

Nº 265
28/1



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGÓN**

**La Cesión de Derechos
respecto a las Fosas
de los Panteones
Concesionados en el
Distrito Federal**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

MARTHA PATRICIA OCEGUERA RUBIO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

San Juan de Aragón, Edo. de México 1992



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	
CAPITULO	1
I	
ANTECEDENTES GENERALES	
A. Origen y Evolución de los Panteones o Cementerios en la Sociedad Mexicana.	1
1. Etapa Prehispánica.	1
2. Etapa Colonial.	4
3. Etapa del México Independiente.	6
4. Etapa del México Contemporáneo.	27
B. Evolución Histórica de la Cesión de Derechos en los Panteones del Distrito Federal.	32
C. Definiciones.	35
1. Panteón	35
2. Fosa.	37
3. Concesión.	38
4. Cesión de Derechos.	39
D. Definición de Cesión de Derechos Respecto a las Fosas de los Panteones Concesionados en el Distrito Federal.	41

C A P I T U L O
I I

42

NATURALEZA JURIDICA DE LA CESION DE DERECHOS
RESPECTO A LAS FOSAS DE LOS PANTEONES
CONCESIONADOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

- A. Elementos Materiales que Configuran al Panteón. 46
- B. Elementos Materiales que Configuran a la Fosa. 48
- C. La Cesión a Particulares para Crear Panteones. 49
- D. La Cesión de Derechos Respecto a las Fosas de los Panteones Concesionados en el Distrito Federal. 57

C A P I T U L O
I I I

61

DISPOSICIONES Y ESTUDIOS EMITIDOS EN RELACION
A LA CESION DE DERECHOS RESPECTO A LAS FOSAS
DE LOS PANTEONES CONCESIONADOS EN EL
DISTRITO FEDERAL.

- A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 63
- B. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. 65
- C. Código Civil para el Distrito Federal. 70
- D. Ley de Salud para el Distrito Federal. 73
- E. Reglamento de Cementerios del Distrito Federal. 75

CONCLUSIONES .	81
BIBLIOGRAFIA .	84
DICCIONARIOS .	87
OTRAS FUENTES .	88
LEGISLACION .	89

I N T R O D U C C I O N

El panteón concesionado no es una empresa privada, ni el concesionario es dueño absoluto del bien en concesión, únicamente se otorga la concesión al particular para que brinde un servicio público, servicio que consiste no sólo en enterrar cadáveres, sino en algunos se brinda el servicio de incineración; sin embargo, este trabajo de tesis habla sólo de fosas en sí, de la cesión de derechos de éstas en estos panteones privados.

La concesión en el Derecho mexicano se encuadra como un acto administrativo, sin embargo, no siempre ha existido el panteón o cementerio concesionado, ya que primero surgieron los cementerios gubernamentales, pero para que esto ocurriera tuvo que pasar mucho tiempo, ya que desde la época más antigua en nuestro México los enterramientos se hacían en las cavernas, y los que fallecían, se sepultaban individual o colectivamente, pero, al transcurrir el tiempo y al volverse el hombre agricultor crea los cementerios, los que se ubicaron fuera de los poblados, llamándoles "extramuros". Además empieza a practicarse la cremación y no es hasta el año 133 después de Cristo cuando los cementerios constituidos por urnas de barro se concentraron más allá de las ciudades. Sin embargo y aún cuando de acuerdo a la época y a las costumbres de los pueblos, así como sus creencias y rituales de sepultura fueron muy diferentes, siempre tuvieron un lugar para tales fines.

En la época de los aztecas y de los españoles se empie

za a ver la diferencia de clases, destinándoles lugares diferentes para todo, surgiendo la palabra panteón y "acercaron más al cadáver a los vivos", ya que los españoles destinaron los atrios pasillos de las iglesias, conventos o templos para sepultar a __ los que para ellos eran merecedores de tal privilegio. La salubridad obliga al individuo a crear cementerios fuera de las ciudades que cada vez eran más grandes, clausurando los conventos, templos e iglesias; la "Reforma" y Don Benito Juárez son dos aspectos muy importantes para esta época ya que fue el único presidente que logra separar iglesia-Estado, creando además, el Código Civil para el Distrito Federal así como la Ley para la Secularización del Registro Civil, logrando un cambio muy notorio para beneficio de la población, de ahí se empieza a apreciar la figura de la concesión, el particular puede construir un cementerio y brindar el servicio de enterramientos, los cuales se han dividido en cinco clases (para que siga existiendo las clases después de muertos); de esta manera es creado el primer Reglamento de Cementerios para el Distrito Federal, que regula tanto a __ los panteones gubernamentales como a los concesionados.

Para que un panteón privado pueda existir es necesario que el Departamento del Distrito Federal por medio de la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos otorgare, ya __ sea a una persona física o moral, una concesión de servicios públicos, donde el particular pasa a ser un servidor público que __ se beneficiará al 100 % del servicio que brinda, qué es el de __ sepultar cadáveres. Pero en un tiempo determinado ya que toda __ concesión tiene un término y al finalizar tal, el panteón concesionado pasará a ser panteón gubernamental.

La cesión de derechos se da tanto en los panteones con cesionados como gubernamentales, dicha cesión es regulada por el

Código Civil para el Distrito Federal y para nuestro tema en estudio también el Reglamento de Panteones del Distrito Federal _ contempla dicha figura, consistente en que cuando una persona _ adquiere una fosa a perpetuidad puede transmitir los derechos de ésta a un tercero ya sea a título gratuito u oneroso. Dicha cesión puede llevarse a cabo ante Notario Público o ante la administración del panteón que cede la fosa a perpetuidad, ya que _ una de las cláusulas de la concesión establece la venta de éstas y la administración total del panteón y sus accesorios.

Las disposiciones legales involucradas en este trabajo de tesis y en las cuales se contempla el tema a tratar son primeramente nuestra Ley fundamental, que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta el Reglamento Interior de cada uno de los catorce panteones concesionados existentes en el Distrito Federal, pasando por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, donde se contemplan las concesiones; el Código Civil para el Distrito Federal que regulan tan to al contrato, ya que la concesión es considerada un contrato, como la cesión de derechos; la Ley de Salud para el Distrito Federal que controla y vigila todos los cementerios existentes en el Distrito Federal; y el Reglamento de Panteones del Distrito _ Federal, donde marca las sanciones que pueden ser aplicadas en _ caso de violación o incumplimiento de todas y cada una de las _ cláusulas existentes en el contrato de concesión para brindar el servicio público de enterramientos.

C A P I T U L O

I

ANTECEDENTES GENERALES

A. ORIGEN Y EVOLUCION DE LOS PANTEONES O CEMENTERIOS EN LA SOCIEDAD MEXICANA.

1. ETAPA PREHISPANICA.

Para hacer más accesible el estudio y la comprensión de este Trabajo de investigación, es conveniente referirse al tema de panteones o cementerios generados en el pasado, aquí en la República Mexicana, desde la época prehispánica hasta el México Contemporáneo. Y preguntándonos como principio fundamental ¿ cómo sepultaban a los muertos en las épocas pasadas en el Valle de México ? .

Esta época se ha dividido en periodos para su mayor apreciación, se empieza por el periodo paleolítico (5000 años A. de C.), que se describe como la época de la Geología Cuaternaria donde los hombres eran trogloditas, vivían en tribus y: "los enterramientos eran dentro de las cavernas, sepultándose individual o colectivamente, sobre grutas en el suelo de la vivienda o del hogar abandonado" (1), en efecto, su hogar era su sepultura, ya que carecían de lugares destinados para los enterramientos, esto es, un cementerio, aún no se habla de epidemias o reglamen-

(1) Velasco Recadero, Ferrando. *Naturaleza Jurídica de los Cementerios y Sepulcros*. Ed. C.I.I.S.A. México 1967. p. 21

* Las citas están enumeradas en forma progresiva dentro de cada Capítulo correspondiente.

tos legales acerca de cómo y dónde sepultar cadáveres.

En el período neolítico (5000-2000 años A. de C.), se habla ya de costumbres funerarias en que: "se realizaban representaciones gráficas de los difuntos, en esta época se empiezan a crear los cementerios extramuros y al término de dicho período se dan algunos casos de cremación. Otra curiosa costumbre es la de la perforación de cráneos, esto es, la trepanación, su finalidad era de dar salida al espíritu del cadáver causante de la muerte o expulsar al gusano de la gomorra". (2)

Como es sabido en este período se empieza a cultivar la tierra, es por ello que es necesario la creación de un cementerio, de esta manera los cadáveres no se interpondrían en el cultivo, recordando así a sus difuntos, creando así la representación de la muerte, surgiendo también el porqué de esta.

los aztecas veían a la muerte como una liberación de la pena y de los trabajos de la vida terrenal: "utilizaban más la cremación, después de amortajar al difunto con los aparejos de papeles, matando al perro del difunto para que -según ellos- le ayudaría a pasar el río del infierno". (3)

Esto es, los aztecas enterraban a sus muertos en sus casas o sus milpas, pero cabe señalar que existen tumbas individuales y familiares, siendo sus fosas: "de tezontle rojo y negro tienen una profundidad de 3.60 metros por 2.50 a 3.0 metros de largo" (4), además, es cuando se empiezan a preocupar por la muerte, de esta manera se inicia la veneración, para que según

(2) *Ibid.*, p. 25

(3) Ruiz Uruilluier, Alberto. Los Antiguos Mayas: Una Antología 1906-1976, Ed. FCE (CONAFE) 2a. ed. México 1981. p. 77

(4) Bonifas Nuño, Rubén. México-Tenochtitlán, Ed. IANH/SEP. México 1981. p. 57

gocen los que mueren en la otra vida como lo hicieron en la que dejan, ya que los aztecas pensaron que después de la muerte existía otra vida.

En el Valle de México, en el período de Bronce (2000--1000 años A. de C.), se encuentran tumbas familiares con inhumaciones, donde pasaban después a los campos de urnas, esto es, de cremación y se siguen encontrando enterramientos debajo de las casas, de las entradas y de sus edificios; casos característicos de la cultura orgánica ya que decían: "...el mismo techo cobija al difunto y a los que le lloraban, encargándose los vivos de velar los despojos de los muertos" (5). Así pues, se ve claramente que a pesar de que en el período pasado ya se habían creado los cementerios extramuros se sigue con la costumbre de enterrar debajo de las casas, costumbre muy arraigada que no se arranco a pesar de la evolución de la cultura.

Por último se habla del período de Hierro (1000-133 años A. y D. de C.), se recordará que ya se encontraban ciudades y poblaciones, así como cementerios que generalmente eran de cremación, existiendo de igual manera los de inhumación, ya sea mixtos o colectivos y familiares. Sus necropolis estaban constituidas por campos de urnas de barro donde se conservaban las cenizas, vasos, víveres, armas y adornos.

Se ha llegado a la conclusión, que en esta época ya existían lugares destinados para los cadáveres, desde la era más remota, entonces, se les puede denominar cementerios, por que apesar de ser sepultados cerca de los seres vivos, esto es, en

(5) Velasco Recadero, Ferrnndo. *Op-cit.* p. 26

sus casas o edificios, se les debe denominar cementerios por el significado de la palabra que en su oportunidad se hablará de ello.

2. ETAPA COLONIAL.

Los españoles al llegar a América (1492) su principal pretensión era la de conquistar y evangelizar a los naturales de estas tierras. Para los sacerdotes era una obligación y para lograrlo se crea en España la Bula Inter Caetera Universi (4 de mayo de 1493) por Alejandro V que dice: "La evangelización se encomienda a los sacerdotes". (6)

De las costumbres aztecas sobresale la cremación, la que es condenada por los sacerdotes españoles y la fe católica, imponiendo además, como obligación primordial la de enterrar a sus muertos en lugares especiales que les denominaron cementerios estipulando así en la Primera Partida, Título XIII que: "La primera sepultura es lugar señalado en el cementerio para soterrar el cuerpo de los muertos". (7)

En esta etapa el clero ejerce el control de la vida de la sociedad utilizando su fuerza espiritual ya que: "...le permitió intervenir y disponer de la vida de los colonos para modelarla según su conveniencia" (8), es por ello que el individuo sujetaba su existencia a la voluntad del clero desde su nacimiento hasta el instante mismo de la muerte y aún más, después de ésta; de este modo al crearse las iglesias se empieza a sepultar en los atrios de ellas o en sus pasillos principales; dicho ejercicio

(6) Código siete Partidas. 1a. part. Tit. IX.

(7) Código siete Partidas. 1a. part. Tit. XIII.

(8) Colegio México. Historia General de México. Tomo II. México 1978. p. 657

empezó a preocupar a las autoridades por causa de sanidad y no es hasta que el Virrey de Revillagigedo, en el año de 1790 consigue el establecimiento de un cementerio extramuro, en la Ciudad de Veracruz, posteriormente es creado uno en Puebla; sin embargo, a pesar de las oposiciones eclesiásticas, también en el Valle de México se crearon cementerios. Destacándose que como no existían leyes para la Nueva España se regía con las leyes españolas. Pero no hay que dejar de mencionar que tales leyes señalaban las clases sociales que podían y debían sepultarse tanto en los atrios como en los pasillos de las iglesias, condenando en caso de desobediencia.

Al recordar algunas fechas, se puede señalar que el 3 de abril de 1787 ya se había ordenado la construcción de cementerios comunes, sin embargo, no se evoluciona en lo absoluto al respecto, y no es hasta 1801 cuando nuevamente se ordena la construcción de cementerios, y así es como el Dr. Ignacio Gurayo con ayuda de algunos feligreses crea el Panteón de San Pablo, ubicado al sur de la Ciudad. Notese que se empieza a utilizar la palabra Panteón, en su oportunidad se hablará del significado, que hasta nuestros días se sigue denominando al lugar donde descansan nuestros antepasados, conocidos también como cementerios.

No es hasta el 26 de abril de 1804 donde nuevamente se habla de creación de cementerios y es en las Reales Ordenes de Circulares insertadas en la Novísima Recopilación, creadas por la corte española, a pesar que en diversos puntos de la República se fundaron cementerios, se carece en su mayoría de ellos, continuándose con la práctica que hoy en día se abusa, de enterrar los cadáveres dentro de la población.

En conclusión, en este período el clero interviene en todos y cada uno de los asuntos del individuo, como en su vida, y

no precisamente para que el hombre purifique su alma y pueda llegar al cielo después de su muerte, sino para hacerse cada vez más rico. Por último, se logra observar que en esta época ya se empieza a vislumbrar uno de los puntos a tratar en este Trabajo de Investigación que es los Panteones o Cementerios.

3. ETAPA DEL MEXICO INDEPENDIENTE.

En esta etapa de nuestra historia ya se autorizaba a los particulares a crear su propio cementerio, ya sea dentro del mismo cementerio común o fuera de la ciudad, si fuera dentro del cementerio común se les cobraría el valor del terreno, como en nuestros días se lleva a cabo en los panteones concesionados o particulares, pasando a ser una especie de propiedad privada. En nuestro México ya se comienza a legislar en materia mortuaria y a medida que transcurre el tiempo se legisla con Decretos o Bandos, y no es hasta el año de 1823 cuando se crea un Panteón Nacional, siendo el proyecto del arquitecto Guillermo de Heredia, estableciéndose en dicho proyecto que se construiría un cuerpo central donde se depositaran las cenizas de los autores de la lucha de Independencia, el cual quedaría ubicado al centro del panteón de San Fernando, actualmente.

Al año siguiente, 24 de agosto de 1824, Antonio López de Santa Anna dicta un Decreto donde prohíbe las sepulturas de ca dáveres en los panteones de las parroquias, conventos e iglesias; en este mismo año es creado en los terrenos de Tlaxpana, un cemen terio para las inhumaciones de súbditos británicos que fallecieron en la ciudad de México, cediendo nuestro Gobierno dicho terreno al Gobierno Inglés, encontrándose donde ahora es el cruce de la Ribera de San Cosme, dejando de realizarse las inhumaciones en el año de 1926, pero no es hasta 1970 cuando es donado al Gobierno mexicano para que se creara un parque público. Sin embargo, y

en relación a la creación de cementerios, en el año de 1827 es _
 constituido el panteón de la Santa Veracruz, por el sacerdote de
 la misma parroquia, el Sr. José María Aguirre, Bernardo Baz y _
 los fondos de la archicofradia, cerrándose hasta 1842. No se ha-
 bla mucho de los cementerios que las parroquias tenían integra-
 dos a él, por el hecho de servir sólo a sus feligreses; pero en
 1833 se abre el panteón de San Fernando Chico, denominado de es-
 ta manera porque sólo sepultaban a los frailes del convento del
 mismo nombre, sin embargo, con la mortandad existente en 1835 _
 ocasionado por el cólera, es declarado común y público, pasando
 a ser el Panteón de San Fernando Grande. En dicho panteón se en-
 cuentran los restos de Don Benito Juárez; quien fue sepultado a
 pesar de encontrarse clausurado; y en ese mismo año es inaugurado
 el panteón de Nuestra Señora de los Angeles, creado por José Ma-
 ría Santiago, siendo mucho mejor que el de San Fernando, ya que
 contaba con todos los requisitos establecidos por la Legislación
 Mexicana. Los investigadores e historiadores marcan fechas dife-
 rentes en cuanto a panteones, sin embargo, las fechas que se men-
 cionan fueron extraídas de documentos originales que tiene tanto
 el Archivo de la Nación como el H. Ayuntamiento.

Empero, en algunos Decretos realizados por Santa Anna,
 se habla de los ya mencionados panteones, sin embargo, no se co-
 noce mucho de ellos, hasta que se abren al público. Obsérvese _
 que se utilizan tanto la palabra panteón como cementerio, logran-
 do entender que "panteón" es el que se encuentra dentro de las _
 iglesias, conventos, parroquias, como simples accesorios de los
 mismos; siendo los "cementerios" los lugares extramuros que sin
 más accesorios que las fosas mismas crean tal. Y se desprende _
 que panteón-iglesia van intimamente ligados entre sí, y cemente-
 rio no tiene accesorio alguno; por lo tanto, los únicos encarga-
 dos de violar las disposiciones decretadas por el Gobierno era _
 la iglesia misma, por el hecho de controlar todos los enterra---

mientos, como se ha tratado en el punto número dos de esta investigación. De igual manera se logra percibir que se está en la pobreza legal por el simple hecho de que mientras la iglesia interviniera en cualquier cuestión política, las leyes serían dictadas por los españoles.

Analizando el Bando de Policía decretado en 1833 por Santa Anna, donde en su artículo primero establece: "que se cumpla como ley", se logra apreciar que es necesario normar en materia mortuaria; por tal razón se da categoría de ley a un Bando de Policía; en los siguientes artículos nos muestran que ya existía el derecho de propiedad, remarcando que el clero es el privilegiado, al no pagar pensión alguna, así como también, las categorías o clases que en la actualidad existen, tanto en los panteones gubernamentales como en los concesionados.

El Gobierno no se atrevía a quitar la administración al clero, por miedo más que por respeto, mencionando además, los "nichos", que son pequeñas urnas donde se guardan los restos áridos o calcinados de los cadáveres que las personas deseen convertir en cenizas por medio de la combustión, ubicadas en los panteones mismos, denominando columbario a la estructura constituida por un conjunto de nichos; pero, anteriormente sólo era una concavidad en la pared para colocar cadáveres.

Ahora bien, no se ha mencionado que en los registros de los difuntos se escribiera el nombre del acaecido, pues se sobreentiende, y respecto a la profundidad de las fosas, se ha estudiado los reglamentos europeos y respecto a la profundidad de las fosas debe ser conforme al tipo de terreno, para evitar emanaciones infectas ocasionadas por la descomposición y así prevenir el desprendimiento rápido de los gases; así tenemos que en Australia deben de ser de 6 pies, 2 pulgadas; en Londres de 4 a 5 pies; en

Francia de 1 a 2 metros, y en México debe ser de 1.50 metros, según el artículo 19 del Reglamento de Cementerios del Distrito Federal. Sin embargo, hay que mencionar que algunos terrenos con tienen sulfuro de arsénico y mercurio que evitan la descomposición de la materia orgánica, la investigación sobre el particular determina que un cadáver al aire libre infecta una extensión de 24 a 30 pies, es por ello que se sepultan, ya que cada capa de tierra de un pie de espesor acorta los rayos miasmáticos dos o tres pies; por lo tanto, un cadáver a 5 ó 6 pies de profundidad desprende emanaciones, por tal motivo es necesario que se sepulte a 7 pies, de esta manera, la distancia del cadáver a la primera capa de tierra se va disminuyendo porque el aumento de capas unidas ejercer una acción mayor que si se tomaran separada mente. De lo anterior se ha llegado a la conclusión que nuestro Reglamento de Cementerios no ha tomado en cuenta todas y cada una de las circunstancias mencionadas y en la actualidad existen tantas anomalías en los cementerios privados y gubernamentales que puede llegarse a desatar epidemias mortales.

Existen pocos antecedentes que hablen acerca de los panteones o cementerios en el México Independiente, sin embargo, se habla de uno de los primeros panteones que es el de Santa Paula, inaugurado en el año de 1836 por iniciativa del Arzobispo Haro y Peralta, creado en el Valle de México y donde sólo se sepul taban servidores del clero; empero, quince años más tarde, gracias al Sr. Vicente García se brinda servicio al público en gene ral, siendo donado al hospital que lleva su nombre, pero exclusi vamente para sepultar a personas que morían sin deudos o muy pobres; dicho panteón contaba con 260 varas de largo por 141 varas de ancho, encontrándose ubicado en la parroquia de Santa María la Redonda, llegandose a comentar que tal panteón fue un gran proyecto ya que: "ha prestado mayor servicio a la ciudadanía, no sólo por su extensión de tierra, sino por ser el más módico".

El 20 de marzo de 1842 el Congreso Superior de Salubridad propone que se realice el pago por permiso de sepultar cadáveres estableciendolo en "La Providencia de Policía sobre Ordeña de Vacas y Entierro de Cadáveres, estipulando en su cuarto artículo que: "Sin previa licencia de la primera autoridad política local, no se podrá sepultar cadáver en nichos o sepulturas particulares de los panteones, bajo la multa de veinticinco pesos para los fondos del Congreso Superior de Salubridad que pagará el encargado del panteón que no exigiere dicha licencia; artículo sexto, las parroquias y los conventos remitirán mensualmente al Congreso Superior de Salubridad un estado que exprese el número de muertos, edad, enfermedad de que fallecen y los que hayan sido sepultados en nichos o sepulcros particulares". (9)

Luego de observar la gran carencia de legislación en materia mortuaria, así como la necesidad de cementerios se llega a la conclusión del porqué se legislaba todo lo relacionado a esta materia en estudio en un Reglamento de Ordeña de Vacas; además, que correspondía al Congreso Superior de Salubridad ser el encargado de cobrar el derecho de sepultar, donde anteriormente el clero se encargaba de tales cobros. En la actualidad se cuenta con una Oficina de Panteones que es la encargada de expedir los permisos de inhumación y exhumación, así como el cobro por el traslado del cadáver, aclarando, el panteón cobra el servicio por sepultar el cadáver, derecho muy diferente al cobro anterior esto es, el cobro que realiza la Oficina de Panteones es por el derecho de sepultar y el cobro que realiza el cementerio es por el acto de sepultar, cuestiones muy diferentes y entendibles.

(9) *La Providencia de Policía sobre Ordeña de Vacas y Entierro de Cadáveres, Arts. 4o. y 6o.*

De manera que, no confundamos el derecho de sepultar _ con el acto de sepultar; además es sabido que en la actualidad _ existen agencias funerarias que se encargan de realizar todos y cada uno de los trámites concernientes a difuntos.

Ahora bien, en el año de 1842 el ministro de justicia emitió una circular manifestando que la carencia de cementerios y por consecuencia la práctica de enterrar cadáveres dentro de _ la población, sin importar las epidemias o violación de leyes, _ que son muy frecuentes, se vio en la necesidad de renovar las _ disposiciones basadas en cementerios y sepulturas, sin embargo, se siguen violando tales disposiciones, obligando a Sana Anna _ a decretar la prohibición de enterrar en los panteones de las _ iglesias, parroquias y conventos o interior de templos. El artículo primero establece: "desde el treinta de agosto deberán cerrarse los panteones de las parroquias y los conventos y no permitirse ni en las iglesias ni en sus recintos que se enterrasen cadáver, sino sólo en los casos expresamente exceptuados por la legislación española.

"Art. 3o. Excepto a los panteones del convento de San Fernando y el del santuario de nuestra Señora de los Angeles de esta capital, pero sin fabricar nuevos nichos, ni excederse del área o _ terreno que ocupan.

"Art. 4o. Se exceptua de la prohibición al cementerio general de Santa Paula.

"Art. 6o. Ningún cadáver podrá exhumarse de los sepulcros o nichos sino pasados cinco años, contando desde el día en que se _ enterró, dando aviso anticipado a sus herederos o deudos, a quie nes queda expedita la acción que les concede la ley, en el caso de que se exhume el cadáver antes del tiempo fijado".

Empero, dieciocho años después se sigue violando las _

leyes sin importar el anterior decreto y la falta de cementerios y por consiguiente la falta de salubridad en esos lugares; aunado a la terquedad de seguir enterrando en los atrios e interiores de las iglesias, y lo más importante de esta época, la desorganización que el pueblo sufría por el hecho de estarse adecuando a la independencia, así como la presión del clero por no dejar de controlar tanto a la vida como a la muerte de los individuos; por ello no se logra avance en el derecho mortuario.

Así también tenemos el panteón de San Diego (1843), creado con los recursos de subsistencia de las religiosas y sufragando los gastos mayores el Sr. Pedro García, como un acto de beneficencia, entre tanto, se elabora nuevamente otro decreto que permite enterrar cadáveres en las iglesias, tocando dicho acto a la parroquia de San Pablo. Un año después se empieza a construir el panteón de la iglesia de San Francisco, sin llegar a concluirse, sin embargo, en 1846 es creado el cementerio Campo Florido, siendo el principal dirigente el sacerdote Pedro Rangel quien objetaba que el único interés que lo motivó a que se formará dicho cementerio era el de recabar recursos para su capilla clausurándose en el año de 1878. sin que se pudiera legislar de igual manera respecto al derecho funerario; únicamente se observa que los particulares empiezan a tener interés en crear cementerios o panteones sabiendo que el Municipio no ha construido uno que llene las necesidades del pueblo, que de cabida a tanto cadáver y así prohibir tajantemente los enterramientos en los conventos, iglesias, parroquias u hospitaes, notándose de igual manera la pobreza legal del derecho mortuario. Pensando que tal vez fue por temor al clero, sin embargo, se sabe que sólo ha habido un presidente de la República en nuestra historia que se ha enfrentado al clero con la capacidad e inteligencia que debe tener un personaje de tal magnitud, y es Don Benito Juárez, recordando lo expuesto ante el Congreso con respecto a las normas de

la Administración Pública, un 12 de julio de 1852: "Todos los pue blos que viven contentos con sus preocupaciones religiosas oponen resistencias fuertes a la forma, aunque ésta sea conforme al dogma cristiano y a la conveniencia social. Lo que en ello fue una o obra de la necesidad o efecto de la ignorancia después lo reputan como una verdad que les parece indisputable, y cuando los encar- gados de ilustrarlos olvidan este deber y fomentan directa o indi rectamente el error, arraigan más y más la preocupación y hacen que para destruirla sea necesario un esfuerzo extraordinario. En este estado estaban nuestros pueblos respecto del uso de los ce- menterios; preocupados contra ellos porque entendían que eran con trarios a la religión cristiana y prevenidos para rehusar toda ne necesidad de este punto, opusieron a la Reforma resistencia de di versas clases. En la capital, en las cabeceras de Departamentos y Partidos y en todos los pueblos del Estado era igual la repug- nancia, semejante a la resistencia para usar los cementerios. No había razón que bastara a persuadir su conformidad con los princi pios religiosos y su conveniencia con los de la mejor higiene. Sin embargo, entre graves embarazos, luchando con dificultades de todo género, apelando a la persuasión unas veces, a la energía o otras y constantemente a las lecciones prácticas y al ejemplo, se comenzó a destruir la antigua práctica tan abusiva como dañosa de sepultar los cadáveres en los templos. Una de las causas entre o otras, se alegaba para sepultar a los muertos en las iglesias, era la falta de cementerios en unos pueblos y la inseguridad de ellos en los que habían designado los suyos. El gobierno previene en varias órdenes a los Gobernadores de Departamento que cuidaran de que se erigieren cementerios en los pueblos que no les había aún, y de que los existentes se acercaran del modo posible para ponerlos al abrigo de cualquier uso profano. En la capital existía cercado de una miserable pared y con una capilla poco decente el cementerio general, a pesar de que era un tiempo no muy remoto costó grandes sumas al Ayuntamiento, que por falta de mayores re-

cursos dejó la obra sin concluir.

"El Gobierno veía con sentimiento que los sacrificios y esfuerzos hechos antes por la Corporación hubieran quedado sin __ producir los felices resultados que se propuso, y que no obstante sus gastos, la obra hubiera quedado tan imperfecta, que hasta __ cierto punto disculpaba las resistencias, y desde luego se propuso al mal en la parte que procedía, proporcionándole recursos. __ Mando que se liquidara el crédito del ayuntamiento con el tesoro público, proveniente de la compra que le hizo el Estado en el año de 1832, de sus casas municipales y ordenó que la suma de 79,817 pesos, cuatro reales, que le resultaron buenos, fueran cubiertos por vales de alcance, para que en su mayor parte, sino en su totalidad, la destinara a la obra del cementerio. La corporación acogió el pensamiento del Gobierno, y continuó con firmeza y empeño la edificación del cementerio de San Miguel, que justamente llama la atención y que dentro de poco la fijara más, pues casi está al concluirse la obra". (10)

Como se logra apreciar, en este documento se ve el interés de Juárez por uno más de los problemas concernientes a cementerios, ya que era tan necesario resolver lo que la Reforma definió tajantemente.

Como es sabido Santa Anna entraba y salía del poder tantas veces como quería y el 4 de julio de 1854 dicta otro Decreto, donde habla de la construcción de un panteón municipal, pero legislado por las mismas leyes españolas, que seguían imperando en

(10) Tarayo, Jorge. Benito Juárez (Documentos, Discursos, Correspondencia), Secretaría del Patrimonio Nacional, Tomo II, México 1964, p. 152

ese México Independiente, hasta la Revolución de Ayutla que: ___
 "fue realmente un movimiento revolucionario, ya que modifica las bases de la sociedad mexicana" (11), crea una ley formal y rigurosamente mexicana sobre cementerios, surgiendo así el Decreto de NO GOBIERNO, por lo cual cesa toda intervención del clero sobre los cementerios y campos-santos, dictada en plena Guerra de Reforma.

En materia legislativa el primer triunfo de los liberales fue la Ley-Juárez y la Ley-Lerdo, así como la creación de la Ley para la Secularización del Registro Civil del 27 de enero de 1857 y, con respecto a los cementerios se crea la Ley del 30 de enero del mismo año, por Ignacio Comonfort.

En esta ley se exhorta a la población para que elabore proyectos que llene los requisitos para la construcción de un cementerio, en la cual se logra apreciar la concesión a particulares dentro de un panteón gubernamental, y el rompimiento total del clero-cementerios. El artículo primero es el más importante ya que dice: "Cesa en toda la República la intervención que la economía de los cementerios, campo-santos, panteones, bóvedas o criptas mortuarias, ha tenido hasta hoy el clero, así secular como regular todos los lugares que sirven actualmente para dar sepultura, aún las bóvedas de las iglesias, catedrales y de los monasterios de señoras, quedan bajo la inmediata inspección de la autoridad civil, sin el conocimiento de cuyos funcionarios respectivos no se podrá hacer ninguna inhumación. Se renueva la prohibición de enterrar cadáveres en los templos".

(11) *El Catálogo de los cementerios de México*, José Manuel, *La función de San Fernando, C.A. México, México 1981*, p. 32

El clero no esperaba tal situación, ni mucho menos el _ Decreto que Miguel Lerdo de Tejada dictó respecto a los bienes de la iglesia, cuando tenía el cargo de Ministro de Hacienda (25 de julio de 1857). Al hablar de Lerdo de Tejada, cabe señalar que es el hombre más capaz que ha tenido México respecto a dicha materia a pesar de ser tachado como anticatólico, principalmente por Felix Zuluaga, que siendo conservador logra anular tal Decreto y _ devuelve todos los bienes al clero, sin embargo, cuando Juárez es Presidente interino de la República, crea la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos del 12 de julio de 1859, donde _ establece que todos los bienes del clero pasan al dominio de la _ Nación, sin importar tipo de predio, derechos y acciones que el _ clero ha estado administrando, creando además la Ley Orgánica del Registro Civil del 28 de julio del mismo año, siendo una de las _ leyes más completa respecto al derecho mortuario, logrando así _ abarcar las exigencias del pueblo y estableciendo que toda acta _ levantada por muerte contenga el nombre y apellidos del fallecido recordando que anteriormente no se especificaba este punto, y sólo se desprendía por simple analogía. No cabe duda que Benito _ Juárez es sin duda el individuo que más le interesó el problema _ que padecía el país en lo concerniente a cementerios y del estado civil; pero no podemos dejar de mencionar a Melchor Ocampo que en ese entonces era el Ministro de Gobierno dando una explicación de dicha ley que produce unos párrafos que para muchos fueron muy _ duros, especialmente para el clero, y para otros muy razonables y es por ello que se transcribe la explicación tal y como se encuentra en el documento original y dice: "Sólo merece mención especial el capítulo de las defunciones, por ser en el que más comunes y más bárbaros y repugnantes parecen los abusos. Que el clero rehuse la sepultura de la iglesia a los que sus cánones o reglas consideran como estraños a ellas o mueren fuera de su gremio, o _ bajo sus censuras, parece muy natural y lógico. Ningún derecho, _ en efecto, puede alegar para meterse en casa ajena quien no cuen-

ta con la voluntad de su dueño. Pero que a veces el miserable ___ sea asimilado con el excomulgado, y que con éste y tan sólo por ser pobre, se nieguen unos cuantos pies de tierra para siquiera que aquí descanse, es caso que no se debe seguir sufriendo. Más la sórdida e insensible avaricia del clero, la repugnante y bárbara frialdad con que algunos de sus miembros tratan a la pobre viuda o al desvalido huérfano que le han hecho presente su imposibilidad material de pagar derechos por el entierro del difunto marido, padre; el increíble, pero cierto cinismo con que dicen ___ cómetelo a quien necesitaría ayuda y consuelo, no podría remediarse si el gobierno civil no tuviese necrópolis o panteones ___ laicos o campos mortuarios en donde sepultar los cadáveres de ___ los habitantes. A tales debería ir e irán todas aquellas personas a quienes el clero niega la sepultura eclesiástica, a veces por buenos motivos, a veces también por rastreras pasiones.....

...Cuando se presente la facilidad de ello, este gobierno cuidará de que en la Ciudad de México se dediquen a tan piadoso objeto como son los panteones civiles, los lugares y fondos que fueren necesarios. Se podrá así desagrarar a la buena miseria de ___ los eminentes liberales y honrados ciudadanos Manuel Gómez Pedraza y Valentín Gómez Farías, a cuyos cadáveres negó el clero sepultura, desagrarar, digo, de la negligencia con que el gobierno civil dejó pasar una oportunidad en que, sin ofensa de la ___ iglesia ni de ningún buen espíritu o sentimiento, pudo y debió por su propio decoro plantear estos establecimientos". (12)

Para finalizar esta etapa de nuestro México, respecto a cementerios, se hablará de la última disposición dictada por ___ el Gobernador del Distrito Federal, Don Juan J. Baz, el 24 de octubre de 1861, donde expresa el cierre total de algunos templos

(12) Tamayo, Jorge. Op-cit. p. 345

para el culto incluyendo las iglesias de los conventos suprimidos, empero, el 21 de agosto de 1871 son establecidas las bases para la creación de un panteón; como se recordará ya existían proyectos, pero tales disposiciones sólo dieron cabida a la creación de panteones en los conventos, sin embargo, esas disposiciones dieron la pauta para que los Señores Amor Escandón, Miranda Iturbide y compañía solicitaran permiso para la creación de un panteón particular, exponiendo en su oficio que el cementerio Campo Florido no sería basto en caso extraordinario para el servicio público, logrando obtener la concesión por 12 años, y al concluir tal término pasaría a manos del Gobierno; sin embargo, nunca se llevo a cabo dicho proyecto; y no se han encontrado más antecedentes al respecto. Pero observese las bases que hacen posible el establecimiento de un panteón particular.

1o. La construcción se verificará en el terreno que ha sido propuesto por la compañía, y aprobada por este ministerio, y cuyo terreno quedará cercado por un foso de tres metros de ancho y con un talud con arboleda; de modo que quede perfectamente impedida la entrada clandestina al panteón.

El foso y el talud de que se habla, no podrán tener más de quinientas varas por cada lado del cuadro que contengan.

2o. Se edificará una vivienda adecuada para el administrador del cementerio, y una localidad a propósito para depositar los cadáveres.

3o. El cementerio se formará con calles sembradas de árboles, y se le dará la apariencia de bosque o jardín, a semejanza del gran cementerio de París del padre Lachaise, y del moderno construido en Nueva York.

4o. Como el terreno propuesto por los solicitantes, y que por su situación y demás condiciones higiénicas ha merecido la aprobación de esta secretaría, la poseen los interesados a censo en fitéutico, al vencimiento de los doce años, habrán remitido los solicitantes, por lo menos, la mitad del valor del terreno; de

manera que sólo haya que pagarse por el registro civil a lo más la mitad del canon correspondiente y el cual en ningún caso será mayor que el que se paga en la actualidad.

5o. los concesionados quedan obligados a abrir al público el panteón, en un plazo que no exceda de ocho meses.

6o. Serán expensados por la compañía todos los gastos que demanda la administración y conservación del cementerio, y cuando éste produzca, todo le pertenecerá a la misma compañía, durante el tiempo de doce años, contando desde el día en que se practique en él la primera inhumación.

7o. Siendo el producto de los panteones el principal recurso que sostiene el registro civil, los Señores Escandón, Miranda, Iturbe y Compañía, durante los doce años que tenga a su cargo el panteón, cuyo establecimiento solicitan, entregarán al Gobierno del Distrito una cantidad anual, de doce mil pesos, dividida en mensualidades, la cual comenzará a pagar a los tres meses después de abierto al público el panteón.

8o. La tarifa señalada por el Gobierno del Distrito, con arreglo al artículo 10o., de la Ley del 31 de julio de 1859, a que deben sujetarse los concesionarios, para el cobro de las inhumaciones que se practiquen en el panteón, incluso la del terreno a perpetuidad.

9o. La compañía sólo podrá vender a perpetuidad la mitad del terreno del panteón.

10. Las fosas para las inhumaciones serán de dos metros y medio de largo por uno de ancho y se sujetarán a las prevenciones dictadas por esta Secretaría, para el Cementerio del Campo Florido.

11. Si pasados los cinco años los interesados no ocurrieran a refrendar sus derechos de alguna fosa o a comprar el terreno en propiedad, las rejas, monumentos, lápidas, adornos, etcétera, que se hallen en ellas, quedarán a beneficio del panteón, si los interesados conviniesen en hacer la inhumación, a cuyo fin esta

cláusula se insertará en los reglamentos que se deberán tener a la vista del público.

12. Como el panteón del que se trata es propiedad del registro civil de esta municipalidad, fuera de los doce mil pesos que para la atención del mismo registro civil se obligan los concesionarios a pagar anualmente, no se les podrá imponer ningún otro gravamen, por razón de la concesión, cualquiera que sea la denominación que se le dé.

13. El Gobierno del Distrito dictará las medidas de policía que creyese convenientes, para que sean observadas en el panteón.

14. Se nombrará por el mismo Gobierno del Distrito, un interventor encargado únicamente de cuidar que las reglas de higiene y policía, sean perfectamente observadas en el cementerio, el sueldo de este empleado será el de cincuenta pesos mensuales, y pagados por la compañía.

15. Como el terreno propuesto y aprobado por la edificación del panteón, es suficientemente amplio para el servicio de esta capital, y no siendo conveniente a la salud pública de la misma, la multiplicación de panteones en rumbos o lugares distintos, las concesiones que se den por el Gobierno a individuos que los soliciten para establecer campos mortuarios particulares, conforme al artículo 3o., de la Ley del 31 de julio de 1859, serán bajo las bases de que sus campos mortuarios respectivos los establecerán en el terreno mismo aprobado por el panteón, materia en estudio, o en la de pagar a la municipalidad la cantidad que se juzgue oportuno, si por concesión del Gobierno, conforme a la Ley, los campos mortuarios particulares de que se trata se establecieren en otro terreno.

16. Cumpliendo los doce años de que habla la cláusula 6o., cesará la compañía de percibir los productos del cementerio, el cual será entregado al Gobierno del Distrito, como propiedad exclusiva suya, para que se disponga que se administre y dirija como lo creyere más oportuno y conveniente.

17. Se sujetará la compañía a la ejecución de las construcciones, según los planos que presente y aprobados que sean por este ministerio; y el plazo de los ocho meses fijados en la cláusula 5a., cuentan desde la fecha en que se comunique a los solicitantes, quedar recibidos y aprobados dichos planos por esta Secretaría.

18. La compañía presentará en el plazo de un mes, contando desde esta fecha, los planos a que se refiere la cláusula anterior.

19. Los concesionarios quedan obligados a cumplir con todas las prevenciones de la Ley del 31 de Julio de 1859.

Indudablemente que, de la lectura del documento en cita, se aprecia que es la primera concesión formal y legal que el Gobierno otorga a un particular para crear cementerios, lamentablemente no pudo llevarse a cabo dicho proyecto, sin embargo, estos antecedentes sirven como una referencia de los requisitos o cláusulas que el contrato de concesión para crear panteones privados debía de contener, pero no únicamente se avanza en cuanto a contratos, sino también se logra tener el primer Código Civil para el Distrito Federal, donde se incluye un capítulo relacionado con las actas de defunción; capítulo más completo que se hubo tenido en cuanto a derecho mortuario, ya que se logra apreciar que la separación iglesia-Estado fue tajante y precisa ya que el control tanto de enterramientos como de los registros de estos son llevados por el Estado mismo, ya que en el registro de nacimientos y matrimonios serán asentadas las actas de defunción pero con la debida referencia al folio del registro de fallecimientos.

Dicho capítulo nos establece que la autorización para que se lleve a cabo los enterramientos debe ser por escrito y ser otorgada por un Juez del Registro Civil, además debe llevar

el libro de registro de fallecimientos donde queda debidamente asentado el nombre del difunto, apellidos, edad, profesión y domicilio, así como estado civil, nombre de los padres, clase de enfermedad que le produjo la muerte, la hora de ésta y el lugar donde será sepultado. En caso de que la muerte hubiera sido violenta, el Juez dará parte a la autoridad judicial para que se lleven a cabo las investigaciones conforme a derecho, para así poder asentar en el acta de defunción la causa de la muerte; de igual manera, en caso de inundación, naufragios incendios y cuando no fuera fácil reconocer el cadáver, se formará el acta con las señas del individuo, así como de las cosas, vestidos u objetos que llevara en el momento del acaecimiento, pero si no se encontrara el cadáver y existe la certeza de que una persona ha sucumbido, en dicha acta se asentará la declaración de dos testigos y cualquier otra noticia que pueda adquirirse.

En cuanto a los sentenciados, los Tribunales deberán remitir la ejecución de las sentencias en las 24 horas siguientes; pero si existen muertes violentas en las prisiones o casas de detención no se hará mención en los registros, únicamente se pondrán en las actas los datos generales del individuo.

Es observado que los quince artículos relacionados con los enterramientos y sepulturas se encuentran más sistematizados que los contenidos en la Ley Orgánica del Registro Civil del 28 de julio de 1859, creada por el mismo Juárez, valorizando de esta manera el tema de sepulturas, registros de defunción así como de panteones, para beneficio de todos los habitantes de México.

Pero abundando más en esta investigación se ha llegado a encontrar dos peticiones en el año de 1872; una en el mes de abril, realizada por la Sociedad Católica de Guadalupe Hidalgo,

donde se pide la autorización para establecer un panteón a espaldas de la capilla del Tepeyac, la cual es aceptada por las autoridades respectivas, y donde hasta la fecha persiste dicho panteón, ubicado en el cerro del Tepeyac, junto a la Basílica de Guadalupe, en el Distrito Federal, sin que brinde servicio en la actualidad, siendo considerado en nuestros días por la Oficina de Panteones como Panteón Histórico, junto con el de San Fernando; la segunda petición es realizada por el Sr. Enrique Joselín que es denegada por el Presidente de la República a través del H. Ayuntamiento, contestando: "No creo oportuno ocuparme de su petición, ni de las demás peticiones relacionadas al establecimiento de un nuevo panteón en otros lugares ya que no creo oportuno, ni necesario por el momento". (13) A pesar de cumplir con todos los requisitos establecidos por la Ley para la creación de cementerios, logrando apreciar que el clero fue el único que pudo crear un panteón en ese año, deduciéndose que sigue siendo privilegiado, a pesar de la gran lucha que se vivió para lograr la separación iglesia-Estado; sabiendo además que en el mismo año se modifica el Registro Civil, creándose el Reglamento del Consejo Superior de Salubridad, estableciéndose primeramente el uso de boletas que llevarán el lugar donde será inhumado el cadáver y el pago respecto a los derechos, pero si fuera en un panteón privado o concesionado únicamente se tomará los datos respectivos ya que el pago debe realizarse en el panteón concesionado que brinde el servicio. En el segundo ordenamiento están establecidas las atribuciones que concede el Presidente de la República a dicho Consejo, para que cumpla debidamente con las obligaciones y haga cumplir tal Reglamento a todos los panteones establecidos en la Ciudad, ya que si es considerada una sociedad bien organizada, entonces, se debe de llevar a cabo todas y cada

una de las prestaciones que la ley establece, para que exista una Ciudad higiénicamente bien establecida, respecto a la materia de sanidad.

Así pues, pasando al contrato de concesión que el Gobierno Federal otorga a Benfied, Becker y compañía, el 10 de diciembre de 1874 para la creación de un panteón en las Lomas de Belém (Dolores), una de las cláusulas especiales establecía: "el lugar de honor del nuevo panteón debería destinarse a la erección de monumentos que guarden los restos o perpetúen la memoria de los Hombres Ilustres a quienes se hubiere decretado o a quienes se decretaren en el futuro honores póstumos" (14), siendo el origen de la Retonda de los Hombres Ilustres en el Panteón Civil inaugurándose el 13 de septiembre de 1875, pero no es hasta 1877 cuando el Gobierno del Distrito Federal adquiere en propiedad dicho cementerio, llamado también Panteón de Dolores, los datos respecto a este cementerio se encuentran en el expediente incompleto que se encuentra en el Archivo General de la Nación y la placa que se puede leer en el Panteón Civil de Dolores hace que se conozca la fecha de su inauguración, al igual que la fecha cuando el Gobierno adquirió la propiedad. En la actualidad dicho panteón cuenta con dos hornos crematorios, nichos privados, criptas familiares a perpetuidad, fosas y capillas en concesión.

El 15 de marzo de 1883 en el Reglamento de Panteones es establecido: "...quedan únicamente destinados a la conservación de restos los Panteones de San Fernando, Los Angeles, El Posito y el de Guadalupe Hidalgo...". (15)

(14) Porrúa Hermanos, Diccionario de Historia, Biografía y Geografía de México, Tomo II. Ed. Porrúa, 3a. ed. México 1971 p. 1569

(15) Reglamento de Panteones de 1883

No es hasta 1884 cuando es creado el segundo Código Civil en materia común, logrando observarse que es el mismo Código Civil anterior, únicamente fue modificado su articulado, ya que la esencia es la misma, incluyendo todo lo relacionado a cementerios. Y en cuanto al Reglamento de Panteones para el Distrito Federal, es publicado en 1887, expedido por José Ceballos, Gobernador, en ese entonces del Distrito Federal, y donde se encontraban 120 panteones municipales abiertos al público. Igualmente se ha encontrado una copia del testimonio referente a la concesión para la creación de un cementerio dentro del panteón municipal de Dolores, de la colonia Alemana que data de 1898, logrando apreciar claramente que la concesión puede darse tanto en terreno privado como público, y en cuanto a panteones, los gubernamentales pueden dar una concesión a los particulares respecto a un terreno o pedazo de terreno del mismo panteón para que creen, digamos, un cementerio pequeño dentro de uno grande, situación muy diferente al tema en estudio. Pero pasando al año de 1901, se ha encontrado el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos decretado por Porfirio Díaz, donde regula el servicio sanitario, que va ligado a este trabajo de investigación, donde se exigía llevar una estadística de mortalidad en nuestro país y expedir obligatoriamente los certificados médicos de fallecimiento. En 1903 es colocada la primera piedra para la creación de un nuevo cementerio, creando tal proyecto el Lic. Joaquín D. Casaús, siendo aprobado legalmente el 15 de mayo del mismo año y sería construido en: "el cruce de las calles 1a. y 2a. de los héroes..." (16), sin que se llevase a cabo tal proyecto.

No es hasta 1906 cuando la Secretaría de Obras Públicas aprueba la clausura de 68 cementerios que se encontraban en

(16) *Porrúa Hermanos. Op.cit. p. 1570*

los atrios de las iglesias de las municipalidades y autoriza 14 proyectos que sustituirían a los cementerios clausurados, que serían realizados por la Dirección General de dicha dependencia, teniendo un costo de \$ 10,000.00, cada uno, sin embargo, la sección encargada de dar la autorización a dicho proyecto expone: "esta sección opina que no es de urgente necesidad la reforma que propone la Dirección de Obras Públicas". (17)

Desgraciadamente, el hecho de que un servicio sea complejo y tenga numerosas ramificaciones no amerita por sí sólo la supresión ni la reducción del servicio; tanto una como otra cosa deben hacerse cuando el servicio no llene las necesidades a que está destinado; pero precisamente, en el caso anterior, la misma Dirección reconocía la necesidad de falta de cementerios en cada población, pues aunque propuso la creación de 14 cementerios donde se refundirían los 68 anteriores, dispone también, que se permitirá la creación de cementerios particulares para evitar las resistencias de las poblaciones en la cual queda dicho que el servicio es necesario para ellas y que lo único que en realidad resultaría sería que el servicio público estaría confiado a empresas particulares; hay que tener en cuenta que el permiso para la creación de panteones particulares no pudo otorgarse al pueblo como se manifestó en dicho informe, por el simple hecho que el pueblo carece de personalidad jurídica. Por lo que respecta a las empresas particulares, podemos decir, que, conforme al artículo 23 de la Ley del 14 de Diciembre de 1874 se pueden establecer cementerios.

Para finalizar esta etapa del México Independiente se puede indicar que durante los once años siguientes no se locali-

(17) Cfr. Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, Oficio No. 279.13

zaron documentos que traten de creaciones de cementerios o panteones o que se dieran nuevas disposiciones al respecto; sólo se tiene la lista de los 120 cementerios que en lo general se han referido anteriormente, pero subrayando los que se pretendían clausurar.

4 ETAPA DEL MEXICO CONTEMPORANEA.

La Ley Fundamental que nos rige en la actualidad se creo en 1917 por los Constituyentes de Querétaro, siendo su objetivo principal regular un México mejor, así como el problema sanitario existente en la Nación, principalmente respecto a panteones, problema que se ha tenido desde el México Independiente, de tal manera que, en el año de 1928, se crea el Reglamento Federal de Cementerios, Inhumaciones, Exhumaciones, Conservación y Traslado de Cadáveres, por el entonces Presidente Constitucional Plutarco Elías Calles, donde en su primer capítulo trata de los cementerios, en nueve artículos.

Ya en esta época se habla de panteones concesionados y mencionando los que en la actualidad están en función, se empieza con: a) Panteón Francés de la Piedad, creado, según antecedentes históricos, en 1898, la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos del Departamento del Distrito Federal, a través de la Oficina de Panteones nos dice que: "este panteón no cuenta con expediente de concesión, sin embargo, se tiene conocimiento que data del siglo pasado".

b). Panteón Francés de San Joaquín, cuenta con concesión otorgada por el Departamento del Distrito Federal a favor de la Asociación Francesa, Suiza y Belga de Beneficencia y Previsión de octubre de 1940, misma que en su cláusula cuarta dice: "El Departamento del Distrito Federal otorga a la Asociación conce--

sión por noventa años, a efecto de que en el terreno de su propiedad denominado Huerta del Ex-Convento de San Joaquín estables ca un cementerio".

c). Panteón Israelita, cuenta con concesión otorgada por el Departamento del Distrito Federal el 6 de febrero de 1958, sin haber establecido término para la misma.

d). Panteón Alemán, cuenta con un contrato de concesión celebrado entre el H. Ayuntamiento de Tacuba y la Sociedad Alemana de Beneficencia, por el que se otorga autorización para abrir el servicio al público el día 30 de agosto de 1922, sin que se encuentre establecido el término para la misma.

e). Panteón Británico, cuenta con un contrato de concesión otorgada por el Departamento del Distrito Federal a la Sociedad Británica de México, con fecha del primero de diciembre de 1935, para efecto de llevar a cabo en el Panteón Británico, Inhumaciones, previa orden escrita por el C. Juez del Estado Civil o del funcionario que hiciere sus veces de Juez, y en todo lo que el contrato establece debe ser de acuerdo con los Reglamentos y Leyes que rijan en la materia.

f). Panteón Nuevo Jardín, S. A., cuenta con un contrato de concesión otorgada por el Departamento del Distrito Federal a través de la Dirección General Jurídica y de estudios Legislativos a favor del Nuevo Panteón Jardín, Sociedad Anónima, con fecha de enero de 1974, donde en su cláusula segunda establece: "Esta concesión se otorga por el término de veinte años los cuales pueden ser prorrogables a juicio del Departamento del Distrito Federal, por lapsos que estime procedentes y siempre y cuando la concesionaria haya cumplido con todas y cada una de las obligaciones que fueron impuestas y establecidas en este capítulo, y en caso de cumplimiento tanto completo como eficaz las prórrogas así dispuestas serán obligatorias para la concesiona-

ria, y no excederán en su conjunto de veinte años".

g). Panteón Español, cuenta con concesión otorgada por el Departamento del Distrito Federal, a favor de la Sociedad de Beneficencia Española, de fecha 4 de febrero de 1927, sin establecer término para la misma.

h). Panteón Jardín, S.A., cuenta con concesión otorgada por el Departamento del Distrito Federal, a favor de la Sociedad Mercantil "Arson, S.A.", de fecha 18 de noviembre de 1931, donde en su cláusula cuarta establece: "La concesión se otorga por un término de 19 años, 11 meses y 28 días, prorrogables a solicitud del concesionario hasta por cuatro períodos sucesivos, más por igual tiempo cada uno, siempre que el concesionario haya cumplido invariablemente con las obligaciones que le impone el presente contrato".

i). Panteón Americano, cuenta con concesión otorgada por el Departamento del Distrito Federal de fecha 10 de enero de 1908 a favor de la Sociedad del Panteón Americano. El 17 de febrero de 1987 la Sociedad realizó el planteamiento de que las bases sobre las cuales fue dada la concesión no correspondían a las normas actuales sobre la materia, en virtud de encontrarse obsoletas en varios aspectos. Una vez hecho el estudio de las razones dadas y con fundamento en los ordenamientos legales aplicables, se modificó dicha concesión, el 20 de abril de 1988.

j). Panteón Nidje Israel, no tiene expediente registrado en la Dirección de Legislación y Normas.

k). Panteón Monte Sinaí, no tiene expediente registrado en la Dirección de Legislación y Normas.

l). Panteón Mausoleo del Angel, no tiene expediente registrado en la Dirección de Legislación y Normas.

m). Panteón Guadalupe Mixcoac, cuenta con concesión otorgada por el Departamento del Distrito Federal, de fecha 10 de septiembre de 1934, no se encuentra expediente, únicamente el oficio número 005202 de fecha 28 de septiembre de 1976.

n). Panteón de las Fuerzas Armadas Mexicanas, cuenta con concesión otorgada por el Departamento del Distrito Federal, de fecha 4 de noviembre de 1988, con un término de 20 años, siendo prorrogables a juicio del propio Departamento del Distrito Federal.

Como se logra apreciar únicamente tres de los catorce panteones concesionados en el Distrito Federal cuentan con su expediente completo, alegando la Dirección de Legislación y Normas de la Oficina de Panteones del Departamento del Distrito Federal que: "con el propósito de contar con los expedientes de cada uno de los panteones concesionados, se ha citado a los administradores de dichos panteones para que proporcionen la documentación necesaria", sin lograr nada hasta la fecha; y a pesar que desde 1988 se esta solicitando su presentación la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos de la ya mencionada dependencia no ha hecho nada al respecto.

La documentación que deben tener todos y cada uno de catorce panteones concesionados en el Distrito Federal es:

- Concesión otorgada por el Departamento del Distrito Federal.
- Autorización de la autoridad sanitaria para el funcionamiento del cementerio.
- Reglamento Interior aprobado por el Departamento del Distrito Federal.
- Contrato para la transmisión de derecho de uso al público y tarifa debidamente aprobada por el propio Departamento.
- El tipo de publicidad destinada a promover entre el público la adquisición de las presentaciones que ofrece el cementerio, aprobado por la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.

- Horario en que presta sus servicios.

En el Distrito Federal se encuentran establecidos 15 __
panteones generales, 4 civiles y 78 vecinales, que prestan sus __
servicios actualmente y dos panteones históricos, que como es sa-
bido fueron cláusurados por no contar con los requisitos legales __
establecidos. Es oportuno en este tópicó señalar la diferencia __
entre panteones civiles, vecinales y generales, todos ellos guber-
namentales, en los primeros se pueden sepultar cualquier cadáver
sin importar su procedencia dentro de la República; en los segun-
dos sólo sepultan cadáveres que sean del área donde se encuentre
ubicado dicho panteón y los terceros sólo reciben cadáveres que
pertenecen a la Delegación donde se encuentre establecido el pan-
teón que brindará su servicio.

B. EVOLUCION HISTORICA DE LA CESION DE DERECHOS EN LOS PANTEONES DEL DISTRITO FEDERAL.

Entre los habitantes prehispánicos de nuestro México se acostumbraba la cremación y el entierro. Este último era un rasgo notable de los ritos funerarios de los mayas y zapotecas, también los nacionales nómadas del norte acostumbraban a enterrar a sus muertos. Los aztecas adoptaron el rito de la cremación, sin embargo, sepultaban a las mujeres que morían de parto en el patio del templo de las cihuapipiltin, enterraban además los cadáveres de los que fallecían ahogados, de gota, hidropesía, lepra o muertos por un rayo.

Las tumbas de los aztecas contenían figuras de barro, como las encontradas en la zona de Cuicuilco, Distrito Federal, en 1967. Sin embargo, en la época virreinal, la iglesia católica era la que tenía el monopolio de los entierros, y por consiguiente el de las sepulturas, enterrando a los cadáveres preferentemente en las iglesias y sus atrios; empero, las aglomeraciones de féretros y las condiciones sanitarias fueron los motivos para que se ordenaran la creación de cementerios extramuros. Pese a la oposición eclesiástica se crearon cementerios fuera de las poblaciones, uno de los primeros en la capital fue el General, siguiéndole el Canelo, después el de San Lorenzo entre otros.

La cesión de derechos en los panteones se inicia en el momento en que la gente no tenía dinero para poder enterrar a sus muertos, llegando a su último recurso, que es pedir al Presidente de la República, por medio del Secretario del H. Ayuntamiento, una fosa para poder sepultar a su difunto, cediendo las autoridades la fosa a quien realmente la requiere, siendo dicha cesión temporal, esto es, por la falta de cementerios. Evolucionando

tanto la ciudad como la sociedad, llegándose a crear los panteones o cementerios gubernamentales, quienes ceden el derecho de uso por tarifas que varían según la clase, ya que el cementerio esta clasificado en cinco clases. En la actualidad dicha cesión se lleva a cabo, principalmente, en los panteones concesionados, siendo a perpetuidad tal; puede llevarse a cabo mediante contrato privado ante Notario Público, quien dará el testimonio de la escritura que contiene el contrato de cesión de derechos de un título a uso perpetuo, celebrado por dos partes, una denominada "cedente" y otra denominada "cesionario", pudiéndose realizar también ante la administración del panteón involucrado, quien otorga una solicitud que contiene:

" Sirvase Usted tomar nota de que con esta fecha, se ha llevado a cabo la Cesión de Derechos de perpetuidad correspondientes a la Fila: _____ Fosa: _____ Sección: _____
 Cedente: _____
 Cesionario: _____
 Fecha: _____

Firma

Ciertamente es que ambos procedimientos para realizar la cesión de derechos tienen la validez legal necesaria, por el hecho de que a los panteones concesionados en el Distrito Federal se les ha otorgado atributos legales para que puedan llevar a cabo todos y cada uno de los actos administrativos que la ley establece, y en este aspecto las cesiones se encuentran reguladas tanto en el contrato de concesión como en el reglamento interno del panteón, por tal motivo dichas cesiones se pueden lle-

var a cabo ante la administración del panteón, y todo lo relacionado con el panteón mismo.

Es por ello que todos los panteones concesionados en el Distrito Federal deben tener su propio reglamento interno, el cual será autorizado por el propio Departamento, así como sus propios documentos de cesión de derechos, títulos de propiedad, etcetera. Unicamente resta agregar que la cesión de derechos ante Notario Público cuesta más cara que en la administración de los panteones concesionados y puede ser tanto para fosas como para nichos, criptas y hasta lotes de un indeterminado número de fosas o nichos.

C. DEFINICIONES.

"La muerte no es un acontecimiento particular, que se ubica en la iniciación o en el término de un ciclo de vida propio del hombre, sino una posibilidad siempre presente en la vida humana y de tal naturaleza que determina sus características fundamentales". (18) De ahí que se empiece a crear los sepulcros, en un principio, por razones religiosas y luego también por razones higiénicas; los hombres han sacado los cadáveres fuera de su vista, tal vez por: "...primera, defensa contra la podredumbre tanatoférica; segunda, ocultamiento de la odiada presencia de un cadáver; tercera, deseo de permanecer, siquiera de esta manera; y, cuarta, dar pábulo a la creencia psicoterápica de la inmortalidad". (19) Pero, Santo Tomás nos dice que el ocultamiento de los muertos es el beneficio de muchos vivos, así como los fundamentos de la muerte y el entierro en sí.

Los periódicos prehistóricos nos han dejado conocer diversidad de inhumaciones y hasta una idea de lo que ahora son los cementerios, los cuales conocemos como también como panteones o campo-santos, es por ello que a continuación se hablará un poco del significado de éstos.

1 PANTEONES.

Etimológicamente, panteón proviene del griego "pan---theos", pan-todos, teos-dios; templo que consagraba a todos los

(18) Nicola Abbagnano, Diccionario de Filosofía, Ed. FCE, México-Buenos Aires 1968, n. 822

(19) Wetzeland, ntto del. Proyección Jurídica de la Muerte, ed. Buenos Aires, v. A. 1958, p. 15

dioses; la Real Academia de la Lengua nos dice: "Panteón es un monumento fuñerario, y el vocablo fue útilizado por algunas culturas tan sólo para designar el templo de todos los dioses" (20) pero, en la centuria pasada significaba aquel recinto donde existían nichos para sepultar.

En algunas partes de España y América se le denomina cementerios, proveniente del latín "Coemeterium", palabra del griego "Koemeterion", derivado del Koimáo-acostarse, significado que: "...es un terreno descubierto, pero con muralla destinado a enterrar cadáveres...". (21) En el Diccionario de Derecho Canónico al cementerio se le concidera un accesorio de la iglesia, recordando que dicha palabra proviene del griego que significa dormitorio, es por ello que se dice que los muertos duermen en él esperando el juicio universal.

Logrando interpretar que cementerio y panteón tienen una misma finalidad, que es la de dar reposo a los cadáveres de nuestros difuntos; es por ello que en la actualidad se utiliza cualquiera de las tres palabras para denominar al recinto donde se entierran a los muertos; aunque la palabra campo-santo los italianos lo denominaban de esta manera y quizá en esto se puede ver una muy lejana influencia del Derecho Romano que ubicó a las sepulturas entre las "re divini iuris" y dentro de éstas como "res religiosa". Sin embargo, el vocablo alemán "Friedhofs" que significa campo de paz o lugar de sueños, coinciden tanto con la acepción griega como latina, pero si se analiza etimológicamente la palabra panteón en strictu sensu, se logra captar y entender

(20) *Diccionario de la Lengua Castellana*, Madrid 1975.

(21) *Diccionario Anaya de la Lengua*, México 1990.

que los únicos panteones que existen en el Distrito Federal son las pirámides de Xochimilco y en México, además de éstas, las de San Juan Teotihuacán y Chichén-Itza; ya que son monumentos que los antepasados destinaron a sus dioses.

Sin embargo, la dependencia encargada de otorgar las concesiones para la creación y funcionamiento de los recintos destinados para los cadáveres, así como la de vigilar su buen funcionamiento, utiliza la palabra "Cementerio", jurídicamente; y "Panteón", administrativamente, ya que los contratos de concesión otorgados a personas físicas o morales llevan esta última y la legislación utiliza la palabra cementerio. No existe un acuerdo acerca de la etimología de la palabra en estudio, por el hecho de que muchos desprenden de la palabra griega y otros tantos de la latina; lo cierto es, que aunque no haya unanimidad sobre el origen de dicha palabra el significado no difiere de las lenguas clásicas, y en el México de hoy utilizamos ambas.

2. FOSA.

Pudo haber cambiado el modo de sepultar, desde la época más remota hasta nuestros días y no ser siempre la inhumación en tierra, pero el concepto en general persiste y hoy por hoy bajo tierra es la forma más común para enterrar a los cadáveres, sin embargo, la gente nunca ha diferenciado o no ha pensado verdaderamente cuál es la fosa en sí, pues bien, se dice entonces que a la perforación que se hace en el suelo para depositar un cadáver se le denomina "Fosa"; palabra que viene del latín "fossa" de "fodere", que significa cavar, por lo tanto, se interpreta que: "fosa es el hoyo en la tierra para enterrar uno o más cadáveres". (22)

(22) Fernández Editores. *Diccionario de la Lengua, México 1987.*

Luego entonces, teniendo ya la interpretación de fosa y de panteón, se desprende que el terreno donde existen más de dos fosas destinadas a enterrar cadáveres se le denomina "panteón", "cementerio" o "campo-santo"; por consiguiente, un panteón nunca estará carente de fosas.

3. CONCESION.

Palabra que proviene del latín *concessio-acción*, efecto de ceder; la Real Academia al respecto dice: "...es el otorgamiento a favor de (los) particular (es) o de empresa (s), bien sea para apropiarse, disfrutar o aprovechar privadamente en el dominio público, según acontece en minas, aguas, montes, panteones, bien para construir o explotar obras públicas o bien para ordenar suspender o aprovechar servicios de la administración general o local". (23)

Jurídicamente hablando, concesión es: "un acto jurídico de derecho público que tiene por fin esencial organizar un servicio de utilidad general. Su riesgo característico consiste en delegar en un concesionario aquella parte de la autoridad del Estado o de sus cuerpos administrativos reputada indispensablemente para hacer efectiva, dentro de ciertas bases establecidas por la misma concesión o por los principios de derecho administrativo, la remuneración de los capitales puestos a contribución en la realización de la empresa pública. Por ella se crean deberes y derechos a cargo y en favor del concesionario, pero la medida y la extensión de unos y otros, con las modificaciones impuestas por el poder de policía, quedan determinadas por el con-

(23) *Idem.*

tenido del acto". (24)

En conclusión, la concesión constituye un acto jurídico, diciendo que es un acto de derecho público y la voluntad de ambas partes lo convierten en un contrato de derecho público y en un contrato también, de derecho administrativo; además de ser bilateral, su finalidad será siempre el interés general y la obligación fundamental del concesionario es la de asegurar la prestación del servicio público a que se ha comprometido a realizar ininterrumpidamente.

4. CESION DE DERECHOS.

La cesión en general es: "un acto jurídico voluntario y libre destinado al traspaso de bienes o derechos de un titular a otro". (25) Y se habla de cesión de derechos en sentido propio cuando se trata de la circulación de esos derechos, ya sea a título gratuito u oneroso

Las disposiciones que especialmente se refieren a la cesión de derechos se encuentran ubicadas en el Libro Cuarto, de la Primera Parte, del Título Tercer, del Capítulo Primero del Código Civil para el Distrito Federal, donde en su artículo 2029 dice que habrá cesión de derechos cuando el acreedor transfiera a otro lo que tenga contra un deudor.

Entonces, tenemos que al hablar de cesión de derechos

(24) OMEBA, *Enciclopedia Jurídica*, Tomo 11. Ed. Bibliografía Omeba, Buenos Aires 1986.

(25) Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*, Ed. Porrúa, 13a. ed. México 1985

hablar de un concepto en sentido propio, siempre que se trate de circular esos mismos derechos; produciéndose la transmisión, ya sea por actos a título oneroso o gratuito. los elementos que contienen la cesión de derechos son: la capacidad de las partes, como un principio general, y el objeto de la cesión, la forma y la prueba de la cesión.

Todas las cesiones de derechos se hacen por escrito, sin importar el valor del derecho cedido, la ley no determina cómo debe ser el instrumento legal; sus efectos son sólo entre cedente y cesionario; y con respecto a terceros, la propiedad del derecho no es transferible, sólo si existiera notificación de dicho traspaso; por consiguiente, en este trabajo de investigación la cesión de derechos y la concesión son los puntos más importantes a tratar; al igual que los panteones; es por ello que se ha dejado un punto exclusivamente para dar el concepto de este trabajo de tesis.

D. DEFINICION DE CESION DE DERECHOS RESPECTO A LAS FOSAS DE
LOS PANTEONES CONCESIONADOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

Se tratará de dar una semblanza respecto al encabezado de este punto del trabajo de investigación, recordando que en el punto anterior ya se ha precisado los conceptos que hacen posible la formación de la siguiente definición: Cesión de Derechos respecto a las Fosas de los Panteones Concesionados en el Distrito Federal es el otorgamiento de un derecho que realiza un individuo a otro, ya sea a favor de él o de un tercero, respecto a una o más perforaciones en el suelo y subsuelo de un terreno; donde el Departamento del Distrito Federal otorga a una persona (s) o a una empresa el permiso para que brinde un servicio público que consiste en enterrar cadáveres, por tarifas establecidas por la misma autoridad y donde tal servicio debe de brindarse ininterrumpidamente, y donde ambas partes deben cumplir todos y cada uno de los requisitos establecidos por la autoridad competente, y que se encuentran plasmados en un documento llamado contrato.

C A P I T U L O

I

NATURALEZA JURIDICA DE LA CESION DE DERECHOS RESPECTO A LAS FOSAS DE LOS PANTEONES CONCESIONADOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

La costumbre de los pueblos bárbaros y de los pueblos civilizados es procurar quitar del contacto con los vivos la putrefacción de los cadáveres, de ahí que hayan adoptado la inhumación, momificación e incineración, creándose los cementerios primeramente, antes que la iglesia y la norma que regirá los enterramientos, sin embargo, la iglesia al establecerse en nuestro México trata de dar una explicación al fenómeno de la muerte, diciendo que ésta y los cementerios son cosa sagrada y por tal motivo caerán en su régimen jurídico, no podrán ser considerados contrato de usucapio, legado o hipoteca; empero, la iglesia también tenía carencias técnicas para poder explicar y resolver el problema de la naturaleza jurídica de los cementerios, y mien-tras éstos dependieron de la iglesia, en nuestro pueblo no hubo cuestiones de ninguna índole, regidas como estaban por las normas unificadoras del derecho canónico y la legislación castellana, una antigua prohibición consuetudinaria impedía sepultar en poblado, estableciéndose dicha prohibición en la Ley I, Título XIII de la Primera Partida donde señalaba que: "...los cementerios estarán en los ejidos de las poblaciones y no dentro de ellas, ni mucho menos en los templos" (1). los motivos que ori-

(1) Código Siete Partidas. Ley I, Título XIII.

llaron a tomar tal decisión fueron más que nada la salubridad y la secularización de los cementerios que tuvo lugar en nuestro México independiente.

Planteando el problema de la naturaleza jurídica del cementerio, existen dos doctrinas que explican a tal planteando: la primera postura determina las posiciones que adopta para explicar dicha naturaleza, llegando a la conclusión que son bienes privados del Estado, pero que son integrados al dominio público; la segunda doctrina que es la que el jurista mexicano adopta, de termina tres posiciones diferentes que son: "...la primera, fundamentar la noción del dominio público; segunda, los cementerios son bienes del dominio privado, sea por considerarles RES SACRE, por motivos de política legislativa o por participar de un concepto restringido del dominio público; tercera, los cementerios son en parte del dominio público y en parte del dominio privado...". (2) sin embargo, para poder entender y explicar este punto importante sería primeramente analizar el cementerio en relación con el Estado y así pasar a analizar al concesionario en re lación con el cementerio, llegando a la conclusión que será la resultante de dos factores importantes, cementerio-enterramiento.

Antes de explicar la naturaleza jurídica de la institución en estudio en este segundo capítulo, hablemos un poco de la naturaleza jurídica en sí, y diremos que ésta se explica como la esencia y propiedad del derecho, esto es, que el derecho vale por sí mismo; al respecto el maestro García Maynes nos dice: _____

(2) *Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo 11. Ed. Bibliografía, Omeba. Buenos Aires - 1979.*

llaron a tomar tal decisión fueron más que nada la salubridad y la secularización de los cementerios que tuvo lugar en nuestro México independiente.

Planteando el problema de la naturaleza jurídica del cementerio, existen dos doctrinas que explican a tal planteando: la primera postura determina las posiciones que adopta para explicar dicha naturaleza, llegando a la conclusión que son bienes privados del Estado, pero que son integrados al dominio público; la segunda doctrina que es la que el jurista mexicano adopta, de termina tres posiciones diferentes que son: "...la primera, fundamentar la noción del dominio público; segunda, los cementerios son bienes del dominio privado, sea por considerarles RES SACRE, por motivos de política legislativa o por participar de un concepto restringido del dominio público; tercera, los cementerios son en parte del dominio público y en parte del dominio privado...", (2) sin embargo, para poder entender y explicar este punto importante sería primeramente analizar el cementerio en relación con el Estado y así pasar a analizar al concesionario en re lación con el cementerio, llegando a la conclusión que será la resultante de dos factores importantes, cementerio-enterramiento.

Antes de explicar la naturaleza jurídica de la institución en estudio en este segundo capítulo, hablemos un poco de la naturaleza jurídica en sí, y diremos que ésta se explica como la esencia y propiedad del derecho, esto es, que el derecho vale por sí mismo; al respecto el maestro García Maynes nos dice: _____

(2) Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo 11. Ed. Bibliografía, Omeba. Buenos Aires - 1979.

"...encuétrase condicionado por la concurrencia de ciertos requisitos determinantes de su vigencia" (3), a pesar de tal explicación se dice que la naturaleza del derecho es material por el sentido de que: "...por el hecho de estar establecido o puesto mediante un acto real y de ser obedecido o desobedecido por actos reales está sujeto también a la serie explicativa". (4)

En el derecho positivo mexicano existen disposiciones legales donde se considera al cementerio como un servicio público; se tiene al artículo 455 de la Ley Federal del Trabajo donde refiriéndose a los cementerios administrados por particulares cree que son propiedad del Estado por eso se crea la concesión de la administración o de servicio público, sin embargo, Fernando de Velasco también habla de la naturaleza jurídica de los cementerios y nos dice que esta naturaleza jurídica nace en el Estado, ya que es el Estado mismo el propietario del bien inmueble, sin embargo: "...no quiero hablar de propiedad, sino de titular de un derecho, ya que la consecuencia de tener sepulturas para un servicio público son de origen reglamentario". (5)

Entonces, tenemos que el cementerio debe ser un bien de dominio público y que el Estado sólo debe conceder un derecho el derecho de sepultar, ya que toda obra pública construida para utilidad pública o común, si es del Estado tiene la condición jurídica de "RES PUBLICA", ya que los cementerios se consideran bienes patrimoniales, sin importar si son del Municipio o del mismo Estado, pero que están consagrados a un servicio público

(3) Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa. 3a. ed. México 1989. p. 40

(4) Ibidem. p. 938

(5) Velasco Recadero, Fernando. Naturaleza Jurídica de los Cementerios y Sepulturas. Ed. Excit. México 1967. p. 204

cuyo destino lo convierte en sitio público adjudicándole además las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad, atributos propios de los bienes destinados al cumplimiento de fines esenciales del Estado; entonces podemos decir que los cementerios son "JUS HABENDI", que significa derecho a la tenencia material de una cosa y en este caso es la fosa; con independencia de título justificativo de propiedad sobre la misma. Y al hablar de cesión de derechos en sentido propio, se trata de que se entienda que es la circulación de tales derechos produciendo la transmisión ya sea por actos a título gratuito u oneroso; además se entiende por cesión al acto jurídico de derecho público que tiene como finalidad esencial organizar un servicio de utilidad general y que tiene un riesgo característico consistente en delegar en un concesionario, ya sea corporación o persona, aquella parte de la autoridad del Estado que es muy indispensable para hacer efectiva dicha concesión, al saber lo anterior se desprende que la naturaleza jurídica de la cesión de derechos respecto a las fosas de los panteones concesionados en el Distrito Federal se encuentran en la autoridad misma que se encarga de conceder por medio de un contrato de derecho público y de derecho administrativo o en delegar a un particular aquella parte de la autoridad para que el concesionario brinde un servicio de utilidad general, asegurando dicho servicio ininterrumpidamente al público, quien pagará al concesionario la cesión de derechos ya sea de fosas, nichos o criptas que adquiera en cualquiera de los catorce panteones concesionados en el Distrito Federal.

El nacimiento de la cesión surge en el momento en que el particular adquiere la concesión de la tierra, suelo y subsuelo para brindar al particular el uso de ésta, ya sea por medio de fosas, criptas o nichos, otorgando además, el derecho de ceder, vender, prestar o rentar su propiedad a quien le parezca conveniente, siempre y cuando tales movimientos se realicen ante

cuyo destino lo convierte en sitio público adjudicándole además las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad, atributos propios de los bienes destinados al cumplimiento de fines esenciales del Estado; entonces podemos decir que los cementerios son "JUS HABENDI", que significa derecho a la tenencia material de una cosa y en este caso es la fosa; con independencia de título justificativo de propiedad sobre la misma. Y al hablar de cesión de derechos en sentido propio, se trata de que se entienda que es la circulación de tales derechos produciéndose la transmisión ya sea por actos a título gratuito u oneroso; además se entiende por cesión al acto jurídico de derecho público que tiene como finalidad esencial organizar un servicio de utilidad general y que tiene un riesgo característico consistente en delegar en un concesionario, ya sea corporación o persona, aquella parte de la autoridad del Estado que es muy indispensable para hacer efectiva dicha concesión, al saber lo anterior se desprende que la naturaleza jurídica de la cesión de derechos respecto a las fosas de los panteones concesionados en el Distrito Federal se encuentran en la autoridad misma que se encarga de conceder por medio de un contrato de derecho público y de derecho administrativo o en delegar a un particular aquella parte de la autoridad para que el concesionario brinde un servicio de utilidad general, asegurando dicho servicio ininterrumpidamente al público, quien pagará al concesionario la cesión de derechos ya sea de fosas, nichos o criptas que adquiera en cualquiera de los catorce panteones concesionados en el Distrito Federal.

El nacimiento de la cesión surge en el momento en que el particular adquiere la concesión de la tierra, suelo y subsuelo para brindar al particular el uso de ésta, ya sea por medio de fosas, criptas o nichos, otorgando además, el derecho de ceder, vender, prestar o rentar su propiedad a quien le parezca conveniente, siempre y cuando tales movimientos se realicen ante

la administración del panteón, sin embargo, la cesión de derechos puede llevarse a cabo ante Notario Público, ya que como es sabido tiene fe pública.

A. ELEMENTOS MATERIALES QUE CONFIGURAN AL PANTEON.

Ya en el primer capítulo se habló de las definiciones que hacen posible el título de este trabajo de investigación, por consiguiente ahora nos referiremos a los elementos que hacen posible la existencia de los panteones: el primer elemento se puede mencionar a la norma, aunque no es un elemento material, pero que hace posible la instauración de tales junto con la necesidad y la salubridad, características que obligan a la autoridad que efectue decretos para que el particular establezca cementerios en el Distrito Federal; lo anterior data de 1823, sin embargo, la normatividad no ha sido eficaz a través del tiempo, y en nuestros días no existen leyes suficientes y eficaces que satisfagan al derecho mortuario, pero a pesar de la necesidad el legislador no logra compenetrarse al campo del derecho funerario ya sea por ignorancia o por desinterés hacia dicha materia. Un segundo elemento que por su importancia es sin duda alguna el suelo o terreno donde estará establecido el cementerio, elemento que por simple analogía se desprende como el primero, ya que se puede sepultar sin normas, pero nunca sin tierra, que es la que hace posible a la sepultura; el tercer elemento sería el cadáver ya que sin éste no existiría ni sepultura, ni mucho menos panteón, empero, la historia ha enseñado que la sepultura ha evolucionado con el paso del tiempo, pero el enterrar bajo tierra y venerar a los difuntos es una arraigada costumbre que no ha cambiado a tal grado que en el calendario anual se marcan los días en que serán venerados nuestros difuntos. A pesar de tales cuestiones, el panteón cuenta con otros elementos que los han confi-

gurado como el nicho, la Real Academia de la lengua define a éste como: "una concavidad formada en un muro". (6) Al conjunto de nichos se le conoce como columbario, y son utilizados para colocar las cenizas de los cadáveres que fueron incinerados por medio de la combustión; la cripta, compuesta por dos o cuatro gabetas donde se deposita el ataúd con el cadáver sellándose posteriormente, las lápidas o lozas de sepulcro son otros elementos así como los floreros, capillas, jardineras, fuentes, cruces y piedras donde se encuentra gravado el nombre del sepultado, así como su fecha de nacimiento y de defunción. Mencionando también los hornos crematorios que sólo en algunos panteones se encuentran instalados.

Los mausoleos son una especie de condominio donde se deposita el ataúd con el cadáver que posteriormente son sellados con una sustancia química que según dicen sirve para que los gases que desprende el cuerpo en descomposición no penetre las paredes y a la vez la descomposición del cadáver sea pronta y eficaz; sin embargo no existe salubridad alguna en tales mausoleos ya que se ha logrado apreciar la cantidad de moscas que existen en tales, además de entenderse que todos los gases se expanden hacia la atmósfera y las sustancias que existen en la tierra para que se lleve a cabo una pronta descomposición es más eficaz tanto en seguridad para el hombre como para el medio ambiente.

(6) *Diccionario de La Real Academia de La Lengua. Ed. México-Madrid, 13a. ed. -- Madrid 1981.*

B. ELEMENTOS MATERIALES QUE CONFIGURAN A LA FOSA.

Los mayas y zapotecas fueron los primeros individuos que construyeron fosas especiales para depositar cadáveres, perfeccionándose muy poco con el paso del tiempo, sin embargo, la cremación es el método más antiguo en nuestro México, pero el alto índice de mortandad ha llevado a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a realizar una serie de estudios que concluyen en decretar necesariamente la cremación ya que los panteones no cubrirán dentro de algunos años las necesidades de la Ciudad, sin embargo, el tema de estudio es la fosa en si y se dice que es: "el hoyo o cavidad en la tierra que se hace para enterrar un cadáver" (7), donde se desprende el primer elemento material que hace posible a dicha fosa y es la tierra en si, como segundo elemento sería los tabiques, elemento que se da en determinados lugares de México, que sirve para formar el encortinado o cuadro de tabiques donde será depositado el ataúd con el cadáver, que no debe excederse de 14 centímetros de espesor; los tabiques serán unidos con la mezcla que se forma con arena, cal, cemento y agua, elemento número tres, y como último elemento se tendría a las lozas o bloques de concreto que sirven para cubrir el ataúd que posteriormente se cubriría con la tierra que se extrajo para formar la fosa.

(7) *Diccionario Saber 3, Tomo 11, Ed. Fernández Editores, México 1990*

C. LA CONCESION A PARTICULARES PARA CREAR PANTEONES.

El Estado entre sus múltiples funciones tiene la de satisfacer los intereses de la colectividad mediante la función administrativa, organizándose en forma adecuada y formando así la Administración Pública, que es precisamente la organización social la que programa, planifica, manda, prevé; en fin, realiza determinadas funciones para resolver los problemas de la colectividad en beneficio de ésta y cuando no tiene los recursos económicos suficientes para satisfacer todas y cada una de las necesidades de esta sociedad, permite que una persona ya sea física o moral, pero siempre con solvencia económica, brinde el servicio a la sociedad otorgándole una concesión; palabra que viene del latín "concessio" y que a su vez deriva de la palabra "concedere", que significa conceder; y que conocemos como la actividad privada de interés público que deriva del Derecho Administrativo y que todos conocemos como concesión administrativa. En el Diccionario de la Real Academia Española especifica que: "concesión es el otorgamiento gubernativo a favor de particulares o de empresas bien sea para apropiaciones, disfrutes o aprovechamientos privados en el dominio público" (8), para el Dr. Serra Rojas la concesión es: "un acto administrativo por medio del cual la administración pública federal confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercitar ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público de bienes del Estado". (9)

(8) Diccionario de la Lengua Castellana, Madrid 1975.

(9) Derecho Administrativo, Tomo II, ed. valves, Sa, ed. México 1972, p. 960

A la concesión administrativa para su mejor comprensión se ha clasificado en tres grupos:

- a) La concesión de servicios públicos,
- b) La concesión de explotación de bienes de la Federación,
- c) Otros tipos de concesiones.

Cabe señalar que las leyes administrativas tienen su propia clasificación, sin embargo, sólo interesa el primer inciso que trata de los servicios públicos ya que en materia de panteones se da únicamente la concesión de servicios públicos, que es considerada como: "un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual el funcionamiento de un servicio público es confiado temporalmente a un individuo o empresa concesionaria, que asume todas las responsabilidades del mismo y se remunera con los ingresos que percibe de los usuarios del servicio concedido" (10), además es considerado un procedimiento eficaz ya que el Estado al no estar en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica los servicios públicos confiere, delega u otorga dichas facultades a las personas jurídicas, privadas o públicas a las que se les denominará concesionario, pero siempre bajo el control de la autoridad misma y mediante una remuneración que consiste habitualmente en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios en servicio. La doctrina considera a este tipo de concesión compleja o mixta, respecto a su naturaleza jurídica, ya que dice que es un acto contractual y acto unilateral, por el hecho de darse cuando existe el acuerdo de voluntades entre el concesionario que acepta bajo ciertas condiciones administrar el servicio público y la administración que le confía esta gestión. Dicho acuerdo esta

(10) *Ibidem.*, n. 978

ligado a las condiciones establecidas por la autoridad misma, ya que es la que fija las reglas de funcionamiento, tarifas, duración o término y sanciones en caso de que el concesionario viole dicho acuerdo; pero a pesar de todo, el Estado debe llevar una política económica rápida y flexible para hacer valer el interés general y así imponer un régimen jurídico de acuerdo a las circunstancias, porque la carencia de nuestro pueblo exige acciones continuas, eficaces, flexibles, inmediatas y duraderas.

Otra teoría acerca de la naturaleza de la concesión habla de tres elementos que contiene esta, diciendo que el primero es el contrato, documento constituido por cláusulas que conceden ventajas financieras al concesionario, con términos que pueden ser revocables, pero nunca podrá ser modificada unilateralmente la situación jurídica; el segundo elemento, la norma o acto reglamentario que comprende las disposiciones relacionadas con las tarifas, horarios, derechos del usuario, servicio, que pueden ser modificadas por la administración, siempre y cuando tales modificaciones cubran las necesidades del ya mencionado usuario, y por último tenemos el acto-condición, este supedita la atribución al concesionario de las facultades establecidas por la ley referente a la creación de cementerios, servicios que brinda, etcétera.

Ahora bien, no hay que dejar pasar por alto que para poder otorgar una concesión es necesario acudir a la legislación primeramente, ya que desde la Ley Fundamental hasta el Reglamento del Distrito Federal son utilizados para legislar la concesión, pero que quede bien claro: "...el Estado no otorga un derecho real al dar una concesión a un particular..." (11), sino úni

camente el privilegio de poder servir al público ininterrumpidamente.

Un punto muy importante en el otorgamiento de la concesión es el equilibrio financiero, que consiste en que el concesionario ayudará al Estado a satisfacer de la mejor manera las necesidades de la sociedad arriesgando la cantidad de dinero que sea necesaria para que el servicio público sea siempre satisfactorio, pero será siempre la preocupación del Estado que el concesionario recupere su inversión. Cabe señalar que en el siglo pasado la mayoría de las concesiones se realizaban por medio de contratos, evolucionando día a día notablemente, ya que actualmente no contiene ningún elemento contractual, sino es únicamente un acto meramente administrativo, de ahí que el concepto más explícito es el de Acosta Romero que dice: "Concesión es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular" (12), reservándose el Estado para sí la realización de determinadas actividades que considera de interés público y que anteriormente fueron realizadas por particulares y viceversa.

En la concesión existen derechos y obligaciones que se fijan con gran precisión, las cuales se han considerado como finalidades del Estado; las obligaciones del concesionario son primeramente, construir la obra autorizada, en este caso el panteón aportando todos y cada uno de los elementos pecuniarios, después hay que brindar el servicio ininterrumpidamente, modificar el régimen del servicio favorablemente, ejercitar personalmente las

(12) *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 8a. ed. México 1988, p. 698

obligaciones obtenidas; es imposible que el concesionario realice todas y cada una de las actividades existentes, es por ello que se ve en la necesidad de contratar personal para la realización de dichas actividades, pero siempre estará pendiente que se lleven a cabo satisfactoriamente todas y cada una de las actividades que genera el servicio público del panteón, así como también mantener las tarifas de servicios de acuerdo con lo estipulado en la concesión, además de cuidar y mantener en buen estado todos los bienes, y obtener fondos indispensables para su propio servicio y cuidado.

A estas obligaciones se deben entender como una consecuencia natural de la condición que exige la concesión y que debe ser idónea tanto de moral como de economía, pero algo muy importante se debe destacar, el concesionario nunca debe considerarse empresario privado, sino un simple colaborador del Estado, y mucho menos debe apreciarse dueño o propietario del bien, sino un simple concesionario. Sin embargo, no todo es obligaciones para este, también tiene derechos y uno de los principales es el financiero, porque al realizar las fuertes inversiones lo hace pensando que dicha inversión le proporcionará rendimientos normales y adecuados, por el hecho que él mismo establece las tarifas de los servicios públicos, donde el Estado sólo llega al acuerdo cuando existe el principio de igualdad de los usuarios.

El Estado también tiene sus obligaciones, como respetar el término de la concesión, así como vigilar que se realice correctamente y completamente el servicio público. En relación con los cementerios, la autoridad debe vigilar, entre otras cosas, que las fosas llenen todas y cada una de las necesidades que son requeridas por los usuarios y se encuentren en condicio

nes de uso, sino también los nichos, criptas y bóvedas, además _ estar pendientes de que las tarifas establecidas no sufran alteraciones; que la cesión de derechos se respete, así como las inhumaciones, exhumaciones, incineraciones, colocación de cript--tas, lozas, monumentos u otras actividades relacionadas con la _ sepultura se lleven tal y como la autoridad lo ha estipulado, _ para que el usuario se encuentre satisfecho al poseer un lote en los panteones concesionados.

Ahora bien, dentro de los panteones concesionados en _ el Distrito Federal se lleva a cabo la figura jurídica de la concesión, ya sea de un lote de fosas, de una sólo fosa, criptas o nichos, pero siempre con la finalidad de la inhumación, palabra que proviene del latín "humus" de tierra y que significa ente--rrar o sepultar. En caso de realizar alguna concesión en tempo--ralidad mínima, esto es, estar un cadáver sepultado por siete _ años, se puede cambiar por perpetuidad, siempre y cuando el títu lar cubra el importe de la tarifa establecida por la administra--ción del panteón, en el transcurso de la temporalidad, o en su _ defecto, pagará íntegro el importe de la tarifa cuando hubiere _ transcurrido la temporalidad; pero si algún titular de las fosas desea ceder sus derechos, podrá realizar dicha cesión ante Nota--rio Público o ante la administración del propio panteón.

Al tratar este punto importante de adquirir en conce--sión una fosa en un panteón concesionado en el Distrito Federal surge la pregunta ¿en qué posición queda el titular de la fosa _ cuando se llega al término la concesión que el Estado otorga al particular para crear un panteón privado?, pregunta que ni la _ autoridad ha resuelto por el hecho existen muchos tipos de inte--reses, pero a la vez ya no quiere el Estado que exista la perpe--tuidad, ya que el alto índice de mortandad en esta época y la _ falta de sepulcros han puesto a la autoridad a dudar de las inhu

maciones, o de expropiar las propiedades de perpetuidad o llegar a decretar la incineración definitivamente.

Empero, puede llegar el término definitivo de la concesión ya que es el Estado el que otorga el contrato de concesión, así como el tiempo que dura tal, ya que la concesión no es perpetua sólo temporal y aún cuando existan las prorrogas o refrendos que hacen posible la perduración de los panteones concesionados éstos pueden pasar a ser panteones gubernamentales. El término de la concesión esta establecido en la ley administrativa, estableciendo además, que el Estado tiene el derecho de la reversión esto es, que la autoridad puede dar fin a la concesión siempre y cuando el concesionario no cumple o viole alguna de las disposiciones establecidas en el contrato de concesión.

El Estado por lo regular procura que el inversionista o concesionario recupere el capital invertido antes del término de la concesión. Para que el Estado pueda otorgar a una persona física o moral una concesión para el establecimiento de un panteón, es necesario acudir a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, dependencia del Distrito Federal, ubicada en el edificio de la estación Juanacatlán del metro, Distrito Federal y cubra los siguientes requisitos:

- Acreditar una propiedad donde se pueda construir un panteón.
- Aprobación de un proyecto arquitectónico constructivo y detalles por parte de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica.
- Aprobación de la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano respecto a que no existan inconvenientes para el funcio-

namiento del panteón.

- Aprobación por parte de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, ratificando la factibilidad del terreno.
- Autorización sanitaria correspondiente a los términos del artículo 54 del Reglamento de Construcción.
- Aprobación de la expedición de la licencia del suelo aprobada por la Dirección de Administración del Suelo y Reserva Territorial.
- El cumplimiento del Capítulo III del Reglamento de Cementerios del Distrito Federal.

11. LA CESION DE DERECHOS RESPECTO A LAS FOSAS DE LOS PANTEONES
CONCESIONADOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

La necesidad jurídica que tiene el individuo de cumplir una prestación ya sea moral, pecuniaria o patrimonial en favor de otro individuo, se le denomina obligación. La Doctrina Mexicana a las obligaciones las ha dividido en cuatro formas que son: "a) Cesión de derechos; b) Subrogación; c) Asunción o cesión de deudas y, c) Gestión de negocios" (13), existiendo siempre en todas y cada una de estas formas la misma relación jurídica ya que: "no se transforma ni se destruye..." (14)

La cesión es el acto de transferir ya sea una cosa o un derecho que realiza una persona a otra sin importar si tales derechos son reales o personales; entendiéndose por derechos reales los absolutos y los personales son relativos, los primeros contienen dos elementos: un sujeto activo que es el titular del derecho personal y la cosa que es el objeto del mismo; en el derecho personal existen tres elementos: dos sujetos un pasivo y un activo, el objeto del derecho que puede ser un hecho positivo o una abstención.

La cesión de derechos es una materia meramente civil y se habla de ésta en sentido propio cuando se trata de la circulación de estos derechos, produciéndose la transmisión ya sea por actos a título gratuito u oneroso, su carácter es variable,

(13) Gutiérrez y González, Ernesto, Curso de las Obligaciones, Ed. Cajica, 5a. ed. Puebla, México 1980. p. 749

(14) Rojas Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil IV, Ed. Porrúa, 13a. ed. México 1989. p. 460

por el hecho de ser la fuente más eficiente de las figuras jurídicas, dando lugar además a una compra-venta, a una permuta, a una donación o a una aportación en sociedad, pero eso sí, siempre operará cuando el cedente transfiera el derecho del bien al cesionario; estas transferencias de derechos personales se llevan a cabo por medio del procedimiento o acto jurídico ya sea ante Notario Público o por medio de un contrato privado que será firmado por las partes interesadas y dos testigos.

Esta forma de la obligación se ubica en el plano de los contratos que es: "...el convenio que crea o transfiera los derechos y obligaciones" (15), también se conoce como especie del género de los convenios, por el hecho de ser el acuerdo de dos o más voluntades, ya sea para crear, modificar, transferir, o extinguir una o más obligaciones, pero siempre existiendo una distinción entre el contrato y el convenio, en este se presenta una obligación que puede ser modificada o extinguida y en aquel no constituye tales.

Citiérrez y González considera a la cesión de derechos como: "un acto jurídico del género contrato, en virtud del cual un acreedor, que se denomina cedente, transmite los derechos que tiene respecto a su deudor, a un tercero que se denomina cesionario" (16), como se logra apreciar siempre en la cesión de derechos se habla de deudas, no así en la materia de panteones, ya que sólo se habla de cesión de derechos personales que son hechos positivos como la fosa que es peresedera.

(15) Moto Salazar, Elraln. Elementos de Derecho. Ed. Porrúa, 13a. ed. México 1986. p. 253

(16) *Op-cit.* n. 750

La naturaleza jurídica de la cesión de derechos es variable por la simple razón de asumir diversas formas o apariencias de un sinúmero de contratos como el de la compra-venta, pémuta o donación; es regulada por normas especiales que se encuentran establecidas en la misma ley y en las reglas del contrato, que asuma, pero que nunca se modificará el vínculo jurídico, ya que la relación de derecho siempre se mantendrá, cambiando únicamente el sujeto activo o pasivo, esto es sólo un cambio en el aspecto subjetivo. Es por esto que se dice que esta figura del derecho es útil por razón de que tanto el cedente como el cesionario obtienen ventajas sin perjuicio alguno, cediendo no sólo derechos reales o personales, sino también: "los derechos de patente, derechos de marca, derechos de autor o derechos posesorios" (17). La única forma que tiene la ley para que se lleve a cabo un contrato de cesión de derechos es por escrito privado, donde firmarán además de las partes interesadas, dos testigos, el Código Civil contempla dicha forma, así como los que constan en escritura pública.

Al llevarse a cabo la cesión de derechos, por ende surgen las obligaciones para las partes que intervienen en dicha cesión, entendiéndose que las obligaciones del cedente son primeramente, garantizar la existencia del bien, así como llegar al término fijado; la obligación del cesionario es únicamente cumplir con el pago estipulado.

Es necesario señalar que existen derechos que no pueden enajenarse o cederse porque la ley así lo establece, en cuan

(17) Bejarano Sánchez, Manuel, Obligaciones Civiles. Ed. Harla. 13a. ed. México 1984. p. 418 .

to a la cesión de derechos respecto a las fosas, los derechos ___ son transmitibles, encontrándose establecido en cada uno de los reglamentos internos de los 14 panteones concesionados en el Dis trito Federal. Sin embargo, hay que señalar que de igual manera en los panteones gubernamentales se dá la figura de la cesión de derechos, pero en estos panteones el mismo Estado por medio de ___ su propia administración otorga directamente, ya sea a una persona física o moral el derecho de uso, sin dejar de destacar que en la mayoría de estos panteones el derecho es temporal, como ___ en el panteón civil de Dolores, que cuenta con fosas, criptas, ___ nichos o hasta lotes completos a perpetuidad, esto es, el mismo Estado cede los derechos a las personas físicas o morales, sin ___ embargo, el alto índice de mortandad a obligado al mismo Estado a ceder los derechos por temporalidad mínima con un refrendo, ___ extinguiéndose la perpetuidad.

No así en los panteones concesionados, ya que tanto ___ las fosas, criptas o nichos se han otorgado en concesión a cada individuo que las requiera y cubra las cuotas estipuladas en cada cementerio, las temporalidades en los panteones concesionados pueden ser desde la mínima de siete años hasta la perpétua, es ___ entonces cuando las personas poseedoras de los títulos de propie dad o las personas legalmente facultadas para tramitar la cesión de derechos podrán realizar tal, y en ese momento es cuando nace la cesión de derechos en los panteones concesionados.

Para poder llevar a cabo tal figura jurídica es necesario que se realice por escrito ante la gerencia del panteón, ___ acreditando además con documentos testamentarios o por otros ___ medios legales que es verdaderamente la persona que tiene derecho para ello, presentar el título de propiedad, firmar la cesión de derechos, tener dos testigos que firmarán tal cesión, y en el caso del cesionario pagar a la administración del panteón

donde se lleva a cabo tal cesión, la tarifa establecida por dicho procedimiento, para que a continuación se tome la nota debida en los registros correspondientes y firmarlos, extendiendo el nuevo título de propiedad al cesionario para que le acredite como actual y legítimo dueño.

Se logra apreciar que la cesión de derechos respecto a las fosas en los panteones concesionados en el Distrito Federal es sumamente sencilla, ya que al tener el propio panteón la facultad de llevar a cabo todas y cada una de las figuras tanto administrativas como jurídicas que surgen del derecho mortuario no es necesario acudir ante el Notario Público para realizar la cesión de derechos, sin embargo, no se descarta dicha idea, ya que como es sabido, el Notario Público tiene fe pública, por lo tanto, puede realizar la cesión de derechos.

Ahora bien, los procedimientos que se realizan diariamente en la administración de los panteones concesionados en el Distrito Federal no ha evolucionado desde la creación del primero, ya sea por la falta de legislación o por la falta de legisladores o estudiosos del derecho funerario, lo único cierto es que mientras existan los panteones concesionados se seguirá dando la figura jurídica de la cesión de derechos.

C A P I T U L O

III

DISPOSICIONES Y ESTUDIOS EMITIDOS EN RELACION A LA CESION DE DERECHOS RESPECTO A LAS FOSAS DE LOS PANTEONES CONCESIONADOS EN EL DISTRITO FEDERAL

En nuestra República los cementerios existentes funcio
nan sobre las bases, sistemas y características que fueron im--
plantadas, algunas, desde la conquista, con respecto al Distrito
Federal, de 1930 a la fecha el problema planteado por la falta _
de panteones es de tal magnitud que las propias autoridades, aún
cuando lo conozcan no han hecho nada al respecto y la poca le---
gislación existente no cubre todas las necesidades de la pobla--
ción.

Respecto a los panteones concesionados, a pesar de ___
existir catorce en el Distrito Federal, están prácticamente satu
rados, y debido al crecimiento de la ciudad han venido a quedar
enclavados en el corazón de la misma, sin embargo, no se ha deja
do de pensar en la posibilidad de la cremación como medida drás--
tica y necesaria por el alto índice de mortandad, no obstante de
encontrarse establecidos los cementerios concesionados y estar _
legislados por el derecho, una gran mayoría de la población no _
tiene la posibilidad económica para adquirir una fosa de tempo--
ralidad mínima, mucho menos a perpetuidad.

Tanto los panteones gubernamentales como los concesio--
nados estan regidos por el derecho, hoy por hoy; sólo se analiza
ra la normatividad de los panteones concesionados en el Distrito
Federal, tema que no se ha visto tocar por el estudioso del de--

naturaleza es el suelo; y el Estado otorga a los particulares los derechos especiales de uso y de goce, siempre y cuando realicen un beneficio colectivo, ya sea por establecimientos de servicios públicos, por medio de la concesión; en cuanto a la fracción VI del mencionado artículo, menciona la capacidad que tiene el Distrito Federal por conducto del Departamento del Distrito Federal, para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para brindar servicios diversos, sin embargo, cuando no puede cubrir las necesidades que se requieren para brindar tales servicios, su propio reglamento aconseja otorgar concesiones a particulares ya sea persona física o moral, para que estos brinden los servicios que la comunidad requiere; de ahí la existencia de los panteones concesionados.

B. LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo primero establece la facultad que tiene el Jefe del Departamento del Distrito Federal para otorgar las concesiones, siendo conferida dicha facultad por el Presidente de la República, como se encuentra establecido en la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estipulando que él es el único que puede facultar al Jefe del Departamento para que lleve a cabo dichas concesiones, señalando además la iniciativa popular a que se someterán los ordenamientos legales referentes al Gobierno del Distrito Federal, por consiguiente, tal derecho reside en los órganos de representación.

Al se la Constitución la Ley Suprema de la Nación de esta emanen todas las Leyes, Códigos, Reglamentos, Circulares, Ordenanzas, etcétera; faculta y regula además los órganos y procedimientos de la propia producción jurídica general, de tal manera, el Jefe del Ejecutivo faculta al Jefe del Departamento para que en su representación otorge las concesiones a particulares para que brinden un servicio, en este caso crear panteones y de esta manera aplicar la Ley Orgánica de Dicho Departamento.

En su artículo tercero son señaladas las Secretarías que auxilian al Jefe del Departamento, las cuales estudiarán, planearán y despacharán los asuntos que competen a tal Departamento, contando además con tres Secretarías, dos Direcciones o Coordinaciones, que atenderán las actividades administrativas que surjan a través del tiempo. Una de estas Direcciones es la General Jurídica y de Estudios Legislativos que se encarga de estudiar las propuestas de concesión para operación y funcionamiento de panteones.

Dicha Dirección se encuentra en el quinto piso del edificio de Juanacatlán; reuniendo los requisitos que la misma ley establece, crean el expediente que se dirigirá al Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien a su vez consultará con el Presidente de la República quien dará el visto bueno para que se pueda otorgar la concesión.

El artículo cuarto señala las atribuciones de los órganos auxiliares del propio Departamento, así como los organismos desconcentrados, áreas o unidades administrativas que despacharán los asuntos que les compete; de ahí que el Jefe del departamento del Distrito Federal proponga al Presidente de la República cuando llevarse a cabo las nulidades, caducidades o revocaciones que se realizan para con las concesiones, además, les compete expedir los manuales de servicios públicos necesarios; en la Legislación Mexicana no se encuentra un criterio único para poder definir el servicio público, ya que la fracción XXV del artículo tercero Constitucional, trata a la educación como servicio público, equiparando además a los empleos públicos como servicios públicos; esto en los artículos quinto y trece de la misma Constitución, pero, la doctrina jurídica mexicana clasifica a los servicios públicos de acuerdo a sus diversos criterios, así como a la forma como satisfacen las necesidades generales de los mismos.

La fracción IV del artículo 18 comenta los asuntos jurídicos y administrativos que el mismo Departamento atiende, estipulando además, que él mismo vigilará y coordinará todas y cada una de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de panteones, esto es, que al llevarse a cabo la concesión para operación y funcionamiento de panteones privados, el mismo Departamento vigilará que tanto las inhumaciones, exhumaciones e inci-

neraciones se lleven a cabo tal y como lo estipula el Reglamento de Cementerios del Distrito Federal. Entendiendo como inhumación al acto de "sepultar un cadáver", a la exhumación como "la extracción de un cadáver sepultado" y la incineración es "convertir en cenizas un cadáver por medio de la combustión". Esto aunado a que las fosas cumplan con los requisitos que el artículo 19 del Reglamento en estudio establece.

El mismo Departamento supervisará y vigilará los servicios que el concesionario brinde al público en materia de panteones, estipulando en la fracción III del artículo 20 y estableciendo además que dichos servicios deben ser eficaces, ya que el concesionario ha invertido capital suficiente para tal fin, aunado a un servicio percedero e ininterrumpido, contando desde luego los cementerios con áreas verdes así como llevar los registros de todos y cada uno de los servicios que han realizado, sin que se violen las tarifas establecidas tanto por el concesionario como por el Departamento del Distrito Federal.

La fracción IX establece que el único encargado de fijar las normas al contrato de concesión es el propio Departamento; conocido como primer elemento de la concesión y denominado "acto reglamentario", sin embargo, el concesionario sin salirse del derecho fija su propio reglamento interno el cual será aprobado por la autoridad competente.

Finalmente la fracción XII del citado artículo determina que es un servicio público, estipulando: "es el servicio que satisface necesidades de toda la Nación", pero el artículo 23 establece al servicio público como una actividad organizada que se realiza conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con la finalidad de satisfacer en forma conti-

nua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo, siendo servicios de interés público y son una parte unicamente de la actividad Estatal, creada para satisfacer necesidades de interés general. En la Ley de 1970, en su artículo 65 se había definido al servicio público como: "la actividad organizada que se realiza con forme a las disposiciones, legales o reglamentarias vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme y regular necesidades de carácter colectivo".

Ahora bien, la doctrina también tiene su definición y expresa: "...es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad e igualdad, esta prestación puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión". (2)

Se logra apreciar en tales definiciones el principio esencial del servicio público que es de continuidad y permanencia, la necesidad que se pretende satisfacer y la adaptación e igualdad deben ir de la mano con la norma de derecho.

El artículo 24 establece las facultades que tiene el propio Departamento del Distrito Federal para vigilar, y modificar, así como reglamentar dichas concesiones, de igual manera en las tarifas, cuotas y demás pagos, pudiendo modificarlos a cri-

(2) Ricosta Romero, Miguel, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 8a. ed. México 1988.
p. 737.

terio, ya que el mismo las estableció, siendo además el que puede y debe controlar al concesionario para que realice todos sus pagos oportunamente a la autoridad competente.

En cuanto a la duración de la concesión, el artículo 28 establece que es el propio Departamento del Distrito Federal quien fija el término de esta y respaldado por el artículo 28 del Reglamento de Cementerios del Distrito Federal, la concesión se otorga por 20 años prorrogables a criterio de la misma autoridad; siendo así mismo el que vigile que las obras que se realicen para el funcionamiento de los cementerios, sean de buena calidad, además que dichos panteones se encuentren en buen estado, desde sus inicios hasta la duración de la concesión; recibiendo la autoridad una fianza del concesionario como garantía de que cumplirá con todas y cada una de las obligaciones que adquiere durante la concesión; siendo revocables por la misma autoridad, siempre y cuando convenga al interés público, notificándole al concesionario, quien será indemnizado de acuerdo con el avalúo comercial vigente que realizará la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN), estipulado en el artículo 63 de la Ley General de Bienes Nacionales, así como en el artículo 30 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), antes Secretaría de desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). En caso que el concesionario no hubiere obtenido utilidad alguna, podrá resarcirse a éste sin otorgársele más del 10% sobre el importe de los bienes, ya sean muebles o inmuebles, multiplicados por no más de cinco años; salvo prueba en contrario, al hacer la autoridad la notificación al concesionario debe de establecer que los bienes se devolverán al Departamento del Distrito Federal, sin importar si son bienes privados o públicos, y en caso de resistencia podrán emplearse los medios de apremio correspondientes.

C. CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 1792 del Código Civil dice: "convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones", entre tanto el artículo 1793 establece: "Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos". Por consiguiente, la concesión a pesar de figurar en el Derecho Administrativo es regulada por el Código Civil, por la simple razón de ser un contrato, donde reviste la forma establecida por la autoridad competente, obligando tanto a la autoridad como al concesionario a cumplir todas y cada una de las cláusulas establecidas en el contrato de concesión.

La concesión a pesar de ser un acto jurídico requiere de dos diversas voluntades y es interpretado como el contrato que atiende a la menor transmisión de derechos, es por ello que el concesionario de servicios públicos en cementerios adquiere más obligaciones que derechos; pero el único órgano administrativo encargado de otorgar tales concesiones es el Departamento del Distrito Federal, basándose, no solamente en su Ley Orgánica sino también en su propio Reglamento Interior, en el Reglamento de Cementerios, Ley de Salud y Código Civil, todos ellos del Distrito Federal; así como en el Reglamento Interior de cada uno de los panteones concesionados; como ya se ha mencionado la concesión es un contrato, es por esto que se remite al artículo 1832, donde establece la forma que revisten los contratos, estipulando que no se requiere formalidad alguna, excepto los designados por la misma ley, por lo tanto, la concesión no requiere formalidad pero como es llevada por escrito debe estar firmada por los interesados, encontrándose estipulado en el artículo 1834 del Código Civil.

Ahora bien, la cesión de derechos se encuentra contenida en el artículo 2029 que dice: "habrá cesión de derechos ___ cuando el acreedor transfiera a otro los que tenga contra su deudor", para Gutiérrez y González es: "un acto jurídico de género contrato, en virtud del cual un acreedor que se denomina cedente transmite los derechos que tiene respecto a su deudor, a un tercero que se denomina cesionario", respecto a las fosas de los ___ panteones concesionados en el Distrito Federal, se habla de cesión de derechos cuando el individuo que acredita ser propietario de una fosa, la transfiere a otro; el artículo 2032 de dicho Código establece lo que comprende la cesión, lo que transmite, _ su efecto especial, cómo se transmite y cuál es la forma de ___ transmitirse; esto es, mediante un documento denominado contrato privado, firmado por el cedente y el cesionario, así como por ___ dos testigos, ya sea ante la administración del panteón o ante _ Notario Público; procedimiento fácil y sencillo que determina el mismo Código en su artículo 2033, entiendase que el dueño de la fosa es el acreedor o vendedor que transmitirá sus derechos de _ esta a otro denominado deudor o comprador, pero que en la cesión de derechos los conocemos como cedente y cesionario respectivamente, siendo la fosa el bien que se transmite, y que puede ser a título gratuito u oneroso.

Se dice que la cesión de derechos asume apariencia de contratos diversos por el hecho de que sus elementos parecen ___ ser:

- Contrato de compra-venta, ya que se fija un precio para _ la transmisión de la fosa;
- Pérmuta, si se transmitiera la fosa a cambio de otro bien ya sea mueble o inmueble, y
- Donación, cuando es transmitido a título gratuito el de- recho del cedente al cesionario.

Resultando que: "la cesión se regula no tanto por normas especiales que da la ley para ella, sino que se rige principalmente por las reglas del contrato cuya apariencia asume" (3), esto es, la cesión de derechos en los panteones concesionados en el Distrito Federal se realiza por el concesionario mismo, encontrándose contemplada en el reglamento interior de cada uno de los panteones privados, empero, en dichos reglamentos, como en el del Panteón Jardín, S.A., Panteón Frances y Panteón de las Fuerzas Armadas Mexicanas, contemplan a la cesión de derechos como una concesión perpetua, sin embargo, al llevarse a cabo ante Notario Público o ante la Administración de los panteones se maneja como lo que es una cesión de derechos.

(3) Aguilar Carbajal, Leopoldo. Contratos Civiles. Ed. Hagan. México 1964. p. 40

D. LEY DE SALUD PARA EL DISTRITO FEDERAL.

La fracción IV, del artículo cuarto de la Ley General de Salud establece que el Departamento del Distrito Federal respecto a las concesiones ejerce el papel de autoridad sanitaria; de igual manera, la fracción IV del artículo tercero de la Ley de Salud para el Distrito Federal señala al mismo Departamento para ejercer dicha función. Esto ocurre ya que al ser el Departamento del Distrito Federal la única autoridad encargada de otorgar las concesiones de servicios públicos, respecto a panteones, por lo tanto, dicho Departamento será además de órgano administrativo, fiscal, de policía y vigilancia de sanidad, aplicando la Ley de Salud en todos y cada uno de los servicios estipulados en su propio artículo quinto.

El capítulo IV de la Ley en estudio, habla de los panteones y las atribuciones que el Presidente de la República confiere al Departamento del Distrito Federal para establecer, hacer funcionar, conservar u operar los cementerios en el Distrito Federal, ya sea por él mismo o mediante concesión. Para que se otorge concesión a los particulares es necesario, primeramente, extender la autorización sanitaria, que el artículo 63 establece como: "un acto administrativo mediante el cual, el Departamento permite la realización de actividades relacionadas con la salud humana", conociéndose como licencia sanitaria, que puede ser pro rrogable.

Uno de los requisitos indispensables que debe tener todo panteón, ya sea gubernamental o concesionado, son áreas ver des y de reforestación, estipulado en los artículos 36 y 37 del mencionado ordenamiento.

El fin sanitario que el Departamento persigue por medio de sus unidades administrativas se encuentra plasmado en el artículo 78 de la Ley de Salud, aunado al Título Cuarto del Capítulo IX del Código Civil para el Distrito Federal, que trata de las actas de defunción, estableciendo que no podrá realizarse inhumación, exhumación o incineración alguna sin la debida autorización del Juez del Registro Civil.

Por último el órgano administrativo realizará visitas de inspección en los panteones, para que se cumplan los fines sanitarios, pero en caso de incumplimiento se aplicará lo conducente en el Capítulo II de la citada Ley, donde menciona las sanciones, que van desde una multa hasta la clausura total y definitiva, sin dejar de mencionar el arresto del infractor, estipulado en el artículo 90, y por último el artículo 91 nos cita los tipos de violaciones que son:

- Los daños que se hayan producidos o puedan producirse a la salud de las personas.
- La gravedad de la infracción.
- Las condiciones socio-económicas del infractor.
- La calidad de reincidente del infractor.

E. REGLAMENTO DE CEMENTERIOS DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo primero establece que el funcionamiento, _ conservación y operación de los cementerios que existen en el _ Distrito Federal, deben constituir un servicio público, sin dejar de entender que sólo comprenden la inhumación, exhumación, _ reinhumación y cremación de cadáveres, restos humanos, restos _ humanos áridos o cremados; aclarando además que la autoridad del Departamento del Distrito Federal es el facultado para llevar a cabo el control sanitario tanto de los panteones gubernamentales como concesionados, tales facultades son otorgadas por su propia ley, esto es, al ser otorgada una concesión para funcionamiento y operación de un cementerio en el Distrito Federal se otorgará con la mira de que el concesionario satisfaga la necesidad colectiva de enterrar, incinerar, desenterrar y volver a enterrar cadáveres o restos humanos; siendo el propio Departamento el único facultado para aplicar su Reglamento de Cementerios, empero, la Secretaría de Salud se encargará de regular las bases y modalidades para tener acceso a dichos servicios.

Recalcando el artículo segundo, que el mismo Departamento, de acuerdo con su Ley Orgánica, atenderá por sí mismo o _ por concesión los servicios públicos relacionados con los cementerios, esto es, los artículos primero, tercero y cuarto establecen que el Departamento del Distrito Federal vigilará que el _ servicio público se lleve a cabo como se encuentra estipulado en el contrato de concesión, al igual que las inhumaciones, exhumaciones, reinhumaciones y cremaciones de cadáveres y restos humanos, así como las tarifas o cuotas que se pagarán por el servicio.

La Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos es la institución encargada de vigilar, conforme al artículo quinto del Reglamento de Cementerios del Distrito Federal, que dicho precepto legal se cumpla en su totalidad, siendo auxiliado por las Delegaciones; respecto a los panteones concesionados supervisará que todos y cada uno de los servicios antes mencionados, se cumplan conforme a derecho; además de ser la única Dirección que lleva el control de las concesiones de servicios públicos en cementerios tramitará las modificaciones o renovaciones de éstas, así como previa autorización de la Secretaría de Salud quien ayudará a tramitar fácilmente los traslados, internaciones o depósitos, incineraciones y exhumaciones prematuras de cadáveres, restos humanos, restos humanos áridos o cremados; (la exhumación prematura es el desenterrar un cadáver antes del tiempo fijado por la ley, los restos humanos son restos del cadáver que ha cumplido la temporalidad de descomposición, los restos humanos áridos son los restos del cadáver que ya ha sido desenterrado más de una vez, habiendo cumplido su temporalidad).

La dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos es la dependencia encargada de tramitar las solicitudes para llevar a cabo las inhumaciones y exhumaciones en todos los panteones tanto gubernamentales como concesionados, por la simple razón de ser el instrumento jurídico de las concesiones. Y para que la concesión sea otorgada para el establecimiento de un panteón que brinde servicio al público a una persona física o moral debe, primeramente, requerir el visto bueno de la Dirección General de Administración del Uso del Suelo; de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, y de la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano. Cuando se han cumplido todos los requisitos establecidos en el artículo 15 del Reglamento en estudio, la autoridad sanitaria del Departamento del Distrito Federal debe de extender la licencia sanitaria al panteón.

El artículo 16 establece que el lugar donde funcionará un panteón concesionado debe de estar aprobado por los Reglamentos que le competen a esta materia, pues no solamente se encuentran estipulados en los preceptos legales ya mencionados , sino también en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la Ley de la Dirección General Administrativa de Uso del Suelo.

El término de la concesión se encuentra regulado en el precepto legal número 28, donde establece un plazo de 20 años _ prorrogables a juicio de la autoridad competente, sin embargo, _ al llevarse a cabo el estudio y recopilación del material para _ la realización de este trabajo de tesis, se ha encontrado que la mayoría de los panteones concesionados tienen un término mayor _ del ya mencionado, a excepción de los dos últimos panteones establecidos en la Ciudad de México, que son el Nuevo Panteón Jardín, S.A. y el Panteón de las Fuerzas Armadas Mexicanas, que _ cuentan con el término establecido por la ley. Los primeros panteones establecidos en el Distrito Federal se encuentran con documentación incompleta, ya que algunos datan del siglo pasado, _ otros no cuentan con término de concesión y varios no tienen término alguno y mucho menos con expediente en la Dirección encargada de llevar el control de tales.

El expediente de un panteón concesionado debe tener la siguiente documentación:

- Concesión otorgada por el Departamento del Distrito Federal.
- Autorización de la autoridad sanitaria para el funcionamiento del panteón.
- Reglamento Interior aprobado por el Departamento del Distrito Federal.

- Contrato para la transmisión de derechos de uso al público y tarifa debidamente aprobada por el propio Departamento.
- El tipo de publicidad destinada a promover entre el público la adquisición de las prestaciones que ofrece el panteón, aprobada por la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.
- El horario que presta sus servicios.

Los requisitos que debe cubrir la persona física o moral para que se le otorgue la concesión se encuentran determinados en el artículo 29 del Reglamento de Cementerios del Distrito Federal y son:

- Acta de nacimiento del interesado o escritura constitutiva de la sociedad conforme a la ley si es persona moral
- Escritura de propiedad del terreno donde se construirá el cementerio.
- Proyecto Arquitectónico.
- Anteproyecto de la tarifa de los servicios que prestarán al público.
- Proyecto Técnico de los detalles de construcción.
- Anteproyecto del contrato de la cesión de derechos respecto a las fosas y nichos.
- Aprobación Sanitaria por parte del Departamento del Distrito Federal.

Va obtenida la concesión, el artículo 30 establece, que es necesario acudir al Registro Público de la Propiedad y del Comercio para que quede registrado debidamente; pero, por ningún motivo funcionarán dichos panteones si no han sido supervisados e inspeccionados por la autoridad competente, ya apro-

bado su funcionamiento dice el artículo 31 que deberán esperar _ 30 días para abrir sus puertas al público y poder brindar el _ servicio ininterrumpidamente, señala el precepto número 32.

En cuanto a los horarios de acceso y servicio, el artículo 37 dice que deben de encontrarse a la vista del público y estar contenido en el ordenamiento interno de cada panteón concesionado; estipulando además, que los panteones privados pasarán al Departamento del Distrito Federal al término de la concesión o si las fosas llegan a estar ocupadas en su totalidad y no pueda llevarse a cabo ningún servicio de inhumación; por último se habla de la conservación y vigilancia de los ya multicitados cementerios, que toca al concesionario y a la autoridad el cuidado de estos para beneficio del público en general.

El artículo 74 expresa que la secretaría de Salud podrá suspender el servicio al público cuando no existen fosas disponibles, en caso fortuito o fuerza mayor, así como cuando no haya criptas disponibles o que la autoridad disponga de restos _ humanos o cadáveres, debiendo ser la orden por escrito; esto es, el concesionario negará servicio al público cuando la Secretaría de Salud o el Departamento del Distrito Federal lo estime necesario; así como cuando no haya lugar disponible para los servicios; en caso de temblor, incendio, inundamiento o alguna otra cosa inesperada que dañe las instalaciones. Entendiendo caso fortuito a: "los acontecimientos que no han podido ser previstos, _ pero, aunque lo hubieren sido no habría podido evitarse" (4), y por último cuando la autoridad retiene un cadáver ya sea para _ estudio, investigación o esclarecimiento de su muerte.

(4) Pina, Rafael. *Op-cit.*

En cuanto al pago de los servicios o cuotas, el artículo 74 aclara que el Departamento del Distrito Federal debe autorizar dichas tarifas, ya que el concesionario debe proporcionar, tanto las tarifas como los servicios que brindará en el momento de solicitar la concesión. Y en cuanto a las sanciones que aplicará la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos a los concesionarios, se encuentra regulada en el artículo 78, procediendo cuando incurren al incumplimiento de las obligaciones adquiridas mediante la concesión, pero si la sanción fuera pecuniaria la Tesorería del Distrito Federal será la encargada de cobrar la sanción. Pero no por el hecho de pagar la multa el concesionario se libera de pagar los daños y perjuicios o de alguna otra responsabilidad, si existiera o si hubiere incurrido en ella, y no pasar por alto la revocación si amerita tal pena, ya que así lo prevé el artículo 79.

Y para finalizar este trabajo de tesis es necesario mencionar el artículo 80 que habla de la violación del Reglamento en cuestión, por parte del concesionario, estipulando que pagará de 10 a 200 veces el salario mínimo general vigente, y la sanción va de acuerdo a la gravedad de la falta, pero en caso de reincidencia por parte del concesionario, la sanción aumentará el doble de lo estipulado anteriormente, fundamentándose en el artículo 81 del citado Reglamento.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA. Los panteones concesionados son bienes del __ dominio público, donde el Estado otorga el derecho de sepultar, ya que toda obra pública que sirve de utilidad pública o común _ se convierte en sitio público por consiguiente es inalienable e imprescriptible.

SEGUNDA. El Departamento del Distrito Federal otorga a una persona física o moral un derecho, el derecho de brindar un servicio al público , quien pagará al concesionario dicho servi-- cio, de esta manera el concesionario recupera lo invertido en el tiempo que dura la concesión, por consiguiente la concesión es _ benéfica para el concesionario.

TERCERA. Las concesiones adquieren y otorgan a la vez derechos y obligaciones que la misma ley determina por considerarse "JUS HABENDI", esto es, derecho material de una cosa con _ título justificativo de propiedad.

CUARTA. Para evitar enfermedades y epidemias los ce--- menterios deben de encontrarse en la periferia de la Ciudad y __ estar en constante vigilancia sanitaria, realizándose las visi-- tas e inspecciones constantemente aplicando el contenido del Ca-- pítulo II de la Ley de Salud para el Distrito Federal, en caso _ de violación o incumplimiento de todas y cada una de las cláusulas del contrato de concesión.

QUINTA. La incineración debe decretarse liza y llana-- mente; excepto en los casos que la misma ley establece, ya que _ el alto índice de mortandad y la falta de lugares destinados a _

las inhumaciones, así como el excedente de población en el Distrito Federal son las causas de que no haya suficientes lugares para los enterramientos.

SEXTA. El suelo y el subsuelo son el único lugar que hace posible la pronta descomposición de un cadáver, gracias a las sustancias minerales, con excepción del arsénico y mercurio; además las capas de tierra ejercen una acción mayor haciendo que los gases producidos por la descomposición se desprendan lentamente a la superficie, es por ello que deben de encontrarse a 1.50 metros de profundidad; por consiguiente, no deben de existir los mausoleos que pueden ser asilos de epidemias.

SEPTIMA. Es necesario legislar en materia de cementerios ajustándose a los problemas actuales de la Ciudad, ya que no existen estudiosos del Derecho Mortuario, por tal motivo es recomendable que en las Universidades se brinde dicha materia y así se conozca su legislación y doctrina para que la población reciba ayuda y orientación cuando lo requiera.

OCTAVA. Es conveniente publicar la reglamentación, los servicios que brindan tanto los panteones gubernamentales como los concesionados; incrementando el interés por medio de mensajes o programas a través de los medios de comunicación, con la finalidad de que el usuario a futuro conozca el procedimiento del servicio público de enterramientos.

NOVENA. La concesión es considerada un contrato que se constituye con cláusulas que conceden ventajas financieras al concesionario por el hecho de brindar un servicio público ininterrumpidamente, por tanto, la autoridad administrativa debe vigilar que la persona física o moral que adquiere dicha concesión

cumpla lo estipulado en el contrato, y en caso contrario, aplicar los medios de apremio correspondientes.

DECIMA. El Departamento del Distrito Federal por medio de la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos debe obligar a los concesionarios a que proporcionen la documentación necesaria para que sus expedientes se encuentren completos, y así poder tener el control eficaz, y en caso contrario, aplicar las sanciones establecidas en la ley correspondiente.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría del Derecho Administrativo, 4a. -
Ed. Porrúa, México, 1981. 705 pp.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo, 8a. Ed. Porrúa, -
México, 1988. 705 pp.
- AGUILAR CARBAJAL, Leopoldo, Contratos Civiles, Ed. Hagan, -
México, 1964. 525 pp.
- ANIBAL ALTERINI, Atilio, La Cesión del contrato, Buenos Aires, -
1982. 350 pp.
- AVELLANALD, Atto del, Proyección Jurídica de la Muerte, 2a. Ed.-
Buenos aires, 1950. 1822 pp.
- BEJARANO SANCHEZ, Manuel, Obligaciones Civiles, 3a. Ed. Harla, -
México, 1984. 822 pp.
- BONIFAS NUÑO, Rubén, México-Tenochtitlán, Ed. INAH/SEP, México, -
1981. 450 pp.
- CASTALLEDA BATRES, Leyes de Reforma y Etapas de la Reforma en -
México, Ed. SHCP, México, 1960. 467 pp.
- COLEGIO MEXICO, Historia General de México, Tomo II, México, -
1978. 450 pp.
- FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS, Costumbres Funerarias de los -
Mayas, 3a. Ed. UNAM, México, 1960. 599 pp.

- GABINO FRAGA, Derecho Administrativo, 8a. Ed. Porrúa, México, -
1981. 518 pp.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, -
3a. Ed. Gajica, México, Puebla, 1980. 942 pp.
- IBARROLA, Antonio de, Derecho Civil, 2a. Ed. Porrúa, México -
1964. 878 pp.
- LIRA JUAREZ, Antonio, Naturaleza Jurídica de Cementerios y -
Sepulturas, 2a. Ed. ELD, México 1979. 216 pp.
- ... Andreoli, La Cesión del Contrato, Ed. Madrid, México, -
1956. 125 pp.
- MAIAMUD RUSSEX, Carlos David, Derecho Funerario, Ed. Porrúa, -
México, 1976. 216 pp.
- MARIENHOFF M., S., Teoría sobre la Naturaleza Jurídica de la -
Concesión, 3a. Ed. Argentinasa, Buenos Aires, 1960. 16 pp.
- MOTO SALAZAR, Efraín, Elementos de Derecho, 13a. Ed. Porrúa, -
México, 1986. 422 pp.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael, Compendio de derecho Civil III, 13a. -
Ed. Porrúa, México, 1989. 1208 pp.
- RUZ LHUILLUIER, Alberto, Los Antiguos Mayas: Una Antología -
1906-1976, 2a. Ed. FCE (CONAFE), México, 1981. 503 pp.
- TAMAYO, Jorge, Benito Juárez (Documentos, Discursos, Correspon--
dencia), Tomo I, Ed. SPN, México, 1964. 326 pp.

VELASCO RECADERO, Fernando, Naturaleza Jurídica de los Cementerios y Sepulturas, Ed. Exit, México, 1967. 450 pp.

VILLALPANDO CESAR, Jose Manuel, El Panteón de San Fernando, -
4a. Ed. Porrúa, México, 1979. 341 pp.

D I C C I O N A R I O S

- DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, México, 1985.
- NICOLA, Abbagnano, Diccionario de Filosofía, Ed. FCE, México-Buenos Aires, 1968.
- PORRUA, Hermanos, Diccionario de Historia, Biografía y Geografía de México, Ed. Porrúa, México, 1971.
- TELEVISA, Diccionario Anaya de la Lengua, Ed. Televisa, México, 1990.
- Diccionario de la Lengua Española, Ed. Fernández Editores, México, 1990.
- Diccionario de la Lengua Castellana, Ed. Madrid, Madrid, 1975.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua, Ed. Madrid, Madrid, 1981.
- Diccionario Saber 3, Ed. Fernández Editores, México, 1991.
- OMEBA, Enciclopedia Jurídica, Ed. Bibliografía Omeba, Buenos Aires, 1989.

OTRAS FUENTES

Expediente General de los Panteones Concesionados en el Distrito Federal de la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos del Departamento del Distrito Federal.

Oficio número 188,52 de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.

Oficio número 279,13 de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.

Contrato de Concesión del Panteón Jardín, S.A.

Contrato de concesión del Nuevo Panteón Jardín, S.A.

Contrato de Concesión del Panteón de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

LEGISLACION CONSULTADA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1992.
2. Código Civil para el Distrito Federal. 1991
3. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. 1991
4. Ley de Salud para el Distrito Federal. 1992
5. Ley General de Bienes Nacionales. 1991
6. Reglamento de Cementerios del Distrito Federal. 1992
7. Reglamento Interior de la SEDUE. 1990