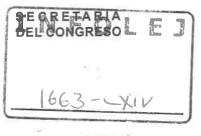


P O D E R LEGISLATIVO



H. CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO PRESENTE.

NÚMERO	
DEPENDENCIA	

INICIATIVA:

Ley

AUTOR:

Diputado Luis Octavio Vidrio Martínez

ASUNTO:

Se adiciona el artículo 5 Bis al Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco.



CONEVAL.

El suscrito diputado Luis Octavio Vidrio Martínez, integrante de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 28 fracción I, 35 fracción I de la Constitución Política; así como en los artículos 137 y 142 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, presento iniciativa de ley que adiciona el artículo 5 Bis al Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco, de acuerdo con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. En Jalisco, persisten desigualdades estructurales profundas que limitan el ejercicio pleno de los derechos humanos, particularmente entre los sectores más vulnerables, entre ellos las personas en situación de calle. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en la entidad se registran niveles elevados de pobreza multidimensional, lo que indica que una proporción significativa de la población no cuenta con satisfacción completa de necesidades básicas como salud, educación o vivienda adecuada.¹ Además, datos recientes señalan que la pobreza extrema, aunque ha disminuido, aún afecta a decenas de miles de habitantes de Jalisco.²

Estas carencias sociales se traducen en deficiencias en acceso a servicios fundamentales: vivienda digna, espacio suficiente y calidad en la vivienda, acceso a servicios básicos como agua potable o drenaje, y cuidado de salud preventivo.³

¹ CONEVAL. (2022). Medición de la pobreza multidimensional en Jalisco. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Jalisco/Paginas/principal.aspx

² INEGI. (2023, octubre). Resalta INEGI reducción de la pobreza extrema en Jalisco. Milenio. Recuperado de https://www.milenio.com/politica/comunidad/jalisco-resalta-inegi-reduccion-pobreza-extrema ³ CONEVAL. (2022). Informe de pobreza multidimensional en México 2022. Ciudad de México:



P O D E R LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO	
DEPENDENCIA	_

En particular, las mediciones más recientes muestran que Jalisco continúa con una proporción notable de personas que enfrentan carencia por servicios básicos en la vivienda y por acceso a alimentación nutritiva y de calidad.⁴ Estas condiciones son caldo de cultivo para que quienes no cuentan con un hogar estable —personas en situación de calle— vivan en condiciones aún más vulnerables: sin acceso regular a alimentación adecuada, salud, vivienda temporal, higiene, ni mecanismos efectivos de apoyo para su reinserción social o laboral.

Específicamente, las personas en situación de calle representan uno de los grupos más invisibilizados y vulnerables. Tan solo en la Zona Metropolitana de Guadalajara, un censo realizado en 2023 registró a 2,521 personas viviendo en calle, de las cuales 1,779 se encontraban en el municipio de Guadalajara⁵. Esta cifra representa un crecimiento respecto a las 1,666 personas detectadas en 2022 en siete municipios de la metrópoli, lo que evidencia un aumento sostenido de este fenómeno⁶.

El trasfondo estructural de esta problemática se encuentra en la pobreza y las carencias sociales. Según el CONEVAL, en 2022 el 36.6% de la población jalisciense vivía en pobreza y 3.6% en pobreza extrema, lo que equivale a más de 3 millones de personas en condición de pobreza y alrededor de 380 mil en pobreza extrema. A su vez, el 15.7% de la población presentaba carencia alimentaria y el 9.3% carecía de acceso a servicios básicos en la vivienda, condiciones que presionan a miles de personas hacia la exclusión y, en muchos casos, hacia la vida en calle⁷.

La paradoja es aún más evidente cuando se observa que, de acuerdo con el INEGI, en Jalisco existen más de 200 mil viviendas deshabitadas, mientras miles de personas carecen de techo y protección social⁸. Esto revela no solo un problema de disponibilidad, sino de políticas de uso de suelo, vivienda social e inclusión efectiva.

⁴ CONEVAL. (2022). Informe de pobreza multidimensional en México 2022 — Carencias sociales y acceso a servicios básicos por entidad federativa.

⁵ El Informador. (2024, 14 de noviembre). ¿Cuántas personas duermen en la calle en Guadalajara? El Informador.https://www.informador.mx/jalisco/Cuantas-personas-duermen-en-la-calle-en-Guadalajara-20241114-0125.html

⁶ Cabecera. (2022, 14 de diciembre). Buscan atención para personas en situación de calle en Jalisco. Cabecera. https://www.cabecera.mx/buscan-atencion-para-personas-en-situacion-de-calle-en-jalisco ⁷ CONEVAL. (2022). Medición de la pobreza en México 2022. Consejo Nacional de Evaluación de la

Política de Desarrollo Social. https://www.coneval.org.mx

8 INEGI. (2020). Encuesta Intercensal 2020: Vivienda deshabitada en México. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. https://www.inegi.org.mx



P O D E R LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO	_
DEPENDENCIA	_

La CNDH ha señalado que las personas en situación de calle presentan mayores tasas de desnutrición, enfermedades infecciosas y problemas de salud mental que la población en pobreza con vivienda⁹.

En la Zona Metropolitana de Guadalajara, organizaciones como FM4 Paso Libre estiman que entre 5,000 y 7,000 personas se encuentran en situación de calle, lo que refleja que las cifras oficiales pueden estar por debajo de la magnitud real del fenómeno¹⁰.

Se aprecia también una brecha en el acceso a programas sociales: muchas de las medidas públicas diseñadas para combatir la pobreza no llegan con suficiencia a poblaciones dispersas, marginalizadas o sin residencia fija, lo que incluye personas en calle. Esta falta de cobertura, junto con la ausencia de políticas públicas que reconozcan explícitamente esta situación, ocasiona que muchas personas en situación de calle permanezcan invisibilizadas, sin atención integral, sin amparo legal efectivo ni programas de reinserción.

2. En relación con la problemática que nos ocupa —la atención a las personas en situación de calle—, es pertinente señalar que sí existe regulación aplicable de manera parcial, aunque dispersa y sin un marco normativo integral que garantice la generación de condiciones necesarias para el ejercicio pleno de sus derechos.

México es Estado parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ambos instrumentos que reconocen el derecho a la alimentación, la salud, la vivienda y la inclusión social como condiciones mínimas de una vida digna. Estos tratados obligan a los Estados a adoptar medidas progresivas para garantizar dichos derechos a toda la población, incluyendo a quienes carecen de hogar.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 1° y 4° el respeto a los derechos humanos y el acceso a la salud, la alimentación y la vivienda digna como derechos fundamentales. Sin embargo, no contempla de manera expresa la situación de las personas en calle como grupo sujeto de especial protección.

La Ley de Asistencia Social y la Ley General de Salud incluyen disposiciones generales sobre atención a población en abandono social, pero no establecen lineamientos claros y específicos para personas en situación de calle; la Ley General de los Derechos

⁹ CNDH. (2021). Informe especial sobre personas en situación de calle en México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. https://www.cndh.org.mx

¹⁰ FM4 Paso Libre & Casa del Migrante. (2023). Diagnóstico de personas en calle en la Zona Metropolitana de Guadalajara. FM4 Paso Libre. https://lindpasalibre.org



P O D E R LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO	
DEPENDENCIA	

de Niñas, Niños y Adolescentes contempla medidas para la atención de menores en situación de calle, aunque limitadas al enfoque de infancia y adolescencia, sin atender la integralidad del fenómeno que abarca también adultos y familias.

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Jalisco reconoce derechos sociales fundamentales, pero al igual que la federal, no prevé un tratamiento puntual para personas en situación de calle.

Además, el Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco incluye en su artículo 4 y 5 la referencia a personas en situación de calle como sujetos de asistencia, pero de manera limitada y sin mecanismos operativos suficientes para atenderlos de manera integral.

Existen lineamientos internos en la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS), pero carecen de un marco obligatorio y transversal para municipios y organismos descentralizados. Algunos municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara han emitido protocolos de atención en albergues temporales, pero estos esfuerzos son aislados y dependen de la capacidad presupuestal local.

La aplicación de la regulación existente en Jalisco corresponde a la Secretaría del Sistema de Asistencia Social, los DIF estatal y municipales, y a las instancias de salud y desarrollo social. Sin embargo, el reto es grande, requiere mayor presupuesto específico, protocolos obligatorios y de coordinación interinstitucional.

Con la reforma propuesta sí existe la obligación de completar la regulación existente mediante disposiciones de menor jerarquía, como manuales y protocolos, que permitan materializar los objetivos de la ley. Asimismo, la iniciativa no contempla la creación de una nueva dependencia o entidad, sino el fortalecimiento de las instituciones ya existentes mediante lineamientos claros y obligaciones precisas.

La iniciativa apunta a que con la regulación contenida se contemple la creación de instrumentos jurídicos complementarios como programas estatales de reinserción social, planes de alimentación y mecanismos de registro de personas atendidas.

Finalmente, se advierte que, aunque existen algunos instrumentos jurídicos vigentes, éstos no resultan eficientes en la práctica para resolver el problema, pues carecen de integralidad y de mecanismos de ejecución obligatorios. La propuesta se formula cuidando que no duplique ni contravenga disposiciones actuales, sino que las fortalezca y las haga operativas en beneficio de las personas en situación de calle.



P O D E R LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO	
DEPENDENCIA	

3. El objetivo central de la presente iniciativa que hemos denominado: "Oportunidades para Todos: De la Calle a un Hogar Digno" es incorporar en el Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco una disposición específica (Artículo 5 Bis) que obligue al Estado y a los municipios a implementar acciones integrales para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las personas en situación de calle. Esta medida busca transformar la política social vigente, pasando de un enfoque asistencialista fragmentado a un modelo integral, preventivo y con perspectiva de derechos humanos.

De manera concreta, la iniciativa persigue visibilizar jurídicamente a las personas en situación de calle como un grupo que requiere atención diferenciada. No se trata de considerarlas únicamente como beneficiarios generales de la asistencia social, sino como titulares de derechos con necesidades específicas que deben ser atendidas de manera estructurada y prioritaria.

Asimismo, se pretende establecer un marco normativo obligatorio que sirva de guía para las autoridades estatales y municipales en el diseño y ejecución de políticas públicas, programas y acciones orientadas a atender la problemática de la calle desde un enfoque integral. Esto incluye la provisión de condiciones mínimas de dignidad, como acceso a alimentación nutritiva y suficiente, atención médica física y mental, vivienda temporal adecuada, así como programas de capacitación e inserción laboral que faciliten la reintegración social.

La iniciativa "Oportunidades para Todos: De la Calle a un Hogar Digno" también busca fortalecer la coordinación interinstitucional, facultando expresamente la colaboración con organismos de la sociedad civil, instituciones académicas, organismos nacionales e internacionales y demás actores sociales que puedan aportar experiencia y recursos. De esta manera, se potencia el impacto de las acciones y se garantiza su sostenibilidad.

Finalmente, la reforma promueve la progresividad en la política social del Estado, asegurando que las acciones se diseñen y ejecuten bajo principios de dignidad humana, inclusión social e igualdad sustantiva, alineando a Jalisco con los compromisos internacionales asumidos por México en materia de derechos humanos. En términos prácticos, se trata de reconocer a las personas en situación de calle como sujetos activos de derechos, cuya atención requiere políticas coordinadas, sostenibles y efectivas, con el objetivo de avanzar hacia la erradicación progresiva de la vida en calle y abrir oportunidades reales de reinserción social y laboral.



P O D E R LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO	
DEPENDENCIA	

4. Resulta necesario y conveniente aprobar "Oportunidades para Todos: De la Calle a un Hogar Digno", toda vez que del análisis costo-efectividad de su posible implementación se desprende que no existen repercusiones significativas en los aspectos económico y presupuestal, ya que los recursos requeridos para llevar a cabo las acciones previstas se encuentran contemplados en el Presupuesto del ejercicio fiscal actual, específicamente en la partida que ejerce la Secretaría del Sistema de Asistencia Social del Estado de Jalisco y los DIF estatal y municipales, quienes son los encargados de administrar dichos recursos. Los mecanismos para su obtención y aplicación están contemplados en la normativa vigente en la materia, garantizando transparencia y eficiencia en su utilización.

Los beneficios de la iniciativa son múltiples y relevantes para la sociedad, ya que con su implementación se espera que, a mediano plazo, las condiciones de vida de las personas en situación de calle en Jalisco mejoren de manera tangible, debido a que:

- a) Se generarán beneficios humanos directos, como acceso a alimentación nutritiva y suficiente, atención médica integral, vivienda temporal digna y programas de capacitación y reinserción social, lo que contribuye a la dignidad y bienestar de un sector históricamente marginado.
- b) La valoración social de la iniciativa es alta, al visibilizar jurídicamente a las personas en situación de calle como sujetos de derechos y reforzar la responsabilidad del Estado y los municipios en la atención integral de esta población.
- c) Las alternativas consideradas, como la continuación del modelo asistencialista fragmentado, resultan insuficientes para atender la problemática de manera efectiva y sostenible, lo que confirma la pertinencia de la propuesta legislativa.
- d) Los efectos directos incluyen la implementación de programas coordinados de atención integral; los indirectos abarcan la reducción de riesgos sanitarios, sociales y de exclusión; y los efectos secundarios contribuyen al fortalecimiento de la cohesión social y la disminución de la marginación urbana.
- e) Entre los intangibles se encuentran la promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos y la consolidación de la percepción de inclusión y justicia social en la población.
- f) Los efectos distributivos de la iniciativa garantizan que los beneficios lleguen de manera prioritaria a quienes se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad, promoviendo equidad y justicia social.



P O D E R LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO	
DEPENDENCIA	

Quedando en manos de la Secretaría del Sistema de Asistencia Social y los DIF estatal y municipales la evaluación de resultados y la correcta implementación de los programas y acciones derivadas de esta reforma.

En cualquier caso, se tiene claridad de que la propuesta funcionará, pues se basa en la experiencia de programas nacionales e internacionales de atención a personas en situación de calle, en la opinión de expertos en políticas sociales y derechos humanos, así como en datos estadísticos confiables proporcionados por el CONEVAL, INEGI y organizaciones especializadas, garantizando la pertinencia y efectividad de las medidas legislativas propuestas.

5. "Oportunidades para Todos: De la Calle a un Hogar Digno", cuenta con sólidos fundamentos, que respaldan su pertinencia y eficacia. Se sustenta en un trabajo de investigación, basado en la teoría iús naturalista, que reconoce los derechos humanos como inherentes, universales e inalienables.

La iniciativa tiene un impacto directo en el Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco, orientándose a un grupo específico de personas: las personas en situación de calle. Con la adición del artículo 5 Bis, se otorgan nuevos derechos y se fortalecen las obligaciones del Estado y de los municipios para garantizar el ejercicio efectivo de dichos derechos. Es importante destacar que la propuesta no impone nuevas obligaciones a la población en general, ni crea nuevas entidades; se enfoca en optimizar las funciones y atribuciones de las instituciones existentes, asegurando su eficacia y coordinación.

Se precisa que la reforma no modifica procedimientos existentes ni introduce sanciones, sino que se centra en consolidar un marco normativo que permita implementar acciones integrales, coordinadas y sostenibles, orientadas al cumplimiento efectivo de los derechos humanos de las personas en situación de calle.

6. La iniciativa "Oportunidades para Todos: De la Calle a un Hogar Digno" plantea cambios cualitativos que mejoran sustancialmente el marco legal vigente, ofreciendo una solución efectiva a la problemática de las personas en situación de calle, conservando un espíritu orientado a la protección de los derechos humanos, la inclusión social y el fortalecimiento de la capacidad de acción de las autoridades estatales y municipales.

Con esta reforma se beneficia directamente a las personas en situación de calle, al reconocerlas como titulares de derechos y garantizar su acceso a alimentación nutritiva, atención médica integral, vivienda temporal digna, capacitación laboral y reinserción social. Asimismo, impacta en el Estado de Jalisco y los municipios, fortaleciendo sus funciones y atribuciones en materia de asistencia social y



P O D E R LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO	_
DEPENDENCIA	+

asegurando la coordinación institucional necesaria para atender esta problemática de manera integral y sostenible.

Específicamente, la adición del artículo 5 Bis constituye una reforma técnica y estratégica que proporciona un marco normativo integral, obligatorio y coordinado, capaz de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las personas en situación de calle y de fortalecer la capacidad institucional del Estado y los municipios para atender esta problemática de manera sostenible y eficiente. Se justifica desde un enfoque técnico y normativo, considerando la necesidad de fortalecer el marco legal vigente para la atención integral de las personas en situación de calle.

La adición del Artículo 5 Bis al Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco se justifica desde un enfoque técnico y normativo, considerando la necesidad de fortalecer el marco legal vigente para la atención integral de las personas en situación de calle, lo anterior, desde cinco puntos muy importantes, la armonización con estándares de derechos humanos; solidez institucional y operativa; enfoque integral y preventivo; claridad normativa y mecanismos de implementación; y valor técnico en política pública, como se detalla a continuación:

- a) La reforma establece obligaciones claras para el Estado y los municipios, alineando la legislación estatal con los compromisos internacionales asumidos por México, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, garantizando el acceso efectivo a alimentación, salud, vivienda y reinserción social. Desde el punto de vista técnico, esto permite que las políticas públicas tengan un sustento jurídico sólido y obligatorio.
- b) "Oportunidades para Todos: De la Calle a un Hogar Digno" fortalece las funciones de las instituciones existentes (SSAS, DIF Estatal y municipales), estableciendo lineamientos claros sobre la coordinación interinstitucional y con organismos de la sociedad civil. Técnicamente, esto evita la duplicación de funciones, permite un uso eficiente de los recursos y promueve la sostenibilidad de los programas.
- c) El artículo 5 Bis formaliza un enfoque integral, preventivo y con perspectiva de dignidad humana e inclusión social, superando la asistencia social fragmentada o puntual. La especificación de acciones concretas —alimentación, salud, vivienda temporal, capacitación e inserción laboral— asegura que las políticas públicas atiendan de manera estructurada las causas y consecuencias de la exclusión, lo que mejora la eficiencia y efectividad de la intervención estatal.



P O D E R LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO	_
DEPENDENCIA	_

- d) La reforma define de manera precisa las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno y establece la posibilidad de colaboración con entidades especializadas. Esto permite que la norma sea operativa, evaluable y adaptable a las realidades locales, asegurando que los objetivos de derechos humanos sean alcanzables y medibles.
- e) Desde el punto de vista de la gestión pública, "Oportunidades para Todos: De la Calle a un Hogar Digno" ofrece una base legal que facilita la planificación, ejecución y evaluación de programas sociales dirigidos a población en situación de calle. La previsión legal de coordinación, sostenibilidad y enfoque de derechos contribuye a la eficiencia administrativa y a la mejora de indicadores sociales relevantes.
- **7.** Para quienes integramos el grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano, es fundamental garantizar que las políticas públicas se diseñen y ejecuten con un enfoque integral de derechos humanos, promoviendo inclusión social, dignidad y equidad para los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, particularmente para las personas en situación de calle.
- 8. De no aprobarse "Oportunidades para Todos: De la Calle a un Hogar Digno", se mantendría el marco legal actual, insuficiente para garantizar la protección integral de los derechos humanos de las personas en situación de calle, perpetuando la asistencia fragmentada y limitando la capacidad de los municipios y del Estado para coordinar acciones efectivas y sostenibles. Esta omisión significaría que miles de personas continuarían viviendo en condiciones de vulnerabilidad extrema, afectando de manera directa la inclusión, la equidad y la cohesión social en Jalisco.

Por todo lo anterior, se presenta la iniciativa por escrito, la cual responde de manera directa a la problemática identificada. Esta iniciativa ha sido formulada y firmada por su autor, el suscrito, quedando claramente explicada la necesidad que motiva la propuesta, así como los fines que persigue. Asimismo, se incluye un análisis detallado de las posibles repercusiones jurídicas, económicas, sociales y presupuestales de su aprobación, y se han motivado de manera explícita el artículo que se adiciona, incluyendo las disposiciones transitorias necesarias para su correcta aplicación.



P O D E R LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO	
DEPENDENCIA	

9. En síntesis, las reformas propuestas, a manera de cuadro comparativo, son las siguientes:

CÓDIGO DE ASISTENC	IA SOCIAL DEL ESTADO DE JALISCO
Ley Vigente	Propuesta
Sin correlativo	Artículo 5 Bis. El Estado y los municipios, en el ámbito de sus competencias, deberán implementar las acciones tendientes al ejercicio efectivo de los derechos humanos de las personas en situación de calle, en especial los relacionados con la alimentación nutritiva y suficiente, el acceso a servicios básicos de salud, la disponibilidad de vivienda temporal digna, la capacitación para el trabajo y la reinserción social.
	Las acciones a que se refiere el párrafo anterior deberán diseñarse y ejecutarse con enfoque de dignidad humana e inclusión social, pudiendo llevarse a cabo en coordinación con organismos de la sociedad civil, instituciones académicas, así como con organismos nacionales e internacionales especializados, a fin de fortalecer su eficacia y sostenibilidad.

Por los criterios, razonamientos, motivaciones y fundamentos que se tomaron en cuenta y dan congruencia entre sí a la exposición de motivos, la normatividad propuesta y las normas transitorias se somete a la consideración de esta Asamblea la siguiente iniciativa de

LEY

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 5 BIS AL CÓDIGO DE ASISTENCIA SOCIAL DEL ESTADO DE JALISCO.

ARTÍCULO ÚNICO. Se adiciona el artículo 5 Bis al Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco, para quedar como sigue:



P O D E R LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO	
DEPENDENCIA	

Artículo 5 Bis. El Estado y los municipios, en el ámbito de sus competencias, deberán implementar las acciones tendientes al ejercicio efectivo de los derechos humanos de las personas en situación de calle, en especial los relacionados con la alimentación nutritiva y suficiente, el acceso a servicios básicos de salud, la disponibilidad de vivienda temporal digna, la capacitación para el trabajo y la reinserción social.

Las acciones a que se refiere el párrafo anterior deberán diseñarse y ejecutarse con enfoque de dignidad humana e inclusión social, pudiendo llevarse a cabo en coordinación con organismos de la sociedad civil, instituciones académicas, así como con organismos nacionales e internacionales especializados, a fin de fortalecer su eficacia y sostenibilidad.

TRANSITORIO

ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

Atentamente Salón de Sesiones del Palacio Legislativo Guadalajara, Jalisco, a 25 de septiembre de 2025

Diputado Luis Octavio Vidrio Martínez.