de calle?

En la sentencia, la Sala Regional Ciudad de México consideró que dicha disposición regula el supuesto de un ciudadano con un domicilio convencional, pero que por alguna razón no cuenta con un comprobante de domicilio. Los ciudadanos en situación de calle carecen de dicho domicilio, por lo que tal disposición no sería aplicable.

§ Énfasis añadido.

Sin embargo, de la lectura de la mencionada disposición no se desprende claramente lo anterior, sino que es el resultado de una operación de interpretación que realiza la Sala Regional, pero que no explicita. Es decir, para llegar a la conclusión que plantea la Sala, habría que interpretar que donde la disposición establece “no cuente con alguno de los comprobantes de domicilio señalados anteriormente” significa “tenga con un domicilio convencional, pero no cuente con alguno de los comprobantes de domicilio señalados anteriormente”.⁷ Pero a este segundo enunciado no se llega automáticamente a partir del texto de la disposición, sino que requiere del empleo de alguna técnica interpretativa que indique por qué debe entenderse así dicha disposición.

Acudiendo a los pertinentes criterios de interpretación, tal disposición podría entenderse en el sentido de que comprende no solo a los ciudadanos que cuentan con un domicilio convencional, pero no cuentan con un comprobante de este, sino también a los ciudadanos en situación de calle que carecen de dicho comprobante. Es decir, se podría plantear que la parte de la disposición en la que se indica que “no cuente con alguno de los comprobantes de domicilio señalados anteriormente” significa que “no cuente con alguno de los comprobantes de domicilio señalados anteriormente, teniendo o no un domicilio convencional”.

Para sustentar esta interpretación, podría sostenerse, mediante una interpretación declarativa, que la disposición establece lisa y llanamente que en caso de que un ciudadano no cuente con un comprobante de domicilio podrá presentar dos testigos, sin condicionar tal posibilidad a que se posea o no un domicilio convencional. Un ciudadano en situación de calle no cuenta con dicho comprobante, por lo que podría presentar dos testigos.

Además, se podría apelar al conocido principio utilizado frecuentemente por los juristas de que ahí donde el órgano que dictó la norma no distingue, el intérprete no debe distinguir, por lo que no debería

⁷ Como plantea Riccardo Guastini, la interpretación supone pasar de un enunciado a interpretar (la disposición) un enunciado interpretado (la norma), utilizando un enunciado interpretativo de la forma “T significa S”. El enunciado interpretativo tiene la función de atribuir un significado a un texto, o parte de este, de una disposición, pero no dice por qué ha de atribuirse un determinado sentido (Guastini 2014). Tal enunciado interpretativo ha de estar justificado, externamente, con los pertinentes argumentos interpretativos.

hacerse una interpretación restrictiva que excluya a los ciudadanos en situación de calle de la posibilidad de presentar dos testigos. Quien argumentara de este modo podría decir también que recurriendo al testimonio de dos testigos en las condiciones apuntadas en el propio acuerdo, se salvaguarda el principio de certeza en materia electoral. Y, para rematar, se podría apelar al criterio de interpretación *pro personae* que exige que, ante una variedad de interpretaciones posibles —dos en este caso: una que incluye a los ciudadanos en situación de calle y otra que los excluye—, debe escogerse aquella que sea más favorable a la persona.

Por su parte, quien argumentara que dicha disposición se refiere únicamente a los casos en los que el ciudadano tiene un domicilio convencional, pero no cuenta con un comprobante de domicilio, debería recurrir a las pertinentes técnicas interpretativas que justificaran llegar a la conclusión anterior. A manera de ejemplo, se podría apelar al argumento por reducción al absurdo para decir que debería rechazarse la interpretación de que dicha disposición es aplicable también a los ciudadanos en situación de calle, porque si así se hiciera se llegaría al absurdo de considerar como domicilio de la persona en situación de calle aquel que refieran los testigos, sin que la autoridad electoral esté en condiciones de corroborarlo, lo que pondría en riesgo el referido principio de certeza. Todas estas interpretaciones son ciertamente plausibles. Lo que se quiere subrayar es que la afirmación de que la disposición que establece la posibilidad de presentar dos testigos no es aplicable a los ciudadanos en situación de calle es el resultado de una interpretación que no se hace explícita en la ejecutoria.

Por consiguiente, la pregunta acerca de si el derecho proporciona una solución para el caso de los ciudadanos en situación de calle que solicitan la credencial para votar, pero no cuentan con un comprobante de domicilio, se podría responder, de manera preliminar, en sentido afirmativo o negativo, dependiendo de la manera en que se interpreten las disposiciones.

Con todo, se podría convenir con la conclusión de la Sala Regional Ciudad de México en el sentido de que el acuerdo 1-257 no proporciona una respuesta a la solicitud de obtención de la credencial para votar formulada por un ciudadano en situación de calle, pero por una razón de mayor peso que la que se adujo en la sentencia. A saber, que el recurso consistente en interpretar la disposición que da la posibilidad

de presentar dos testigos cuando no se cuente con un comprobante de domicilio para que sea aplicable a los ciudadanos en situación de calle es insuficiente y se queda corto respecto del tipo de respuesta que el derecho debería proporcionar. Se espera más del derecho que una respuesta que pudiera parecer artificiosa, pues debe solucionar de una manera más justa el problema de los ciudadanos en situación de calle que soliciten la credencial para votar.

Una vía para completar la respuesta que se debe dar en este caso es acudir al artículo 1 constitucional. Este, como se sabe, establece que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la CPEUM, y, de manera correlativa, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. El párrafo cuarto de ese mismo artículo prohíbe, además, cualquier tipo de discriminación motivada, entre otras razones, por la condición social de las personas y, en general, cualquier discriminación que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Ahora bien, la sola mención del artículo 1 de la Carta Magna difícilmente puede servir como justificación para sostener que Castro Barreda tiene derecho a obtener la credencial para votar, sin embargo, sí proporciona elementos para articular una mejor respuesta desde el derecho. Estos se conforman por los principios de igualdad y no discriminación, así como los derechos a la identidad y al voto. Tales elementos habrán de tenerse en cuenta al momento de construir una respuesta completa para este caso.

Recapitulando lo planteado hasta el momento respecto a la pregunta de si el derecho da una solución para el caso, la respuesta es que no brinda una resolución completa y totalmente articulada, sin embargo, sí proporciona los elementos para construirla. Si se quiere ver así, el derecho estaría parcialmente indeterminado.⁸

⁸ De acuerdo con Francisco Laporta, la indeterminación parcial o infradeterminación se daría en dos supuestos: "cuando la solución del caso pudiera variar entre unos límites que, estos sí, están definidos por pautas jurídicas, o cuando pueda decirse que el derecho es indeterminado en algunos casos pero determinado en otros" (Laporta 2007, 198). Este caso se encontraría en el primer tipo de indeterminación parcial, toda vez que la solución está contenida o demarcada por algunos límites definidos jurídicamente. Estos límites están contenidos, primordialmente, en el artículo 1 constitucional.

III. Control de constitucionalidad vs. control de convencionalidad. ¿Un falso dilema?

Al analizar la ejecutoria y el voto concurrente se advierte un punto de desacuerdo respecto del tipo de control que debía haberse hecho para examinar la regularidad de la norma que exige la presentación del comprobante de domicilio para la obtención de la credencial para votar. En la ejecutoria se realizó un análisis de la constitucionalidad de dicha norma mediante el test de proporcionalidad, y se llegó a la conclusión de que esta era constitucional. En cambio, en el voto concurrente se plantea que no debió hacerse un análisis de constitucionalidad de la norma, sino una interpretación conforme, siguiendo los pasos establecidos por la SCJN para llevar a cabo el control de convencionalidad *ex officio*.

El desacuerdo entre los magistrados se produce por el modo de interpretar los planteamientos del actor en su escrito de demanda. En este, el actor planteó que la negativa de iniciar el trámite para obtener su credencial para votar viola en su perjuicio lo establecido en los artículos 1; 8; 14; 16; 34; 35, fracción I; 37, y 41 de la CPEUM.

En la ejecutoria se estudia este planteamiento desde la óptica de la suplencia de la deficiencia u omisión de los agravios. Como se sabe, el artículo 23, párrafo primero, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) establece la obligación de suplir la deficiencia u omisión en los agravios “cuando los mismos se deduzcan claramente de los hechos expuestos” (LGSMIME 2014). Atendiendo a dicha obligación, en la ejecutoria se afirma que el actor “pretende cuestionar la constitucionalidad de la fracción normativa del referido acuerdo en la cual se contempla el requisito consistente en la presentación de un comprobante de domicilio” (SDF-JDC-455/2014, 18).

A diferencia de lo que se sostuvo en la sentencia, en el voto concurrente se plantea que no debió llevarse a cabo un análisis de constitucionalidad de la norma. El magistrado que formula el voto concurrente sostiene que del hecho de que el actor afirme que se violan en su perjuicio ciertas disposiciones constitucionales no se sigue que el actor formule un planteamiento de inconstitucionalidad. Para este magistra-

do, no había un planteamiento de constitucionalidad explícito o implícito por parte del actor, por tanto, no podía examinarse la constitucionalidad de la norma. Al resultar inviable dicho análisis, lo procedente era acudir entonces al control de convencionalidad *ex officio*.

El desacuerdo entre la ejecutoria y el voto concurrente permite poner de relieve dos cuestiones: la primera se refiere al alcance de la suplencia de la deficiencia u omisión de agravios; la segunda, al desacuerdo respecto de la decisión de llevar a cabo un análisis de constitucionalidad de la norma o una interpretación, siguiendo los pasos del control de convencionalidad.

Comenzando con la primera cuestión anteriormente apuntada, es importante advertir que el alcance de la suplencia es relativo a la práctica de las salas de los tribunales electorales y a la manera en que estudian los agravios, atendiendo la obligación establecida en el artículo 23 de la LGSMIME. En este sentido, las salas gozan de cierta discrecionalidad en la suplencia de la deficiencia u omisión de agravios. Esta discrecionalidad se produce en buena parte por la vaguedad de dicho artículo en el enunciado “cuando los mismos [los agravios] se deduzcan claramente de los hechos expuestos”. La mayor o menor claridad con la que pueden deducirse los agravios a partir de los hechos expuestos tiene límites que no pueden definirse de manera tajante, lo que se traduce en que el magistrado dispone de un cierto margen en uno u otro sentido. Esto no supone, sin embargo, que no pueda argumentarse racionalmente si en un caso determinado se puede desprender o no un planteamiento de inconstitucionalidad. En este sentido, la Sala Regional Ciudad de México acierta al interpretar que, en el fondo, los planteamientos del actor están dirigidos a cuestionar la constitucionalidad del requisito que prevé la obligación de presentar un comprobante de domicilio, toda vez que elimina la posibilidad de que un ciudadano en situación de calle pueda obtener la credencial para votar.

Adicionalmente, el desacuerdo que se advierte entre la ejecutoria y el voto concurrente parece sugerir que habría una contraposición entre llevar a cabo un análisis de constitucionalidad, o bien en hacer una interpretación conforme, siguiendo los pasos del control de convencionalidad. Este desacuerdo puede generar perplejidades para

quien sostenga que no hay una oposición entre el control de constitucionalidad y el de convencionalidad. Quien sostuviera lo anterior podría apelar al pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), cuando sostuvo que

la pretensión de oponer el deber de los tribunales internos de realizar el control de constitucionalidad al control de convencionalidad que ejerce la Corte es en realidad un *falso dilema*, pues una vez que el Estado ha ratificado el tratado internacional y reconocido la competencia de sus órganos de control, aquéllos pasan a conformar su ordenamiento jurídico. De tal manera, el control de constitucionalidad implica necesariamente un control de convencionalidad, ejercidos de forma complementaria (Corte IDH, párrafo 88, 2013).[§]

En sentido similar, el Pleno de la SCJN planteó que “el control de convencionalidad es un control de constitucionalidad desde el punto de vista normativo” (contradicción de tesis 21/2011, 24).

Por consiguiente, si la contraposición entre el control de convencionalidad y el control de constitucionalidad carece de sentido, ¿cómo se explica el desacuerdo que se plantea en la ejecutoria y el voto concurrente respecto del tipo de control que debía llevarse a cabo?

Para entender el desacuerdo entre la ejecutoria y el voto concurrente, es conveniente destacar una ambigüedad frecuente al hablar de control de constitucionalidad y de convencionalidad; una ambigüedad que se produce por no distinguir entre tipos de control de regularidad, por un lado, y parámetros de control de regularidad, por el otro.⁹

En efecto, desde el punto de vista del parámetro de control de regularidad no hay contraposición entre el control de constitucionalidad y el control de convencionalidad. Esta fue una de las lecciones de la contradicción de tesis 293/2011 y de otras sentencias que han tratado de dejar en claro, entre otras cosas, que las normas de derechos humanos de rango constitucional y de rango internacional no se rela-

[§] Énfasis añadido.

⁹ Para consultar una distinción clara entre tipos de control y parámetros de control, véase Cossío (2012, 31 y ss.).

cionan de forma jerárquica, sino que unas y otras conforman un parámetro integrado de control de regularidad que, en el supuesto de que un derecho humano reconocido en un tratado internacional del que México es parte no esté reconocido en una norma constitucional, debe entenderse que dicho derecho está incorporado a la Carta Magna —como lo establece su artículo 1—, y que en la elección entre un derecho humano reconocido en esta y otro, en un tratado internacional deberá optarse por aquel que proteja de manera más favorable a las personas, salvo el supuesto de que la norma fundamental prevea una restricción expresa, situación en la cual se apegará a lo que esta indique.

Por tanto, teniendo en cuenta el parámetro de control, no hay oposición entre el de constitucionalidad y el de convencionalidad como sostuvo el Pleno de la SCJN en la contradicción de tesis 293/2011:

ambos parámetros de control forman parte del mismo conjunto normativo y, por tanto, integran el aludido parámetro de control de regularidad, de modo que hablar de constitucionalidad o convencionalidad implica hacer referencia al mismo parámetro de regularidad o validez, aunque para efectos meramente didácticos pueda diferenciarse entre el origen de la norma empleada para desarrollar el estudio de validez respectivo (contradicción de tesis 293/2011, 53-4).

Desde esta perspectiva, teniendo en cuenta que el parámetro de control es unitario, lo más oportuno es referirse al control de constitucionalidad y de convencionalidad.

Por el contrario, tomando en cuenta el tipo de control de regularidad, tiene sentido contraponer y distinguir el control de constitucionalidad del control de convencionalidad, dependiendo de que se trate de un control concentrado o difuso. Como se sabe, a partir de la resolución de la Corte IDH en el caso Radilla, de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011 y del expediente varios 912/2010, resuelto el 14 de julio de 2011, se introdujo en el sistema mexicano el control difuso de convencionalidad *ex officio*. Esto supuso que, además del control concentrado de constitucionalidad que venía ejerciendo de manera exclusiva el Poder Judicial de la Federación, se estableciera un control difuso a cargo de todos los órganos jurisdiccionales del país.

Al hablar del control concentrado tradicionalmente se suele hacer mención de que es ejercido de manera exclusiva mediante el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. No es muy frecuente que se tenga en cuenta la competencia atribuida a las Salas del TEPJF en el artículo 99 de la Carta Magna en los siguientes términos:

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁰

La competencia atribuida a las Salas del Tribunal Electoral para no aplicar leyes por considerarlas inconstitucionales plantea una serie de cuestiones y eventuales puntos de discusión. Para lo que aquí interesa, vale la pena destacar que en el caso de dichas Salas convergen las competencias tanto para realizar un análisis de constitucionalidad de una norma como para llevar a cabo un control difuso de convencionalidad; de ahí que no sea ocioso precisar cuáles son las características y las eventuales diferencias entre uno y otro.

Aparentemente no habría grandes diferencias en que las Salas del TEPJF recurran al análisis de constitucionalidad o al control de convencionalidad *ex officio*. En los dos casos se examina la regularidad de las normas, contrastándolas con las de los derechos humanos constitucionales e internacionales; y, además, el resultado de que estas no superaran el control de regularidad conduciría a la inaplicación de la norma en el caso concreto y, tanto en uno como en otro, la resolución se limitaría al caso concreto.

No obstante, recurrir al control de constitucionalidad o al control difuso de convencionalidad sí comporta algunas diferencias (Cossío 2012, 36 y ss.). En el primer caso, la constitucionalidad de una norma

¹⁰ La competencia atribuida a las Salas del Tribunal Electoral fue advertida de manera expresa en el expediente varios 912/2010, párrafo 25.

forma parte de la litis, ya sea porque el actor formule expresamente un planteamiento de inconstitucionalidad en su escrito de demanda o porque se deduzca de los hechos en caso de suplencia de la deficiencia u omisión en la expresión de agravios. La pretensión del actor es conseguir un pronunciamiento del órgano jurisdiccional en el sentido de que la norma impugnada es inconstitucional. Por ello, la sentencia se enfocará de manera central en determinar si la norma es constitucional o no. Si el órgano jurisdiccional estima que la norma es inconstitucional, la sentencia deberá recoger esta apreciación en los considerandos y el sentido se plasmará también en los resolutivos.

En el control difuso de convencionalidad, en cambio, el litigio no tiene como objetivo central determinar si la norma es constitucional y convencional o no y, por ende, el proceso no está dirigido a obtener un pronunciamiento expreso en ese sentido. De hecho, la norma no es el objeto central del juicio, sino un acto de aplicación a la luz de una determinada norma. Es en el análisis del acto concreto de aplicación de una norma donde el órgano jurisdiccional puede examinar, de manera transversal, la litis planteada si dicha norma es inconstitucional e inconvencional, pudiendo desaplicarla para ese caso concreto, lo que supone que no puede utilizarse para resolverlo; el juzgador tendría que resolver el caso con los materiales normativos restantes (Cossío 2012, 41 y ss.).

En el presente caso, el actor no formuló de manera expresa un planteamiento respecto de la inconstitucionalidad de la norma que prevé como requisito la presentación de un comprobante de domicilio ni formuló argumentos dirigidos en esa dirección. ¿Qué era entonces lo procedente? A reserva de que se coincida con la ejecutoria en el sentido de que se podía desprender un planteamiento de constitucionalidad al recurrir a la suplencia en la deficiencia u omisión de agravios, la decisión de optar por el control de convencionalidad o el de constitucionalidad, en cuanto tipos de control de regularidad, en buena medida depende de qué vía resulte más reparadora para el ciudadano. Esto lleva a examinar si la norma en cuestión puede ser considerada en algún sentido discriminatoria y cómo afecta su constitucionalidad.

IV. Omisión normativa y discriminación indirecta

Como se indicó en el apartado anterior, en la ejecutoria se examina la constitucionalidad de la norma que establece como requisito la presentación de un comprobante de domicilio para la obtención de la credencial para votar. La conclusión a la que se arriba es que la norma es constitucional, atendiendo al test de proporcionalidad, por considerar que se trata de una medida idónea, necesaria y proporcional. Acto seguido, en la ejecutoria se afirma que si bien se trata de una norma constitucional, esta adolece de una omisión parcial que produce una discriminación normativa para las personas en situación de calle. El planteamiento que se formula en la ejecutoria es el siguiente:

no se actualiza la inconstitucionalidad del Acuerdo 1-257; sin embargo, se arriba a la convicción de que el citado instrumento, al no prever la posibilidad de que los ciudadanos que se encuentran en situación de calle y, por tanto, no cuentan con domicilio, puedan obtener la credencial para votar, es inconcuso que estamos frente a **una omisión parcial que produce una discriminación normativa** en agravio de esas personas, la cual debe ser reparada en esta sentencia (SDF-JDC-455/2014, 26).

El magistrado que formula el voto concurrente tiene una apreciación diferente. Considera que en la ejecutoria se incurre en una contradicción al afirmar, por un lado, que la norma es constitucional, y, por el otro, que la norma es discriminatoria por omisión. A su juicio, si esta fuera discriminatoria por omisión, también sería inconstitucional, pues vulneraría lo dispuesto por el artículo 1 constitucional. Pero, para el magistrado que formula el voto concurrente, no se está ante una norma discriminatoria, sino que se trata simplemente de un supuesto extraordinario que no estaba previsto en ella, por lo que debía resolverse atendiendo precisamente al carácter extraordinario de la situación. Tal y como se plantea en el voto concurrente:

Sin embargo, en el caso no se está en presencia de una discriminación basada en la condición social o económica del actor por su situación de calle, sino que en realidad su trámite le fue negado por

carecer de un documento que es exigido a toda persona que solicita la credencial para votar, sin advertir que se estaba en presencia de un caso extraordinario no previsto en la norma (SDF-JDC-455/2014, 91).

Desde la perspectiva planteada en el voto concurrente, la autoridad electoral debió advertir lo extraordinario del caso y atender la solicitud del actor desde la premisa de que la omisión en la regulación no podía hacer nugatorios sus derechos. En este sentido, la propuesta de solución del caso que se planteó en el voto concurrente es que debió llevarse a cabo una interpretación conforme de la disposición cuestionada, en el sentido de que regula supuestos ordinarios en los que los ciudadanos pueden acreditar su domicilio; de este modo, la disposición no sería aplicable a situaciones extraordinarias como la de una persona que se encuentra en situación de calle, pues carece de domicilio y, por ende, se ve imposibilitada para presentar un comprobante.

Tanto en la ejecutoria como en el voto concurrente hay un acuerdo en el sentido de que las normas que regulan los medios de identificación para obtener la credencial para votar no proporcionan una solución para el caso de un ciudadano en situación de calle que desea obtener la credencial, pero carece de un comprobante de domicilio. Por otra parte, tanto en la ejecutoria como en el voto concurrente parece existir un acuerdo en el sentido de que se actualiza una omisión normativa por no regular el supuesto de las personas en situación de calle que carecen de un comprobante de domicilio. El desacuerdo se produce respecto de la cuestión relativa a si la norma que establece como requisito la presentación de dicho comprobante puede ser considerada discriminatoria.

Se puede dar por sentado que la norma no prevé el supuesto de que una persona en situación de calle se vea imposibilitada para presentar un comprobante de domicilio y que el hecho de no haber regulado este supuesto puede ser una omisión normativa. Quedaría por examinar si la norma puede ser considerada en algún sentido discriminatoria.

Antes de analizar esta cuestión cabe revisar, brevemente, la diferencia entre las nociones de laguna y omisión normativa. El concepto de omisión normativa ha sido abordado recientemente y con buenos

resultados en México.¹¹ Para distinguir las nociones de laguna y omisión normativa, es conveniente advertir que la primera es una idea predicable de los sistemas normativos, mientras que la segunda entra en el ámbito de la acción humana y, de manera concreta, en el campo de las omisiones.

Desde esta perspectiva, una laguna normativa puede definirse, de acuerdo con la caracterización realizada por Carlos Alchourrón y Eugenio Bulygin (2012), como la ausencia de una solución normativa para un caso genérico identificado a partir de ciertas propiedades jurídicamente relevantes.¹² Por su parte, el concepto de omisión normativa se vincula con la acción humana. Utilizando la caracterización de las omisiones que lleva a cabo Daniel González Lagier (2013, 34), se podría decir que una omisión consiste en no llevar a cabo una acción que se debió realizar o de la que se tenían expectativas de que se hiciera. En el caso de una omisión normativa, esta consiste en no haber regulado un supuesto jurídico que debía regularse. Las omisiones son hechos dependientes de la voluntad (en el sentido que son acciones que se dejan de hacer) y pueden ser intencionales o no intencionales. En el mismo sentido, las omisiones normativas pueden ser intencionales o no intencionales. De este modo, se actualiza una omisión normativa si:

- 1) El legislador no ha establecido una norma ya sea de manera intencional o no.
- 2) El hecho de no establecer o crear una norma produce una determinada consecuencia, que en este caso consistiría en que los ciudadanos en situación de calle no pueden obtener la credencial para votar por no tener la posibilidad de presentar un comprobante de domicilio.
- 3) Se esperaba que el órgano hubiera contemplado o debía contemplar el supuesto del ciudadano en situación de calle que desea obtener la credencial para votar.

¹¹ Véase Carbonell (2007) para conocer más de este tema, y, para mayores referencias, el conjunto de ensayos, así como la bibliografía.

¹² Acerca de la noción de laguna, véase Alchourrón y Bulygin (2012), así como el conjunto de ensayos contenidos en Atria (2004).

La principal peculiaridad de la noción de omisión normativa es que la negativa de haber regulado un supuesto implica el incumplimiento de una obligación constitucional, con la consecuencia de que dicha omisión es considerada inconstitucional.¹³ De este modo, a diferencia de lo que se afirma en la ejecutoria y el voto concurrente, la consecuencia de pensar en que se incurre en una omisión normativa por el hecho de no prever el supuesto de una persona en situación de calle que se ve imposibilitada para presentar un comprobante de domicilio es que la norma cuestionada sería considerada inconstitucional. En ese caso, la metodología que podía haberse empleado al advertir la omisión normativa sería la siguiente:

Declarar que la omisión es inconstitucional [...], reputar que la falta de reglamentación provoca una laguna en el orden normativo, integrar el orden normativo lagunoso [...] echando mano de la autointegración (por analogía o por aplicación de los principios generales del derecho) o de la heterointegración (acudiendo al valor justicia). Pero es evidente que de proceder así, la solución sería provechosa únicamente para el caso, lo cual significa que la norma que el tribunal elaborara para llenar el vacío normativo resolvería tan solo el caso particular sentenciado (Bidart citado en Báez 2007, 404).

En el presente caso se da la peculiaridad de que, además de la eventual inconstitucionalidad de la norma por omisión normativa, habría otro motivo para declararla inconstitucional, a saber, la situación de discriminación en contra de las personas en situación de calle.

En la ejecutoria, el tema de la discriminación normativa se aborda de manera adecuada, haciendo mención de los principios de igualdad y no discriminación establecidos en la CPEUM y en tratados internacionales, así como algunos criterios jurisprudenciales de la Primera Sala de la SCJN y de la Corte IDH al respecto.

¹³ En este sentido, véase Villaverde (2007, 49 y ss.), Astudillo (2007, 308) y Báez (2007, 404). Para conocer una discusión de las omisiones normativas en la obra de Luigi Ferrajoli y una crítica formulada por Juan Ruiz Manero, véase Ferrajoli y Ruiz (2002).

Sin embargo, en la ejecutoria no se aclara en qué sentido se incurre en una discriminación parcial; se hace mención del criterio de la SCJN relativo al uso de categorías sospechosas, pero no se indica si la norma en cuestión introduce una distinción de este tipo, y, finalmente, no se justifica de manera suficiente por qué, a pesar de que se incurre en una discriminación normativa, la norma sigue siendo constitucional.

Sin pretender resolver de manera exhaustiva estas cuestiones, resulta pertinente distinguir al menos dos sentidos en los que se habla de discriminación para, posteriormente, identificar cuál es el tipo de esta que, en su caso, produce la norma cuestionada.

- 1) Discriminación directa. Un primer sentido de discriminación alude a los supuestos en los que las normas establecen, de manera expresa, un tratamiento distinto e injustificado entre las personas. A manera de ejemplo, una legislación de Campeche estableció un régimen diferenciado de estado civil denominado sociedades de convivencia, distinto al matrimonio y al concubinato, al que se le impide, de manera expresa, la posibilidad de adoptar (acción de inconstitucionalidad 8/2014). La Primera Sala de la SCJN ha señalado con claridad que este tipo de discriminación se produce “por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a personas que están en situaciones diferentes” (tesis 1a. CCCLXXIV/2014 [10a.], 603). La peculiaridad de este primer tipo de discriminación es que la diferencia de tratamiento aparece expresamente en las normas. Siguiendo la terminología de otros órganos jurisdiccionales, principalmente estadounidenses, se suele identificar este tipo de discriminación como directa.

Una definición clara de discriminación directa es planteada por María José Añón en los siguientes términos:

Hablamos de discriminación directa para referirnos a aquel tratamiento jurídico diferenciado y perjudicial para una persona por razón de alguno de los factores prohibidos de diferenciación. Se trata de aquella situación en la que, en función de los rasgos especialmente protegidos, una persona es o puede ser tratada

de manera menos favorable que otra en una situación análoga o comparable. En estos casos el factor prohibido es invocado explícitamente como motivo de distinción o exclusión (Añón 2013, 142).

El Informe especial. Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) refiere un ejemplo de este tipo de discriminación que puede ser asociado, de manera injustificada, con las personas en situación de calle. Se trata del artículo 38, fracción IV, de la CPEUM, el cual establece como una de las causales de suspensión de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos la vagancia y la ebriedad consuetudinaria (CDHDF 2014, 52). Además de contener expresiones que reproducen estigmas y prejuicios, la disposición constitucional antes referida atenta contra la dignidad humana y el principio de autonomía de la persona.

Siguiendo una importante tradición, la SCJN ha asociado la discriminación directa con la noción de distinciones basadas en categorías sospechosas, esto es, distinciones basadas en alguno de los criterios enunciados y prohibidos en el párrafo quinto del artículo 1 constitucional —origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas—. Las normas que establecen un trato diferenciado, tomando en cuenta alguno de estos criterios, generan por sí mismas un motivo de sospecha en su contra.

Ahora bien, la Primera Sala ha señalado que no toda diferencia de trato establecida en la ley puede considerarse automáticamente como discriminatoria, sino aquellas diferencias introducidas por una norma jurídica que carecen de una adecuada justificación. Por ello, no toda diferencia de trato incluida en la ley es discriminatoria sin más, sino solo cuando tal distinción es injustificada; por tanto, deberá examinarse en cada caso si las distinciones son o no discriminatorias (acción de inconstitucionalidad 8/2014, párrafos 56, 66 y 67).

- 2) Discriminación indirecta. Un segundo sentido de discriminación se produce en relación con disposiciones, criterios o prácticas aparentemente neutras que por sus resultados o en su aplicación producen una diferenciación desproporcionada o la exclusión de cierto grupo social sin que exista una justificación razonable y objetiva para ello (tesis 1a. XLIV/2014 [10a.], 645).

En este segundo sentido de discriminación no es relevante que el órgano creador de la norma haya tenido o no la intención de producir ciertos resultados en la aplicación de una norma jurídica; lo relevante son los efectos discriminatorios que se producen por el impacto que genera su aplicación en cierto grupo social, por la situación de desventaja en la que sitúa a cierto grupo o por la exclusión injustificada que genera. Esta segunda forma de discriminación es identificada como indirecta, por resultado o por impacto desproporcionado (Altman 2015).

María José Añón explica con claridad en qué consiste la discriminación indirecta:

La modalidad de discriminación indirecta parte de la existencia de una norma o una práctica basada en un factor de distinción considerado "neutro" y cuya aplicación da lugar a un efecto o resultado que excluye a un grupo o colectivo, sin justificación objetiva. La discriminación es consecuencia de los efectos sociales de la norma sobre un grupo especialmente protegido. A las discriminaciones indirectas también se las denomina de impacto, frente a las discriminaciones directas que lo serían de trato, porque, en definitiva, suponen una valoración del distinto impacto que una diferencia jurídica de trato (en principio neutral, es decir no marcada por los rasgos sospechosos especialmente protegidos) produce sobre los miembros del grupo a proteger respecto a los de la mayoría (Añón 2013, 144).¹⁴

¹⁴ También es pertinente incluir aquí la definición que plantean Adriana Ortega, Sandra Serrano, Regina Larrea y Juan Carlos Arjona (2011, 17): "la discriminación indirecta se presenta cuando una norma, política pública o programa es aparentemente neutral pero sus consecuencias son particularmente adversas para cierto grupo social; es decir, cuando su vigencia o aplicación provoca un impacto diferenciado, generando distinciones, restricciones o exclusiones no previstas de forma directa por la ley, política pública o programa, en virtud de las diversas posiciones que las personas ocupan en el orden social".

La explicación de María José Añón coincide prácticamente con la noción de discriminación directa establecida por la Primera Sala de la SCJN. A juicio de esta última, los elementos que configuran la discriminación indirecta son una norma, criterio o práctica que (tesis 1a. CCCLXXIV/2014 [10a.]):

- a) Sean aparentemente neutrales.
- b) Afecten de manera desproporcionada negativamente a un grupo social.
- c) En comparación con otros, se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar.

Tanto la discriminación directa como la indirecta suponen una violación del principio de igualdad ante la ley. Esta noción “expresa la exigencia de que la ley no trate de manera diferente a quienes viven bajo un mismo sistema jurídico” (Atienza 2003, 177). En el primer caso, por introducir expresamente una distinción injustificada con base en una categoría prohibida; en el segundo caso, porque pese a que la norma o práctica es aparentemente neutra produce un trato diferenciado en sus resultados o en su aplicación, ya sea por la exclusión de un grupo o porque produce una afectación o un impacto desproporcionado sin que exista justificación para ello.

Un aspecto adicional a considerar es que la exigencia de justificación requerida para los casos de discriminación directa e indirecta no es la misma.

En la discriminación directa, el establecimiento de un trato diferenciado en la ley por razón de raza, sexo, condición civil o alguna de las categorías consideradas sospechosas obliga a examinarlas, utilizando un control más estricto que el que se usaría con otras normas. Mientras que estas últimas gozan de una presunción de constitucionalidad, las normas basadas en categorías sospechosas están afectadas por una presunción de inconstitucionalidad.¹⁵ Esto supone que la diferencia de trato que establecen deberá tener no una simple justificación, sino

¹⁵ Este es el criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo que ha identificado como test de escrutinio estricto, siguiendo la práctica jurisprudencial de los tribunales estadounidenses (tesis 1a./J. 66/2015 [10a.], 1462).

una muy robusta para que pueda ser considerada constitucional. En este sentido, se podría decir que la carga de justificación requerida para vencer la presunción de inconstitucionalidad que las afecta es muy onerosa, sin que pueda ceder frente a cualquier tipo de justificación.

La SCJN ha determinado los siguientes criterios a seguir para examinar las normas que establecen distinciones basadas en categorías sospechosas utilizando el test de escrutinio estricto.

[En primer lugar,] debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Finalmente, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional (tesis 1a./J. 87/2015 [10a.], 109).

En la discriminación indirecta, tras identificar una norma aparentemente neutra, habrá que examinar los resultados que se producen con su aplicación para valorar el impacto que generan. Como señala María José Añón, el examen de la justificación en este tipo de discriminación varía en relación con la discriminación indirecta y supone una ampliación de los argumentos discriminatorios frente al trato discriminatorio. No bastaría con examinar si la norma es aparentemente neutra o no, tampoco con afirmar que la norma en cuestión persigue una finalidad imperiosa o un objetivo especialmente importante, como podría ser el principio de certeza. Habrá que embarcarse en una valoración material de la desigualdad. Esto supone poner el acento en los efectos sociales de las normas y en la aceptación previa de que tales efectos pueden ser resultados intencionales o no intencionales; enfatizar la dimensión colectiva o grupal de los procesos discriminatorios, y tener en cuenta otros principios reparadores, como los de protección, de repa-

ración del daño o de nulidad de todos los actos que generen este tipo de discriminación (Añón 2013, 144-5). Y, en última instancia, habrá que determinar si el objetivo que tiende a asegurar la norma cuestionada —en el caso de la norma que establece la obligación de presentar un comprobante de domicilio, el objetivo sería la certeza en materia electoral— prevalece sobre la situación de desigualdad y de discriminación que produce dicha norma en su aplicación.

En el mismo sentido, del análisis de aquellas normas, prácticas o políticas públicas el Pleno de la SCJN indicó recientemente que si bien no establecen de manera explícita una distinción, provocan “una diferencia de trato irrazonable, injusto o injustificable de acuerdo con la situación que ocupen las personas dentro de la estructura social es necesario introducir ‘factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación’” (acción de inconstitucionalidad 8/2014, párrafo 74). Esto supone examinar y remover los obstáculos que se presentan, por ejemplo, en los planos social, laboral y económico, en el establecimiento de medidas correctoras, de carácter remedial y compensatorio, frente a fenómenos de segregación, subordinación y marginación (Ortega, Serrano, Larrea y Arjona 2011, 15).

Con lo expuesto hasta el momento se está en posibilidad de identificar en qué sentido puede considerarse discriminatoria la norma que condiciona la obtención de la credencial para votar a la presentación, entre otros requisitos, de un comprobante de domicilio.

La norma no introduce de manera explícita una distinción basada en alguna de las categorías prohibidas por el artículo 1 constitucional. Por su parte, el artículo 3 del acuerdo 1-257 establece que “Para los trámites de inscripción o de actualización al Padrón Electoral, con excepción al de reposición, los ciudadanos deberán presentar un comprobante de domicilio” (DOF 2016, 4). El párrafo siguiente indica que “En caso de que el ciudadano no cuente con alguno de los comprobantes de domicilio señalados anteriormente, podrá presentar dos testigos” (DOF 2016, 4). En su formulación, ninguna de estas dos disposiciones introduce un factor prohibido como motivo de distinción o exclusión; no señalan de manera expresa una diferencia de trato para las personas que se encuentren en situación de calle. La norma no estaría sujeta a una presunción de inconstitucionalidad que, eventual-

mente, pudiera desvirtuarse, ni se justificaría llevar a cabo un control de escrutinio estricto. Por lo tanto, no es una discriminación directa.

La norma es aparentemente neutra. Establece la obligación de presentar un comprobante de domicilio y otorga la posibilidad de presentar dos testigos cuando el ciudadano tenga un domicilio, pero carezca de un comprobante, sin restringir su otorgamiento a ningún factor prohibido por la CPEUM.¹⁶

Sin embargo, en sus resultados, la norma produce una diferenciación entre tres tipos de personas, quienes:

- 1) Cuentan con un comprobante de domicilio y pueden presentarlo.
- 2) Tienen un domicilio, pero no cuentan con un comprobante en el momento de solicitar la credencial para votar.
- 3) Están imposibilitadas para presentar un comprobante de domicilio por carecer de un domicilio convencional.

Las normas electorales permiten que en los dos primeros casos los ciudadanos puedan obtener la credencial para votar. En cambio, en el tercero quedan definitivamente excluidos de esa posibilidad. Este es el caso de las personas en situación de calle. En su aplicación, la norma excluye a este sector de la posibilidad de conseguir la credencial para votar y, con ello, de hacer efectivo su derecho al voto, entre otros derechos.

La norma afecta, de manera especial y significativa, negativamente a las personas en situación de calle, excluyéndolas, invariablemente, de la posibilidad de obtener la credencial para votar. Por tanto, se trata de una discriminación de carácter indirecto en perjuicio de dicha población.

¹⁶ Cabe recordar que la interpretación que se realiza en la sentencia de la posibilidad de presentar dos testigos es que esta no es aplicable a los ciudadanos en situación de calle, toda vez que se refiere a los casos de ciudadanos que tienen un domicilio convencional, pero carecen de un comprobante.

V. Ciudadanos invisibles

Es necesario reparar en los efectos sociales de la norma cuestionada y en algunos factores contextuales y estructurales de las personas en situación de calle para evidenciar la discriminación que produce este tipo de normas. Para ello, es especialmente relevante el Informe especial. Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013, de la CDHDF, el cual muestra que las personas en situación de calle que viven en la Ciudad de México son permanentemente excluidas de la estructura social, que subsisten prejuicios y estereotipos socialmente aceptados en su contra y que día con día son sujetos de discriminación. Como refiere el Informe, a las personas en situación de calle se les desconoce la titularidad de derechos, además se les niega su autonomía personal y la posibilidad de participar activamente en la toma de decisiones colectivas.

Las personas en situación de calle o poblaciones callejeras han sido históricamente invisibilizadas en México. El Informe plantea que los censos o conteos oficiales difícilmente reflejan cuántas personas viven en situación de calle, dónde y cómo sobreviven, cómo están conformados y cuál es el tipo de vida que llevan. Tal falta de información es un claro indicio de la exclusión a la que se enfrenta esta población.

El Informe señala, además, que la Audiencia Pública con Poblaciones Callejeras, realizada en 2012-2013, muestra que una de las principales afectaciones es el derecho a la identidad personal. Los ciudadanos en situación de calle que viven en la Ciudad de México, al igual que los que habitan en otras partes del país, carecen, en muchos casos, de documentos de identidad. La afectación del derecho a la identidad se presenta como

uno de los grandes obstáculos que enfrentan estas poblaciones y que incide de manera directa tanto en la individualidad como en el desarrollo de las personas. [La vulneración de este derecho esencial está asociada con la violación de otros derechos] de carácter civil, político, económico, social y cultural (CDHDF 2014, 12 y ss.).

Al estar excluidos de la posibilidad de obtener la credencial para votar, resultan excluidos de otros derechos.

La imposibilidad de obtener la credencial para votar impide la participación efectiva de las personas en situación de calle en la toma de decisiones, llegando a obstaculizar y, en ocasiones, también a impedir el acceso a otros derechos, como a la salud, servicios de emergencia, educación, servicios de asistencia social, empleo y programas sociales, entre otros. Todos estos factores son muestra de la discriminación que enfrenta dicha población.

Evidentemente, la afectación de todos estos derechos no necesariamente es consecuencia directa de la imposibilidad para obtener una credencial para votar, pero sí representa una de las razones por las que se les dificulta y, en ocasiones, se les impide el acceso y disfrute a un caudal de derechos. Precisamente por ello, una de las maneras más esenciales y apremiantes de reparar la discriminación en contra de las personas en situación de calle consiste en hacer efectivos sus derechos a la identidad y al voto con la obtención de la credencial para votar.

Además de la imposibilidad para obtener la credencial de elector, estas personas enfrentan cotidianamente actos de discriminación, exclusión, violencia física y sexual, así como abusos cometidos por particulares y por autoridades en contra de la población callejera.¹⁷

Lo anterior permite apreciar las situaciones a las que se enfrentan las personas que viven en la calle. En relación con el problema específico derivado de la credencial para votar, una norma aparentemente neutral, como la que regula los requisitos para obtener dicha credencial,

¹⁷ Dos recomendaciones recientes de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ponen de relieve la vulneración de los derechos a la igualdad, no discriminación, libertad e integridad personal, seguridad jurídica, honra, dignidad, salud y acceso a los servicios de emergencia, así como del derecho a la vida de las personas en situación de calle. En este sentido, la recomendación 7/2015 destaca la comprobación de acciones contrarias a derechos humanos y a la dignidad de 63 personas en situación de calle, en distintos puntos de la ciudad, por parte de autoridades de distintas delegaciones (agresiones, destrucción de viviendas precarias, detenciones, imposición de multas, extorsiones). Por su parte, la recomendación 8/2015 refiere a cuatro personas en situación de calle agraviadas por diversos hechos asociados con actuaciones irregulares relacionadas con los derechos a la salud y acceso a los servicios de emergencia, uno de los cuales derivó en la pérdida de la vida de una de ellas.

produce una vulneración a los derechos a la identidad, a la igualdad, a la no discriminación y al voto. El resultado de ello es una diferencia de trato irrazonable e injusto hacia esta población, por lo que puede llegarse a la conclusión de que la norma en cuestión es discriminatoria en su aplicación, actualizándose así la modalidad de discriminación indirecta. Por consiguiente, en contra de lo que se afirma en el voto concurrente en el caso, sí se está en presencia de una discriminación, con independencia de que haya habido o no intención de discriminar por parte del órgano creador de la norma.

Habiendo establecido que la norma cuestionada sí puede ser considerada discriminatoria —de nuevo, no directamente o en su formulación, sino por la diferencia de trato injustificada en la que se traduce su aplicación—, queda por examinar cuál era la manera más efectiva de reparar tal situación de discriminación.

En el caso planteado por el ciudadano Fernando Castro Barreda la mejor manera de reparar la vulneración a sus derechos —a la igualdad, a la no discriminación, a la identidad y al voto— consiste en declarar, por un lado, que la norma es discriminatoria por sus resultados, y, por el otro, y como consecuencia de lo anterior, que la norma es inconstitucional. Decir que la norma es discriminatoria pero constitucional anularía la posibilidad de reparar íntegramente a Fernando Castro Barreda y transmitiría el mensaje de que la norma no es problemática a pesar de los resultados desproporcionados que produce. Tampoco cabe la posibilidad de llevar a cabo una interpretación conforme de esta, como se propone en el voto concurrente, pues supondría dejar intacta la norma sin reparar la discriminación.

Al respecto, la Primera Sala de la SCJN ha establecido que la utilización de la interpretación conforme de normas discriminatorias es un planteamiento

incompatible con un Estado constitucional de derecho que aspira a tratar con igual consideración y respeto a todos sus ciudadanos y ciudadanas, [toda vez que tal interpretación no suprimiría] el estado de discriminación generada por el mensaje transmitido por la norma (tesis 1a./J. 47/2015 [10a.], 394).

Este criterio parece estar referido a los fenómenos de discriminación directa en los que las normas introducen, explícitamente, una distinción basada en una categoría sospechosa. No obstante, por las mismas razones aludidas por la Primera Sala, no estaría justificado recurrir a la interpretación conforme en casos de discriminación indirecta.

Por consiguiente, en el caso concreto se podía haber resuelto que la norma que establece como requisito la presentación de un comprobante de domicilio es inconstitucional y, por ende, supondría su no aplicación en el caso concreto. Dada la atribución conferida a las Salas del TEPJF se trataría de una determinación limitada al caso concreto.

VI. Conclusiones

El análisis previo ha tratado de mostrar la relevancia de la decisión de la Sala Regional Ciudad de México. Esta consideró, adecuadamente, que la solución al problema de si se le debía tramitar la credencial para votar a Fernando Castro Barreda consistía en un ejercicio de ponderación entre el principio de certeza en materia electoral y los derechos a la igualdad, a la no discriminación y al voto de los ciudadanos en situación de calle.

Los principios de igualdad y no discriminación, así como el derecho al voto, justifican que se le otorgue la credencial para votar a Fernando Castro Barreda, concediéndole el mismo derecho que gozan el resto de los ciudadanos.

La Sala determinó, correctamente, que al ordenar la expedición de la credencial para votar también se podía satisfacer el principio de certeza en materia electoral. Como se sabe, el principio de certeza trata de asegurar (a la manera de una directriz) que la información que será incorporada en el padrón electoral es cierta y precisa, incluyendo la relativa al domicilio del ciudadano. En este sentido, el comprobante de domicilio es un documento que brinda cierta certeza respecto de este punto y permite ubicarlo (georreferenciarlo) en una sección y en un distrito electoral determinado, y tales datos constan en la credencial de elector. La decisión adoptada por la Sala Regional permite salvaguar-

dar también el principio de certeza: primero, constatando que esta persona efectivamente se encuentra en situación de calle; segundo, que pernocta de manera habitual en el lugar que refirió, y, tercero, adscribiéndole al actor dicho domicilio para el único efecto de su inscripción en la sección y el distrito electoral correspondiente.

En contra de esta determinación se podría argumentar que otorgar la credencial para votar genera incertidumbre, pues nada asegura que dicho ciudadano seguirá viviendo en el mismo lugar en el que actualmente pernocta.¹⁸ En este sentido se podría argumentar que no es una medida infalible, pero, si se mira bien, tampoco lo es el requisito de presentar un comprobante de domicilio ni presentar dos testigos que aseguren que una persona tiene un determinado domicilio. De lo contrario, se estaría considerando que los ciudadanos en situación de calle no tienen derecho a la obtención de la credencial para votar, al voto y a otro conjunto de derechos igual o, incluso, más importantes por quienes son y por la situación en la que están.

VII. Fuentes consultadas

Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Promovente: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 24, t. I (noviembre): 325. [Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=26024&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=2012587> (consultada el 15 de marzo de 2018)].

Alchourrón, Carlos y Eugenio Bulygin. 2012. *Sistemas normativos. Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas*. 2.^a ed. Buenos Aires: Astrea.

Altman, Andrew. 2015. Discrimination. En *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Disponible en <http://plato.stanford.edu/entries/discrimination/> (consultada el 6 de febrero de 2016).

¹⁸ El procedimiento establecido por la mencionada Comisión Nacional de Vigilancia para la obtención de la credencial para votar a ciudadanos en situación de calle contempla varias medidas de corroboración a fin de asegurar de mejor manera el principio de certeza.

- Añón Roig, María José. 2013. "Principio antidiscriminatorio y determinación de la desventaja". *Isonomía* 39 (octubre): 127-57. [Disponible en http://www.isonomia.itam.mx/docs/isonomia39/39_4.pdf (consultada el 6 de febrero de 2016)].
- Astudillo Reyes, César. 2007. La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México. En Carbonell 2007, 297-380. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2455/9.pdf> (consultada el 6 de febrero de 2016)].
- Atienza Rodríguez, Manuel. 2003. *El sentido del derecho*. Madrid: Ariel.
- Atria Lemaitre, Fernando, Eugenio Bulygin, José Juan Moreso, Pablo E. Navarro, Jorge L. Rodríguez y Juan Ruiz Manero. 2005. *Lagunas en el derecho*. Madrid/Barcelona: Marcial Pons.
- Báez Silva, Carlos. 2007. La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México. En Carbonell 2007, 381-439. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2455/10.pdf> (consultada el 6 de febrero de 2016)].
- Carbonell Sánchez, Miguel, coord. 2007. *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*. México: UNAM. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2455> (consultada el 6 de febrero de 2016)].
- CDHDF. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. 2014. Informe especial. Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013. México: CDHDF. [Disponible en <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/poblaciones-callejeras-integrado-imprenta.pdf> (consultada el 6 de febrero de 2016)].
- . 2015a. Recomendación 7/2015. Disponible en <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/reco1507-22.pdf> (consultada el 6 de febrero de 2016).
- . 2015b. Recomendación 8/2015. Disponible en <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/08/reco1508.pdf> (consultada el 8 de febrero de 2016).
- Contradicción de tesis 21/2011. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, t. 1 (abril): 24.

- 293/2011. DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, t. 1 (abril): 96 y ss. [Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=24985&Clase=DetalleTesisEjecutorias> (consultada el 6 de febrero de 2016)].
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2013. Caso Gelman vs. Uruguay. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman_20_03_13.pdf (consultada el 6 de febrero de 2016).
- Cossío Díaz, José Ramón. 2012. “Primeras implicaciones del caso Radilla”. *Cuestiones Constitucionales* 26 (junio-diciembre): 31-63. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/26/ard/ard2.pdf> (consultada el 6 de febrero de 2016)].
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2016. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf (consultada el 7 de febrero de 2016).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2010. Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia por el que se aprueban los medios de identificación para obtener la Credencial para Votar en territorio nacional. 4 de mayo. [Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5210560&fecha=22/09/2011 (consultada el 15 de mayo de 2016)].
- Expediente varios 912/2010. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, libro I, t. 1 (octubre): 313. [Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=23183&Clase=DetalleTesisEjecutorias>].
- Ferrajoli, Luigi y Juan Ruiz Manero. 2012. *Dos modelos de constitucionalismo. Una conversación*. Madrid: Trotta Editorial.

- González, Daniel 2013. *Quaestio facti. Ensayos sobre prueba, causalidad y acción*. México: Fontamara.
- Guastini, Riccardo. 2014. *Interpretar y argumentar*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Iasis. Instituto de Asistencia e Integración Social. 2012. Censo “Tú también cuentas IV” 2011-2012. Disponible en <http://www.iasis.df.gob.mx/pdf/CENSO%20tu%20tambien%20cuentas%202011-2012%20n.pdf> (consultada el 6 de febrero de 2016).
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2015. *Procedimiento para la expedición de la credencial para votar a ciudadanos en situación de calle y que carezcan de un comprobante de domicilio*. Disponible en http://www2.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-GacetasElecttorales_INE/2015/Gaceta-006/GE_006_111.pdf (consultada el 6 de febrero de 2016).
- Laporta San Miguel, Francisco. 2007. *El imperio de la ley. Una visión actual*. Madrid: Trotta Editorial.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2014. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> (consultada el 7 de febrero de 2016).
- Makowski Muchnik, Sara. 2010. *Jóvenes que viven en la calle*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- . 2015. “Ciudadanos invisibles”. En *Defensor. Revista de Derechos Humanos* 6 (junio): 24-9.
- Ortega, Adriana, Sandra Serrano, Regina Larrea y Juan Carlos Arjona. 2011. *Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación*. México: SPDH-CDHDF. [Disponible en http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/compre_ampl.pdf (consultada el 6 de febrero de 2016)].
- Romero Sánchez, Gabriela. 2014. “Incrementó 15% población en situación de calle en el DF: Sedeso capitalina”. *La Jornada*, 28 de febrero, sección Sociedad. [Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/02/28/incremento-15-poblacion-en-situacion-de-calle-en-el-df-sedeso-capitalina-1516.html> (consultada el 6 de febrero de 2016)].
- Saba, Roberto. 2016. *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe el Estado a los más desaventajados?* Argentina: Siglo XXI Editores.

- Tesis 1a. XLIV/2014 (10a.). DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 3, t. I (febrero): 645.
- 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.). DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 11, t. I (octubre): 603.
- 1a./J. 47/2015 (10a.). NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, libro 21, t. I (agosto): 394.
- 1a./J. 66/2015 (10a.). IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 23, t. II (octubre): 1462.
- 1a./J. 87/2015 (10a.). CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 25, t. I (diciembre): 109.
- Villaverde Menéndez, Ignacio. 2007. La inconstitucionalidad por omisión. Un nuevo reto para la justicia constitucional. En Carbonell 2007, 49-73. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2455/6.pdf> (consultada el 6 de febrero de 2016)].