

CAPÍTULO SEGUNDO

LEGISLACIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE

Como destacamos en el capítulo anterior, existen diversos tipos de personas en situación de calle, entre las que se encuentran niñas, niños, adolescentes, y mujeres y hombres adultos, incluidas familias; todas tienen como común denominador la pobreza o marginación institucional y social, lo que hace difícil considerar los derechos de cada una de ellas.

En el caso de las instituciones encargadas de vigilar las normas en materia de asistencia social, María del Rosario Huerta Lara destaca que durante la época colonial la ayuda hacia los indígenas enfermos, viudas, huérfanos, necesitados y desprotegidos de la Nueva España se realizó bajo la fórmula de la caridad cristiana, brindada por particulares y religiosos, con preferencia hacia los pobres.

La misma autora sostiene que, durante el México independiente, fueron las instituciones civiles y religiosas las que asumieron la responsabilidad de procurar la beneficencia social y las acciones filantrópicas, aunque de manera desarticulada. Con la Reforma, la beneficencia pública pasó a ser responsabilidad del

gobierno: por vez primera se institucionalizaron las actividades y proyectos de ayuda a los pobres e indigentes, con lo que surgió el concepto de *beneficencia* en y por el Estado.

También menciona Huerta Lara que en el Porfiriato existía la beneficencia pública y privada; además, se decretó en ese momento que la misma pasaría a formar parte de la salubridad general. En el México revolucionario, durante el gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924), surgió la Sociedad Protectora del Niño, y en 1921 se realizó el Primer Congreso Nacional del Niño; Emilio Portes Gil (1928-1930) creó el Comité Nacional de Protección a la Infancia, y en 1929 se instauró la Asociación Nacional de Protección a la Infancia y posteriormente la Asociación “Gota de Leche”, para obsequiar alimento a los niños humildes; con Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) apareció la asistencia social por medio de la Secretaría de Asistencia Pública.

En 1943 se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia, mediante la fusión de la Secretaría de Asistencia Pública y del Departamento de Salubridad. En el periodo de Miguel Alemán Valdés, se fundaron el Instituto de Bienestar de la Infancia, la Oficina Nacional del Niño y la Asociación Pro-nutrición Infantil. Adolfo López Mateos fundó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI). En tanto, Gustavo Díaz Ordaz creó la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN), y Luis Echeverría Álvarez reestructuró al INPI y, a partir del mismo, creó el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, IMPI.

Sara Sefchovich, en un apretado resumen, destaca que durante el sexenio de José López Portillo se unificó a las instituciones de salud (se creó el Sistema Nacional de Salud) y a las de asistencia (dando lugar al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia [DIF]), y que, al seguir la moda de planificar, la asistencia social privada se empezó a coordinar desde las instituciones del gobierno.

Sostiene además que en ese sexenio surgieron varios programas de ayuda a los pobres, como el de zonas deprimidas y grupos marginados (Coplamar), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el de desarrollo regional (Proder), el de desarrollo rural (Pider), y se establecieron “mínimos de bienestar”, lo que significaba la intención de proporcionar a los grupos marginados un nivel apropiado de alimentación, salud, vivienda y educación.

Afirma que con Miguel de la Madrid todo eso cambió, debido a que el gasto social disminuyó a 17 por ciento, y para 1988 era apenas de 10 por ciento. Además, el DIF se integró al sector salud y se formó el Sistema Nacional de Asistencia Social que, además de los sectores tradicionalmente atendidos de niños y mujeres, agregó a los jóvenes y a los ancianos (Centros de Integración Juvenil, Instituto Nacional de la Senectud) y creó filiales en todo el país.

Asimismo, menciona que, en el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se creó la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), para formular, coordinar y llevar a cabo la política social, lograr la superación de la pobreza y alcanzar niveles suficientes de bienestar; además, surgieron programas como Procampo y Pronasol; Ernesto Zedillo, por su parte, creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Todos los proyectos señalados estaban destinados a la ayuda directa a los pobres, sin embargo, se mantuvieron en el marco del neoliberalismo, que significaba la disminución del interés en lo social.

Esta situación se mantuvo con Vicente Fox, quien convirtió Progresá en Oportunidades; Felipe Calderón amplió el programa Procampo. Enrique Peña Nieto, en tanto, puso en operación Prospera, el seguro de vida para jefas de familia, la Cruzada Nacional contra el Hambre y la pensión para adultos mayores.

México ha emitido diversas normas para proteger a las personas en situación de calle o poblaciones callejeras, entre ellas la Ley General de Salud, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Ley de Asistencia Social, todas ellas contienen derechos que se aplican a las personas en situación de calle.

I. LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003, y su última reforma es del 1o. de diciembre de 2016; es una norma que tiene siete capítulos y 88 artículos.

En su apartado de disposiciones generales, destaca que su objeto es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que

se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato, lo que se aplica a las personas en situación de calle o poblaciones callejeras.

En su apartado de definiciones, destacan los conceptos de:

- Ajustes razonables: las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas en la infraestructura y los servicios, que al realizarlas no impongan una carga desproporcionada o afecten derechos de terceros, que se aplican cuando se requieran en un caso particular, para garantizar que las personas gocen o ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones con las demás.
- Discriminación: para los efectos de esta ley se entenderá por “discriminación” toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional; el color de piel; la cultura; el sexo; el género; la edad; las discapacidades; la condición social, económica, de salud o jurídica; la religión; la apariencia física; las características genéticas; la situación migratoria; el embarazo; la lengua; las opiniones; las preferencias sexuales; la identidad o filiación política; el estado civil; la situación familiar; las responsabilidades familiares; el idioma; los antecedentes penales, o cualquier otro motivo.
- También se entenderá como discriminación a la homofobia, a la misoginia, a cualquier manifestación de xenofobia, a la segregación racial, al antisemitismo, así como a otras formas conexas de intolerancia.
- Igualdad real de oportunidades: es el acceso que tienen las personas o grupos de personas al igual disfrute de derechos, por la vía de las normas y los hechos.
- Resolución por disposición: resolución emitida por el Consejo, con carácter vinculante, por medio de la cual se declara que se acreditó una conducta o práctica social discriminatoria y, por tanto, de manera fundada y motivada, se imponen medidas administrativas y de reparación a quien resulte responsable de dichas acciones.

Además, la ley obliga al Estado a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Asimismo, prohíbe toda práctica discriminatoria que tenga por objeto o efecto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades.

Así, impone a los poderes públicos federales el deber de eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país. De igual forma, promueve la participación de las autoridades de los demás órdenes de gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.

También obliga a los poderes públicos federales a adoptar las medidas “a su alcance”, “de conformidad con la disponibilidad de recursos” para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes y en los tratados internacionales. En este contexto, exige establecer “asignaciones para promover las acciones de nivelación, de inclusión y las acciones afirmativas”, esto es, dar dinero para atender a las personas víctimas de discriminación.

En la ley se regulan las exclusiones al principio de no discriminación, que son: las acciones afirmativas para promover la igualdad real de oportunidades de las personas o grupos, y la distinción basada en criterios razonables, proporcionales y objetivos cuya finalidad no sea el menoscabo de derechos.

Para aplicar la ley, se obliga a las autoridades a considerar los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado mexicano sea parte, la jurisprudencia emitida por los órganos jurisdiccionales internacionales, las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales y demás legislación aplicable. En el caso de diferentes interpretaciones, se deberá preferir aquella que proteja con mayor eficacia a las personas o a los grupos que sean afectados por conductas discriminatorias.

En diversas fracciones, la ley considera como discriminatorias, entre otras, las conductas siguientes:

- Impedir el acceso o la permanencia a la educación pública o privada, así como a becas e incentivos en los centros educativos.
- Establecer contenidos, métodos o instrumentos pedagógicos en que se asignen papeles contrarios a la igualdad o que difundan una condición de subordinación.
- Prohibir la libre elección de empleo, o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo.
- Establecer diferencias en la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para trabajos iguales.
- Limitar el acceso y permanencia a los programas de capacitación y de formación profesional.
- Negar o limitar información sobre derechos sexuales y reproductivos o impedir el libre ejercicio de la determinación del número y espaciamiento de los hijos.
- Negar o condicionar los servicios de atención médica, o impedir la participación en las decisiones sobre su tratamiento médico o terapéutico dentro de sus posibilidades y medios.
- Impedir la participación en condiciones equitativas en asociaciones civiles, políticas o de cualquier otra índole.
- Negar o condicionar el derecho a la participación política, específicamente, al sufragio activo o pasivo, a la elegibilidad y al acceso a todos los cargos públicos, así como a la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno, en los casos y bajo los términos que establezcan las disposiciones aplicables.
- Impedir el ejercicio de los derechos de propiedad, administración y disposición de bienes de cualquier otro tipo.
- Impedir o limitar el acceso a la procuración e impartición de la justicia.
- Impedir, negar o restringir el derecho a ser oídos y vencidos, a la defensa y a la asistencia de personas intérpretes o traductoras en los procedimientos administrativos o judiciales, de conformidad con las normas aplicables, así como el derecho de los niños a ser escuchados.
- Aplicar cualquier tipo de uso o costumbre que atente contra la igualdad, dignidad e integridad humana.
- Impedir la libre elección de cónyuge o pareja.
- Promover el odio y la violencia a través de mensajes e imágenes en los medios de comunicación.
- Limitar la libre expresión de las ideas, impedir la libertad de pensamiento, conciencia o religión, o de prácticas o costumbres religiosas, siempre que éstas no atenten contra el orden público.

- Negar asistencia religiosa a personas privadas de la libertad, que presten servicio en las fuerzas armadas o que estén internadas en instituciones de salud o asistencia.
- Restringir el acceso a la información, salvo en aquellos supuestos que sean establecidos por las leyes nacionales e instrumentos jurídicos internacionales aplicables.
- Obstaculizar las condiciones mínimas necesarias para el crecimiento y desarrollo integral, especialmente de los niños, con base al interés superior de la niñez.
- Impedir el acceso a la seguridad social y a sus beneficios o establecer limitaciones para la contratación de seguros médicos, salvo en los casos que la ley así lo disponga.
- Limitar el derecho a la alimentación, a la vivienda, al recreo y a los servicios de atención médica adecuados, en los casos que la ley así lo prevea.
- Impedir el acceso a cualquier servicio público o institución privada que preste servicios al público, así como limitar el acceso y libre desplazamiento en los espacios públicos.
- La falta de accesibilidad en el entorno físico, el transporte, la información, la tecnología y comunicaciones, en servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público.
- La denegación de ajustes razonables que garanticen, en igualdad de condiciones, el goce o ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.
- Explotar o dar un trato abusivo o degradante.
- Restringir la participación en actividades deportivas, recreativas o culturales.
- Limitar el uso de su lengua, usos, costumbres y cultura, en actividades públicas o privadas, en términos de las disposiciones aplicables.
- Limitar o negar el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para el aprovechamiento, administración o usufructo de recursos naturales, una vez satisfechos los requisitos establecidos en la legislación aplicable.
- Incitar al odio, violencia, rechazo, burla, injuria, persecución o la exclusión.
- Realizar o promover violencia física, sexual, o psicológica, patrimonial o económica por edad; género; discapacidad; apariencia física; forma de vestir, hablar o gesticular; asumir públicamente su preferencia sexual, o por cualquier otro motivo de discriminación.
- Estigmatizar o negar derechos a personas con adicciones, o que han estado o se encuentren en centros de reclusión, o en insti-

tuciones de atención a personas con discapacidad mental o psicosocial.

- Negar la prestación de servicios financieros a personas con discapacidad y personas adultas mayores.
- Difundir sin consentimiento de la persona agraviada información sobre su condición de salud.
- Estigmatizar y negar derechos a personas con VIH/sida.
- Implementar o ejecutar políticas públicas, programas u otras acciones de gobierno que tengan un impacto desventajoso en los derechos de las personas.
- En general cualquier otro acto u omisión discriminatorio en términos del artículo 1, párrafo segundo, fracción III, de esta ley.

La ley menciona que cada uno de los poderes públicos federales y aquellas instituciones que estén bajo su regulación o competencia están obligados a realizar las medidas de nivelación y de inclusión y las acciones afirmativas necesarias para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación.

La adopción de estas medidas, se establece, formará parte de la perspectiva antidiscriminatoria, la cual será incorporada de manera transversal y progresiva en el quehacer público.

Las *medidas de nivelación* son aquellas que buscan hacer efectivo el acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades, eliminando las barreras físicas, comunicacionales, normativas o de otro tipo, que obstaculizan el ejercicio de derechos y libertades, prioritariamente a las mujeres y a los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad, que incluyen: 1) ajustes razonables en materia de accesibilidad física, de información y comunicaciones; 2) adaptación de los puestos de trabajo para personas con discapacidad; 3) diseño y distribución de comunicaciones oficiales, convocatorias públicas, libros de texto, licitaciones, entre otros, en formato braille o en lenguas indígenas; 4) uso de intérpretes de lengua de señas mexicana en los eventos públicos de todas las dependencias gubernamentales y en los tiempos oficiales de televisión; 5) uso de intérpretes y traductores de lenguas indígenas; 6) la accesibilidad del entorno social, incluyendo acceso físico, de comunicaciones y de información; 7) derogación

o abrogación de las disposiciones normativas que impongan requisitos discriminatorios de ingreso y permanencia en escuelas, trabajos, entre otros, y 8) creación de licencias de paternidad, homologación de condiciones de derechos y prestaciones para los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad.

Las *medidas de inclusión* son aquellas disposiciones, de carácter preventivo o correctivo, cuyo objeto es eliminar mecanismos de exclusión o diferenciaciones desventajosas para que todas las personas gocen y ejerzan sus derechos en igualdad de trato, que podrán comprender: 1) la educación para la igualdad y la diversidad dentro del sistema educativo nacional; 2) la integración en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas del derecho a la igualdad y no discriminación; 3) el desarrollo de políticas contra la homofobia, la xenofobia, la misoginia, la discriminación por apariencia o el adultocentrismo (creencia que considera a los adultos como el centro de la sociedad); 4) las acciones de sensibilización y capacitación dirigidas a integrantes del servicio público con el objetivo de combatir actitudes discriminatorias, y 5) llevar a cabo campañas de difusión al interior de los poderes públicos federales.

En tanto, las *acciones afirmativas* son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad. Estas medidas no serán consideradas discriminatorias en términos del artículo 5 de la presente ley. Las acciones afirmativas podrán incluir, entre otras, las medidas para favorecer el acceso, permanencia y promoción de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación y subrepresentados, en espacios educativos, laborales y cargos de elección popular a través del establecimiento de porcentajes o cuotas. Serán prioritariamente aplicables hacia personas pertenecientes a los pueblos indígenas, afrodescendientes, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores.

Se obliga también a las instancias públicas a que adopten las anteriores, y a reportarlas periódicamente al Consejo para su registro y monitoreo.

Esta ley permite intervenir en su aplicación a los poderes públicos federales y al organismo descentralizado sectorizado de la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios, llamado Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), instancia que se encarga de realizar las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación. Por lo anterior, la ley regula todo lo relacionado con esa institución.

El personal del Conapred a cargo del trámite de los expedientes de queja puede proporcionar orientaciones y verificar las medidas administrativas y de reparación, para la debida sustanciación del procedimiento. Las declaraciones y hechos se harán constar en el acta circunstanciada. También se puede solicitar la adopción de las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar consecuencias de difícil o imposible reparación.

Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la queja y de su aclaración, se resuelve su admisión y, posteriormente, dentro de los cinco días hábiles siguientes, se hacen del conocimiento del presunto responsable las imputaciones, para que se rinda un informe en el plazo máximo de diez días hábiles siguientes, y se le notificará del procedimiento conciliatorio para el efecto de su participación. Se excluyen los casos de la queja presentada y admitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

La conciliación es la etapa del procedimiento de queja por medio de la cual personal del Conapred intenta, en los casos que sea procedente, avenir a las partes para resolverla, a través de alguna de las soluciones que se propongan, mismas que siempre velarán por la máxima protección de los derechos de las personas presuntamente víctimas de conductas o prácticas sociales discriminatorias. Las quejas en casos graves, o cuando exista el riesgo inminente de revictimizar a la persona peticionaria y/o agraviada, no pueden someterse a conciliación.

En caso de que las partes acepten la conciliación, se celebrará una audiencia respectiva, en la que se les pida pruebas, se exponga un resumen de la queja y de los elementos de juicio con los que se

cuenta hasta ese momento y se les exhorte a resolverla por esa vía. De lograr un acuerdo, se suscribirá un convenio conciliatorio. En el supuesto de que el Conapred verifique la falta de cumplimiento de lo convenido, su ejecución podrá promoverse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo.

De no lograrse conciliación entre las partes, se abrirá una etapa de investigación, o se determinará la queja si el Consejo considera que cuenta con los elementos o pruebas necesarias para ello. El Conapred efectuará la investigación, para lo cual tendrá las siguientes facultades:

- Solicitar a las autoridades o particulares a los que se atribuyen el motivo de queja la remisión de informes complementarios y documentos relacionados con el asunto materia de la investigación.
- Solicitar a otras personas físicas o morales, personas servidoras públicas o poderes públicos federales, que puedan tener relación con los hechos o motivos de la queja, la remisión de informes o documentos vinculados con el asunto.
- Para realizar la investigación no será impedimento el carácter confidencial o reservado de la información; sin embargo, el Consejo deberá manejar ésta en la más estricta confidencialidad y con apego a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Practicar inspecciones en el o los lugares en que se presume ocurrieron los hechos, así como en los archivos de particulares, de las autoridades, personas servidoras públicas o entidad de los poderes públicos imputados. En su caso, se asistirá de personal técnico o profesional especializado.
- Citar a las personas que deben comparecer como testigos o peritos.
- Efectuar todas las demás acciones que el Conapred juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

Las resoluciones por disposición que emita el Conapred estarán basadas en las constancias del expediente de queja. La resolución por disposición contendrá: *a*) una síntesis de los puntos controvertidos; *b*) las motivaciones y los fundamentos de derecho interno e internacional que correspondan, y *c*) los resolutivos en los que con toda claridad se precisará su alcance y las medidas administrativas y de reparación que procedan conforme a esta ley.

También puede emitir informes especiales con el fin de visibilizar y hacer del conocimiento de la opinión pública aquellos casos relacionados con presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias que a juicio del Consejo sean graves, reiterativos o que tengan una especial trascendencia; en los informes se expondrán los resultados de las investigaciones; y en su caso, las omisiones u obstáculos atribuibles a particulares y a servidores públicos, estableciendo propuestas de acciones y medidas para lograr condiciones de igualdad y de no discriminación.

Las personas servidoras públicas federales a quienes se les compruebe que cometieron actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, además de las medidas administrativas y de reparación que se les impongan, quedarán sujetas a las responsabilidades en que hayan incurrido, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El Conapred enviará la resolución al órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción, al contralor interno o al titular del área de responsabilidades de la dependencia, entidad u órgano público federal al que se encuentre o se hubiese encontrado adscrito el servidor público responsable. La resolución emitida por el Consejo constituirá prueba plena dentro del procedimiento respectivo.

Además, el Consejo puede emitir las medidas administrativas para prevenir y eliminar la discriminación siguientes:

- La impartición de cursos o talleres que promuevan el derecho a la no discriminación y a la igualdad de oportunidades.
- La fijación de carteles en los que se señale que en ese establecimiento, asociación o institución se realizaron hechos, actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, o mediante los que se promueva la igualdad y la no discriminación.
- La presencia de personal del Conapred para promover y verificar la adopción de medidas a favor de la igualdad de oportunidades y la eliminación de toda forma de discriminación.
- La difusión de la versión pública de la resolución en el órgano de difusión del Consejo.
- La publicación o difusión de una síntesis de la resolución en los medios impresos o electrónicos de comunicación.

Como medidas de reparación el Consejo puede imponer las siguientes:

- Restitución del derecho conculcado por el acto, omisión o práctica social discriminatoria.
- Compensación por el daño ocasionado.
- Amonestación pública.
- Disculpa pública o privada.
- Garantía de no repetición del acto, omisión, o práctica social discriminatoria.

Estas medidas son sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal a que hubiere lugar.

Para la imposición de las medidas administrativas y de reparación, se tendrá en consideración:

- La gravedad de la conducta o práctica social discriminatoria.
- La concurrencia de dos o más motivos o formas de discriminación.
- La reincidencia, entendiéndose por ésta cuando la misma persona incurra en igual, semejante o nueva violación al derecho a la no discriminación, en perjuicio tanto de la misma como de una diferente parte agraviada.
- El efecto producido por la conducta o práctica social discriminatoria.

Además, se establecen medidas administrativas y de reparación, así como un recurso de revisión en términos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

II. LEY GENERAL DE SALUD

La Ley General de Salud fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984, y tiene reformas al 11 de mayo de 2018; destaca que la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.

Establece que el derecho a la protección de la salud tiene entre sus finalidades el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y personas con discapacidad, para propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social, con lo que aparece un derecho para las personas en situación de calle o poblaciones callejeras.

Refrenda lo anterior el hecho de que la propia Ley General de Salud establece que dentro de los servicios básicos de salud se encuentran los de asistencia social a los grupos más vulnerables y, de manera especial, a los pertenecientes a las comunidades indígenas.

En este sentido, el artículo 167 de esa ley define a la asistencia social como el conjunto de acciones tendientes a modificar y a mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

Las acciones básicas de asistencia social son:

- La atención a personas que, por sus carencias socioeconómicas o por su condición de discapacidad se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo.
- La atención en establecimientos especializados a menores y a ancianos en estado de abandono o de desamparo y a personas con discapacidad sin recursos.
- La promoción del bienestar del senescente y el desarrollo de acciones de preparación para la senectud.
- El ejercicio de la tutela de los menores, en los términos de las disposiciones legales aplicables.
- La prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, ancianos y personas con discapacidad sin recursos.
- La realización de investigaciones sobre las causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencia social.

- La promoción de la participación consciente y organizada de la población con carencias en las acciones de asistencia y desarrollo social que se lleven a cabo en su propio beneficio.
- El apoyo a la educación y capacitación para el trabajo de personas con carencias socioeconómicas.
- La prestación de servicios funerarios.

También se alude a que los menores en estado de desprotección social tienen derecho a recibir los servicios asistenciales que necesiten en cualquier establecimiento público al que sean remitidos para su atención. Además, se obliga a los integrantes del Sistema Nacional de Salud a dar atención preferente e inmediata a menores y ancianos sometidos a cualquier forma de maltrato que ponga en peligro su salud física y mental, o que hayan sido sujetos pasivos de la comisión de delitos que atenten contra su integridad física o mental o su normal desarrollo psicosomático.

En el campo de la asistencia social, se entiende por *discapacidad* a la o las deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sean permanentes o temporales, que, por razón congénita o adquirida, presenta una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social puedan impedir su inclusión plena y efectiva en igualdad de condiciones con los demás.

La atención en materia de prevención de la discapacidad y rehabilitación de las personas con discapacidad comprende:

- La investigación de las causas de la discapacidad y de los factores que la condicionan.
- La promoción de la participación de la comunidad en la prevención y control de las causas y factores condicionantes de la discapacidad.
- La identificación temprana y la atención oportuna de procesos físicos, mentales y sociales que puedan causar una discapacidad.
- La orientación educativa en materia de rehabilitación a la colectividad en general, y en particular a las familias que cuenten con alguna persona con discapacidad, promoviendo al efecto la solidaridad social.
- La atención integral a las personas con discapacidad, incluyendo la adaptación de las prótesis, órtesis y ayudas funcionales que requieran.

- La promoción para adecuar facilidades urbanísticas y arquitectónicas a las necesidades de las personas con discapacidad.
- La promoción de la educación y la capacitación para el trabajo, así como la promoción del empleo de las personas en proceso de rehabilitación.

Quizá en este apartado se encuentra una de las grandes carencias de la legislación en la materia, porque se considera como poblaciones prioritarias de atención a los menores, ancianos y personas con discapacidad sin recursos. Sin embargo, se ignora a los hombres y mujeres que se encuentran en situación de calle o pertenecen a poblaciones callejeras.

En las acciones en materia de asistencia social pueden intervenir la Secretaría de Salud (Ssa) y el organismo especializado en la asistencia social, es decir, el DIF, cuyos objetivos son la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios en ese campo y la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables; además tienen la responsabilidad de promover la interrelación de acciones y operar establecimientos de rehabilitación, realizar estudios e investigaciones en materia de discapacidad y crear programas de rehabilitación y educación especial. Las autoridades sanitarias y educativas tienen intervención en la materia.

III. LEY DE ASISTENCIA SOCIAL

Como lo destaca la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en los numerales 178 y 179 del Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas:

178. La situación de exclusión, desventaja y discriminación en que viven las personas en situación de pobreza se podría ver agravada por normas y prácticas que restringen la realización de ciertos actos, conductas o actividades en espacios públicos por ser consideradas “indeseables” o contrarias al orden público, como sería el caso de actividades relacionadas a la mendicidad, dormir y deambular en las calles, entre otros.

179. La sanción o criminalización de dichos actos y conductas, aunado a los obstáculos que las personas que viven en situación de pobreza a menudo enfrentan para acceder a la justicia en igualdad de condiciones, contribuye a acentuar su exclusión y estigmatización.

En este sentido, la pobreza es una condición que agrava la realidad de las personas en situación de calle o poblaciones callejeras. Para remediar esa problemática se crea la asistencia social.

La Ley de Asistencia Social fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de septiembre de 2004, con reformas al 24 de abril de 2018; cuenta con nueve capítulos y 68 artículos.

La ley se fundamenta en las disposiciones que en materia de asistencia social contiene la Ley General de Salud, para su cumplimiento, garantizando la concurrencia y colaboración de la Federación, las entidades federativas, incluyendo la Ciudad de México, y los sectores social y privado; como se advierte, es una ley general. Su objeto es sentar las bases para la promoción de un sistema nacional que fomente y coordine la prestación de servicios de asistencia social pública y privada e impulse la participación de la sociedad en la materia.

En la ley se define a la asistencia de manera igual a como se hace en la Ley General de Salud, como se destaca a continuación:

<i>Ley de Asistencia Social</i>	<i>Ley General de Salud</i>
Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de <i>personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental</i> , hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.	Artículo 167. Para los efectos de esta Ley, se entiende por Asistencia Social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de <i>personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental</i> , hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

Como se advierte, en la idea de “personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja” o “personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja”, se incluye a las personas en situación de calle o poblaciones callejeras. En ese sentido, la asistencia social comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación para esos grupos sociales.

Por lo anterior, la ley destaca en su artículo 4 que las personas en situación de calle o poblaciones callejeras tienen derecho a la asistencia social, en forma individual y familiar, por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales, que requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar. De esta manera, son sujetos de la asistencia social, preferentemente:

- Todas las niñas, niños y adolescentes, en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo o afectados por: *a)* desnutrición; *b)* deficiencias en su desarrollo físico o mental, o cuando éste sea afectado por condiciones familiares adversas; *c)* maltrato o abuso; *d)* abandono, ausencia o irresponsabilidad de progenitores en el cumplimiento y garantía de sus derechos; *e)* ser víctimas de cualquier tipo de explotación; *f)* vivir en la calle; *g)* ser víctimas del tráfico de personas, la pornografía y el comercio sexual; *h)* trabajar en condiciones que afecten su desarrollo e integridad física y mental; *i)* infractores y víctimas del delito; *j)* ser hijos de padres que padezcan enfermedades terminales o en condiciones de extrema pobreza; *k)* ser migrantes y repatriados; *l)* ser víctimas de conflictos armados y de persecución étnica o religiosa, y *m)* ser huérfanos.
- Las mujeres: *a)* en estado de gestación o lactancia, las madres adolescentes y madres solas que tengan a su cuidado hijos menores de dieciocho años de edad; *b)* en situación de maltrato o abandono, y *c)* en situación de explotación, incluyendo la sexual.
- Indígenas migrantes, desplazados o en situación vulnerable.
- Migrantes.
- Personas adultas mayores: *a)* en desamparo, marginación o sujetos a maltrato; *b)* con discapacidad, o *c)* que ejerzan la patria potestad.
- Personas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales.

- Dependientes de personas privadas de su libertad, de desaparecidos, de enfermos terminales, de alcohólicos o de farmacodependientes.
- Víctimas de la comisión de delitos.
- Indigentes.
- Alcohólicos y farmacodependientes.
- Personas afectadas por desastres naturales.
- Los demás sujetos considerados en otras disposiciones jurídicas aplicables.

Además, destaca que son niños los menores de 12 años, y adolescentes los que tienen entre 12 y 18 años, tal como lo establece el artículo 2 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Dicha ley establece que la rectoría de la asistencia social pública y privada corresponde al Estado, el cual, en forma prioritaria, proporcionará servicios asistenciales encaminados al desarrollo integral de la familia, entendida esta última como la célula de la sociedad que provee a sus miembros de los elementos que requieren en las diversas circunstancias de su desarrollo, y también apoyará, en su formación y subsistencia, a individuos con carencias familiares esenciales no superables en forma autónoma.

También prescribe que la prestación de los servicios de asistencia social que establece la Ley General de Salud se realizará por las dependencias y entidades del Ejecutivo federal y por las instituciones públicas y privadas que tengan entre sus objetivos la prestación de esos servicios.

Destaca que los servicios de salud en materia de asistencia social, que presten la Federación, los estados, los municipios y los sectores social y privado, forman parte del Sistema Nacional de Salud, mediante el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada. Los que se presten en los estados por los gobiernos locales y por los sectores social y privado formarán parte de los sistemas estatales de salud en lo relativo a su propio régimen.

Asimismo, otorga a la Ssa el carácter de autoridad sanitaria y al DIF el de coordinador del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, asignándoles las siguientes atribuciones:

- Vigilar el estricto cumplimiento de esta ley, así como las disposiciones que se dicten con base en ella, sin perjuicio de las facultades que en la materia competan a otras dependencias y entidades de la administración pública federal y a los gobiernos y organismos de los estados.
- Formular las normas oficiales mexicanas (NOM) que rijan la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social, a fin de garantizar la calidad de los servicios, y los derechos de los sujetos de esta ley; así como la difusión y actualización de dichas normas entre los integrantes del Sistema Nacional de Salud y del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada.
- Certificar que los servicios que presten en la materia las instituciones de los sectores público y privado cumplan con lo estipulado en las NOM señaladas en el artículo anterior.
- Supervisar la debida aplicación de las NOM que rijan la prestación de los servicios de salud en esta materia, así como evaluar los resultados de los servicios asistenciales que se presten conforme a las mismas.
- Fomentar la coordinación entre las instituciones que presten servicios de asistencia social y las educativas para formar y capacitar recursos humanos en la materia.
- Promover la investigación científica y tecnológica que tienda a desarrollar y mejorar la prestación de los servicios asistenciales en materia de salubridad general.
- Formar personal profesional en materias relacionadas con la prestación de servicios de asistencia social.
- Coordinar un sistema nacional de información en materia de asistencia social en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).
- Coordinar, con las entidades federativas, la prestación y promoción de los servicios de salud en materia de asistencia social.
- Concertar acciones con los sectores social y privado, mediante convenios y contratos en los que se regulen la prestación y la promoción de los servicios de salud en materia de asistencia social, con la participación que corresponda a otras dependencias o entidades.
- Coordinar, evaluar y dar seguimiento a los servicios de salud que en materia de asistencia social presten las instituciones a las que se refiere el artículo 34, fracción II, de la Ley General de Salud.
- Realizar investigaciones sobre las causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencia social.
- Coordinar, integrar y sistematizar un directorio nacional de instituciones públicas y privadas de asistencia social.

- Supervisar y coadyuvar en el desarrollo de los procesos de adopción de menores.
- Las demás que le otorga la Ley General de Salud.

La ley establece los derechos de los sujetos de atención de la asistencia social y su obligación de participar en los distintos procesos de esta última. Los servicios básicos de salud en la materia son:

- Los señalados en el artículo 168 de la Ley General de Salud:
 - a*) la atención a personas que, por sus carencias socioeconómicas o por condiciones de discapacidad, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y de desarrollo;
 - b*) la atención en establecimientos especializados a menores y a adultos mayores en estado de abandono o desamparo y a personas con discapacidad sin recursos;
 - c*) la promoción del bienestar del adulto mayor y el desarrollo de acciones de preparación para la senectud;
 - d*) el ejercicio de la tutela de los menores, en los términos de las disposiciones legales aplicables;
 - e*) la prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, adultos mayores y personas con discapacidad sin recursos;
 - f*) la realización de investigaciones sobre las causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencia social;
 - g*) la promoción de la participación consciente y organizada de la población con carencias en las acciones de promoción, asistencia y desarrollo social que se lleven a cabo en su propio beneficio;
 - h*) el apoyo a la educación y capacitación para el trabajo de personas con carencias socioeconómicas, e
 - i*) la prestación de servicios funerarios.
- La promoción del desarrollo, el mejoramiento y la integración familiar.
- La protección de los derechos de niños y adolescentes, la representación jurídica y la promoción de su sano desarrollo físico, mental y social.
- El fomento de acciones de paternidad responsable, que propicien la preservación de los derechos de la niñez a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental.
- La colaboración o auxilio a las autoridades laborales competentes en la vigilancia y aplicación de la legislación laboral aplicable a la niñez.
- La atención a niños y adolescentes en riesgo de farmacodependencia, farmacodependientes o susceptibles de incurrir en hábitos y conductas antisociales y delictivas.

- La cooperación con instituciones de procuración e impartición de justicia en la protección de los sujetos susceptibles de recibir servicios de asistencia social.
- La orientación nutricional y la alimentación complementaria a población de escasos recursos y a población de zonas marginadas.
- Coadyuvar con las autoridades educativas en la prestación de servicios de educación especial, con base en lo estipulado en el artículo 41 de la Ley General de Educación.
- El apoyo a mujeres en periodos de gestación o lactancia, con especial atención a las adolescentes en situación de vulnerabilidad.
- La prevención del desamparo o abandono y la protección a los sujetos que lo padecen.
- La prevención de la discapacidad, la habilitación y la rehabilitación e integración a la vida productiva o activa de personas con algún tipo de discapacidad.
- La promoción de acciones y de la participación social para el mejoramiento comunitario.
- Los análogos y conexos a los anteriores que tiendan a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo y a su familia su desarrollo integral.

Estos servicios pueden ser prestados por cualquier institución pública o privada; sin embargo, las segundas no podrán participar en los servicios que por disposición legal correspondan de manera exclusiva a instituciones públicas federales, estatales o municipales.

También la ley contiene normas en materia de concurrencia en la asistencia social de la Federación, a la que le corresponde, entre otras cuestiones, la formulación y conducción de la política nacional y el diseño de los instrumentos programáticos; a las entidades federativas y a los municipios que asumirán el ejercicio de las funciones que, en materia de asistencia social, les transfiera la Federación, a través de los convenios respectivos, también se les permite concertar acciones con los sectores social y privado.

En el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, participan:

- La Secretaría de Salud (Ssa).
- La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).
- La Secretaría de Educación Pública (SEP).

- El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).
- Los sistemas estatales para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).
- Los sistemas municipales para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).
- Las instituciones privadas de asistencia social legalmente constituidas.
- Las juntas de asistencia privada.
- El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam).
- El Instituto Nacional Indigenista (INI), hoy Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).
- El Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve).
- El Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres).
- Los Centros de Integración Juvenil (CIJ).
- El Consejo Nacional contra las Adicciones (Conadic).
- El Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe).
- El Consejo Nacional de la Educación y para la Vida y el Trabajo (Conevty).
- La Lotería Nacional para la Asistencia Pública (Lotenal).
- Pronósticos para la Asistencia Pública.
- La beneficencia pública.
- Las demás entidades y dependencias federales, estatales y municipales, así como los órganos desconcentrados que realicen actividades vinculadas a la asistencia social.

Ese sistema tiene como objeto promover y apoyar, con la participación de los sectores público, privado y las comunidades, las acciones en favor de las personas y familias a las que se refiere esta ley. Así, se establece que el DIF es el organismo público descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propios, al que se refiere el artículo 172 de la Ley General de Salud, que es el coordinador del sistema, y sus funciones son:

- Vigilar el estricto cumplimiento de la ley.
- Elaborar un programa nacional de asistencia social conforme a las disposiciones de la Ley de Planeación, los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, y demás instrumentos relativos de la administración pública federal.

- Con fundamento en lo establecido en los artículos 1, 4, 7 y 8 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, y atendiendo al interés superior de la infancia, el organismo tendrá como responsabilidad coadyuvar en el cumplimiento de esa ley.
- Prestar servicios de representación y asistencia jurídica y de orientación social a niñas y niños, jóvenes, adultos mayores, personas con alguna discapacidad, madres adolescentes y solteras, indígenas, indígenas migrantes o desplazados y todas aquellas personas que por distintas circunstancias no puedan ejercer plenamente sus derechos.
- Poner a disposición del Ministerio Público los elementos a su alcance para la protección de los derechos familiares.
- Proponer para su aprobación a la Ssa, la formulación de las NOM en la materia y apoyarla en la vigilancia de la aplicación de las mismas.
- Proponer a la Ssa, en su carácter de administradora del patrimonio de la beneficencia pública, programas de asistencia social que contribuyan al uso eficiente de los bienes que lo componen.
- Proponer a la Lotenal y a los Pronósticos para la Asistencia Pública programas que contribuyan al fortalecimiento de los servicios de asistencia social que presten los sectores público, social y privado.
- Promover la elaboración de NOM en materia de asistencia social, a través de un comité técnico de normalización nacional de asistencia social, que se regulará con base en lo establecido en la Ley Federal de Metrología y Normalización.
- Supervisar y evaluar la actividad y los servicios que presten las instituciones de asistencia social pública y privada, conforme a lo que establece la Ley General de Salud y el presente ordenamiento.
- Elaborar y actualizar el directorio nacional de las instituciones públicas y privadas de asistencia social.
- Organizar el servicio nacional de información sobre la asistencia social.
- Organizar, promover y operar el Centro de Información y Documentación sobre la Asistencia Social.
- Difundir, a través del sistema, la información sobre el acceso al financiamiento nacional e internacional para actividades de asistencia social.
- Realizar y apoyar estudios e investigaciones en la materia.
- Promover la formación, capacitación y profesionalización del personal encargado de la prestación de los servicios de asistencia social.

- Operar establecimientos de asistencia social y llevar a cabo acciones en materia de prevención.
- Diseñar modelos de atención para la prestación de los servicios asistenciales.
- Operar, en el marco de sus atribuciones, programas de rehabilitación y educación especial.
- Prestar apoyo, colaboración técnica y administrativa en materia de asistencia social a las distintas entidades federativas, así como a la Ciudad de México, y a los municipios.
- Promover la integración de fondos mixtos para la asistencia social.
- Asignar, de acuerdo a su disponibilidad, recursos económicos temporales y otorgar apoyos técnicos a instituciones privadas y sociales, con base a los criterios que sean fijados por la Junta de Gobierno.
- Coadyuvar con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), en representación del gobierno federal, para la ejecución y difusión de programas en materia de asistencia social ante organismos internacionales y multilaterales.
- Coordinar los esfuerzos públicos y privados para la integración social de los sujetos de la asistencia, y la elaboración y seguimiento de los programas respectivos.
- Promover la creación y el desarrollo de instituciones públicas y privadas de asistencia social.
- Establecer prioridades en materia de asistencia social.

Se establece la coordinación del DIF con dependencias y entidades federales, estatales o municipales en el diseño de las políticas públicas, operación de programas, prestación de servicios y la realización de acciones. En este sentido, se establecen los mecanismos de coordinación, concertación y participación ciudadana.

Destaca también que el Estado promoverá en todo el país la creación de asociaciones de asistencia privada, fundaciones y otras similares, las que con sus propios recursos o con donaciones de cualquier naturaleza que aporte la sociedad en general y con sujeción a los ordenamientos que las rijan, presten dichos servicios. También se promueve el otorgamiento de estímulos fiscales para inducir las acciones de los sectores social y privado en la prestación de servicios de salud en materia de asistencia social.

Además, se crea el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social para dar publicidad a los servicios y apoyos asistenciales que presten las instituciones públicas y privadas, así como su localización en el territorio nacional. Este directorio estará a cargo del DIF, y cualquier persona podrá solicitar información al mismo.

Las instituciones de asistencia social deberán ajustar su funcionamiento a lo dispuesto por las NOM que expidan la Ssa y el Consejo Nacional de Normalización y Certificación, para organizar los servicios de salud y asistenciales. Así, se entiende por normalización de la asistencia social al proceso por el cual se regulan actividades desempeñadas por las instituciones públicas y privadas que prestan servicios asistenciales, mediante el establecimiento de terminología, directrices, atributos, especificaciones, características aplicables a personas, procesos y servicios.

La supervisión y vigilancia para el cumplimiento de las NOM, corresponde a la Ssa a través del DIF y a las autoridades locales. Son coadyuvantes del DIF en la supervisión, los sistemas estatales para el Desarrollo Integral de la Familia y las juntas de asistencia privada u órganos similares.

El incumplimiento de las disposiciones legales se sanciona administrativamente por la Ssa, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y por las autoridades locales. Las personas afectadas podrán recurrirlas administrativamente de conformidad con lo que establece dicha ley y las leyes estatales correspondientes.