

COMISIÓN DE SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL DE LA INICIATIVA POR LA QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE SALUD DEL DISTRITO FEDERAL

V LEGISLATURA

H. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL P R E S E N T E.

Con fundamento en los artículos 28, 32 y 33 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y 51, 52 y 57 del Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Comisión de Salud y Asistencia Social somete a consideración de esta Soberanía el siguiente Dictamen, de acuerdo a la siguiente metodología:

I. Preámbulo. Contiene mención del asunto en estudio, datos del emisor del mismo y la fundamentación legal de la competencia de la Comisión para conocer del asunto.

II. Antecedentes. Con una descripción de los hechos o situaciones que originan el asunto.

III. Considerandos. Se exponen las razones y argumentos para aceptar o rechazar la Iniciativa.

IV. Puntos Resolutivos. Se expresa el sentido del dictamen de la Iniciativa.

I. PREÁMBULO

En sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal celebrada el 13 de abril de 2010, el Diputado Alejandro Sánchez Camacho, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Salud del Distrito Federal.

Mediante oficio MDSPPA/CSP/621/2010 suscrito por la Presidenta de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con fecha 13 de abril de 2010, fue turnada para su estudio y posterior dictamen la Iniciativa de referencia a la Comisión de Salud y Asistencia Social.

De conformidad con los artículos 28, 32 y 33 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y 51, 52 y 57 del Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Comisión de Salud y Asistencia Social es competente para conocer del asunto en estudio.

II. ANTECEDENTES

El promovente hace referencia a diversos artículos tanto de la Ley General de Salud (art. 346), Ley Federal del Derecho de Autor (artículos 86 y 87) y a la Declaración de los Derechos y Libertades Fundamentales (aprobada por el

Parlamento Europeo el 16 de mayo de 1989) en los que se contravienen la forma indiscriminada de usar las imágenes de personas lesionadas, cadáveres, conflictos pasionales, detenciones procesos judiciales así como catástrofes de tragedias, vulnerando cotidianamente el derecho de terceros, el interés público y el bien común.

Argumenta que esto influye de forma nociva tanto individual como colectivamente, iniciando con esto un proceso de deshumanización e indolencia, y que el invento de las nuevas tecnologías audiovisuales y de telecomunicaciones han facilitado la divulgaciones de dichas imágenes lo que en muchos casos es una agresión al derecho de la intimidad y el derecho del honor.

Que el derecho a la intimidad es el género consagrado en el artículo 16 de nuestra Carta Magna y en otros países existen Agencias que cuentan con organismos administrativos que tiene destinadas la tutela y vigilancia del manejo, uso y difusión de la información personal.

Por todo lo anterior el promovente considera necesario regular en esta materia y propone el siguiente Proyecto de Decreto:

“TÍTULO SEGUNDO

Capítulo XXVII

Del Respeto y Protección de la Imagen Pública de la Víctima o Lesionado y del Tratamiento del Cadáver Humano.

Artículo 102.- El derecho a la imagen es aquel por virtud del cual toda persona puede exigir, que su imagen propia, esfinge o sobre el cadáver humano del cual posee algún derecho, sea con dignidad, evitando su reproducción a través de medio alguno, para lo cual deberá existir previa autorización expresa.

Artículo 103.- Los sujetos obligados en el presente capítulo son:

- I. La autoridades del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias;*
- II. Integrantes de los servicios médicos y de atención de emergencias en el Distrito Federal;*
- III. Los Corresponsales y Fotógrafos encargados de cubrir los hechos en los que se vea comprometida la imagen de la persona, su esfinge o el cadáver humano;*
- IV. Los directivos de medios de comunicación encargados de clasificar y ordenar la publicación de la información escrita y gráfica de los distintos medios de comunicación. ;*

Artículo 104.- Se entiende por autoridad toda aquella persona que devengue un sueldo o remuneración por parte del Gobierno del Distrito Federal, Secretarías u Organismos Desconcentrados del mismo así como Órganos Político Administrativos.

Artículo 105.- Las autoridades que violenten la imagen de víctima, lesionado o en su caso del cadáver humano, o que en el ámbito de su competencia, no procuren el resguardo ó protección de dicha imagen, se harán merecedores a las sanciones que las leyes establecen, por su acción u omisión.

Las autoridades que además de no resguardar la imagen, fomenten la captura de fotografías ofensivas ó sin consentimiento de las víctimas o lesionados, así como de cadáveres humanos, serán sujetos a las sanciones que las leyes establecen, por su acción u omisión.

Artículo 106.- Los profesionales de la información deberán solicitar autorización de manera oral ó escrita a la víctima ó lesionado ó en su caso a los familiares del occiso, para la circulación de imágenes suyas.

Las empresas dedicadas al manejo y divulgación de información, deberán también solicitar autorización de manera oral ó escrita a la víctima ó lesionado ó en su caso a los familiares del occiso, para la circulación de imágenes suyas.

III. CONSIDERANDOS

Las y los integrantes de la Comisión de Salud y Asistencia Social, previo estudio y análisis de la Iniciativa de mérito estiman lo siguiente:

PRIMERO. Que coincidiendo con la preocupación del promovente respecto al aumento de la violencia en el país y que la reproducción de las imágenes generadas por ese fenómeno alimenta la percepción de inseguridad en la sociedad, además que puede representar un atentado contra el derecho a la intimidad y la dignidad de las personas, la dictaminadora estima necesario actuar dentro del ámbito de sus facultades para pronunciarse en un tema de suma importancia.

Por ello, de los antecedentes de la Iniciativa de referencia, se desprende que la propuesta consta de dos puntos centrales que tienen que ver con lo siguiente:

- Establecer la prohibición de las autoridades, entendidas por estas toda aquella persona que devengue un sueldo o remuneración por parte del Gobierno del Distrito Federal, Secretarías u Organismos Desconcentrados del mismo así como Órganos Político Administrativos, de violentar la imagen de la víctima, ya sea través de difundir las mismas o propiciar su captura.
- Disponer que los profesionales de la información deberán solicitar autorización a la víctima o lesionado y, en su caso, a los familiares del occiso, para la circulación de sus imágenes.

SEGUNDO. Por lo que hace a la propuesta de prohibición de las autoridades, de violentar la imagen de la víctima, ya sea a través de difundir las mismas o propiciar su captura, es importante destacar que el 6 de agosto de 2010 fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Oficio Circular OC/008/2010 por el que se instruye al personal ministerial, Policía de Investigación y Peritos, para que omitan la difusión de las imágenes de los cadáveres de víctimas del delito de homicidio.

En ese Oficio Circular la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como Institución encargada de la investigación de los delitos en la Ciudad de México de acuerdo al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera necesario tomar en cuenta los siguientes elementos para la emisión de dicho instrumento:

- La fijación gráfica de los cadáveres de víctimas del delito de homicidio, forma parte de los procedimientos periciales, que coadyuvan en la investigación del hecho delictivo.
- El respeto a la dignidad de la persona, es base fundamental de los derechos humanos, lo que abarca los elementos intangibles que acompañan el respeto al recuerdo e imagen de las personas.
- El artículo 37 fracción VII de la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, establece que la información que obra en las averiguaciones previas tiene el carácter de reservada, por lo que no podrá ser divulgada.
- La necesidad de establecer mecanismos efectivos de supervisión, a fin de evitar que se divulgue o difundan los registros fotográficos y de video que obran en las averiguaciones previas.

Bajo ese entendido, la Procuraduría local emitió el siguiente Oficio Circular:

“PRIMERO: Los agentes del Ministerio Público, Policías de Investigación y Peritos, deberán omitir tomar registros fotográficos, de video o cualquier otro gráfico de los cadáveres, ajenos a la investigación.

En los casos que sea estrictamente necesarios y por razones de preservación de indicios debidamente justificadas, los policías de investigación bajo su más estricta responsabilidad, podrán recabar registros, los cuales serán entregados a la autoridad ministerial, quien de ser procedente, los remitirá a la Coordinación General de Servicios Periciales para los estudios correspondientes, debiendo dejar constancia en actuaciones.

SEGUNDO.- La fijación gráfica (fotografías, videos, etcétera) de los cadáveres deberá realizarla el perito en fotografía forense, a solicitud del agente del Ministerio Público responsable de la investigación.

Cualquier imagen o fotografía que se tome, deberá dejarse constancia en la indagatoria, **quedando estrictamente prohibida su difusión.**

TERCERO.- El acceso al anfiteatro, en el que se encuentre el cadáver, se considera un espacio restringido, por lo que sólo el Ministerio Público, autorizará a las personas que podrán tener acceso al mismo, debiendo asentarse en actuaciones el nombre de las personas que hayan ingresado y para qué efectos.

CUARTO.- Los agentes del Ministerio Público, que tengan a su disposición un cadáver, deberán observar las disposiciones que a continuación se mencionan:

1. Que los anfiteatros permanezcan cerrados y la llave de acceso a los mismos quedará bajo su resguardo.
2. Llevar una bitácora en la que se registrará el nombre de la persona que haya ingresado al anfiteatro y el motivo, los ingresos al mismo, los peritos que hayan intervenido, y en su caso, si fue necesario tomar impresiones fotográficas o video filmaciones.
3. Sólo con autorización del titular de la investigación se podrá tener acceso al anfiteatro, debiendo quedar constancia en la indagatoria.

QUINTO.- Los registros fotográficos de video o imagen, se agregarán a la averiguación previa correspondiente, debiendo la Coordinación General de Servicios Periciales, bajo su más estricta responsabilidad resguardar los negativos o archivos digitales.

SEXTO.- Los Subprocuradores, Visitador General, Coordinador General de Servicios Periciales, Jefe General de la Policía de Investigación y Fiscales, proveerán en la esfera de su competencia, el exacto cumplimiento del presente Oficio Circular.

Como puede observarse, con la publicación del instrumento citado, se establece la prohibición expresa de diversas autoridades para la difusión de imágenes de víctimas y, además, se hace referencia a las posibles sanciones administrativas y penales a las que pueden ser acreedores, tal como se dispone en el Transitorio Tercero de la siguiente manera: “El incumplimiento a lo ordenado en el presente Oficio Circular, dará lugar a las responsabilidades administrativas y/o penales a las que haya lugar.”

De esa forma, estima la dictaminadora considera atendida la primera preocupación del promovente, además destaca que la prohibición a la que se hace referencia para la difusión de imágenes de víctimas es dirigida a las autoridades de la Ciudad de México respectivas, toda vez que se trata de los linamientos que deben observar durante el desempeño de su función pública.

TERCERO. Respecto a la autorización propuesta para que los profesionales de la información circulen imágenes de víctimas o lesionados, las y los integrantes de esta Comisión estiman que el trato que se le debe brindar no es el mismo que el de una autoridad, pues no se está frente al supuesto del ejercicio de un

servicio público, sino de una profesión que es garantizada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunado a lo anterior, la Constitución establece lo siguiente en su artículo 7°:

“Artículo 7o. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.”

Por lo que se estima que alguna prohibición como la que se pretende, vulneraría el derecho al que se hace referencia.

CUARTO. Que en abono del Considerando anterior, la dictaminadora manifiesta necesario señalar que en mayo de 2010, se realizó el Foro *Censura, autocensura, libertad de expresión: Imágenes Violentas*, organizado por el promovente de la Iniciativa de mérito, donde participaron diversos representantes de medios de información y, de manera general, se expresó lo siguiente, de acuerdo a información tomado del portal de Internet del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

- El diputado promovente precisó que en ningún momento se propuso limitar la libertad de expresión ni sancionar a los medios de comunicación y que la iniciativa está enfocada fundamentalmente a sancionar a los funcionarios públicos que tienen contacto inmediato con las víctimas de accidentes o atentados, sean lesionados o cadáveres, como son los paramédicos, el personal de protección civil o de la Procuraduría General de Justicia del DF o la Secretaría de Seguridad Pública, porque incluso se sabe de casos donde llegan a lucrar con las imágenes.
- El doctor Ernesto Villanueva Villanueva, investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y experto en Derecho a la Información, expresó que debe avanzarse hacia el equilibrio entre la libertad de expresión y el derecho del ciudadano a resguardar su imagen pública. Preciso que el interés público no debe estar sujeto solamente al criterio de si es o no noticia, sino por un ejercicio periodístico que esté sujeto a derechos y obligaciones en un Estado democrático.
- El jefe de información del Portal Legislativo de Notimex, Daniel Pensamiento, opinó que México atraviesa por una situación muy difícil de violencia, lo que lleva a una reflexión colectiva: se publican o no las imágenes violentas. Puso como ejemplo hechos históricos como los indígenas muertos en Acteal, Chiapas, que de no ser difundidas las fotografías de los cadáveres amontonados, más allá de lo noticioso y del impacto

internacional que tuvieron, fue la única forma que tuvieron algunos familiares de identificar a sus muertos. Consideró que cualquier regulación impuesta por algún medio legislativo, siempre tenderá a la censura, por lo que se pronunció a favor de la autorregulación de los medios y con un criterio ético definir cuál es el valor de transmitir o no determinadas imágenes.

- Teodoro Rentaría, Vicepresidente de la Federación Latinoamericana de Periodistas, reconoció la preocupación que lleva a esta discusión de regular o no las imágenes violentas, pero se opuso tajante a legislar al respecto, porque sólo nos llevaría a establecer más censura. Recordó que hechos históricos como el 2 de octubre de 1968 y el Jueves de Corpus de 1971 fueron muestra clara de la censura que sufrieron los medios de comunicación por parte de las entidades gubernamentales, que de haber publicado sus imágenes, muchos de los culpables estarían en la cárcel.

QUINTO. Que con las consideraciones jurídicas expuestas, esta Dictaminadora estima que, por una parte, la preocupación central del promovente de establecer una regulación para autoridades respecto a la difusión de imágenes de víctimas, tal como lo aseguró el promovente en el Foro citado en el Considerando anterior, ya se encuentra atendida conforme al Oficio Circular OC/008/2010 por el que se instruye al personal ministerial, Policía de Investigación y Peritos, para que omitan la difusión de las imágenes de los cadáveres de víctimas del delito de homicidio, emitido por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Por otro lado, respecto a la autorización que debieran obtener los profesionales de la información para la difusión de imágenes de víctimas, conforme a lo expresado, representaría un conflicto con el del sistema de derechos humanos que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además que excede el ámbito de competencia de esta autoridad local.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, las y los integrantes de la Comisión de Salud y Asistencia Social, someten a la consideración de esta Soberanía la adopción del siguiente:

ACUERDO

Primero.- No es de aprobarse la Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Salud del Distrito Federal objeto del presente Dictamen, por las consideraciones contenidas en el mismo.

Segundo.- Archívese el asunto como total y definitivamente concluido.

**Dado en el Recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,
a los 23 días del mes de junio de 2011.**