

390
2012



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PENAL

LA SECRETARIA DE SALUD ANTE LOS DELITOS
EN MATERIA DE INHUMACIONES Y
EXHUMACIONES

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JESUS HAM VILLANUEVA



FALLA DE ORIGEN

México, D. F.



1994

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA GENERAL DE
EXAMENOS PROFESIONALES



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.

DEDICATORIA

Por regla general, la dedicatoria de cualquier logro no tiene mayor trascendencia o significado que para aquél que la hace y para aquéllos a quienes es hecha, en ese tenor, con la plena conciencia de lo modesto de éste trabajo que, de alguna -- forma se compensa con el enorme significado que representa y con el afán de ser breve, aún a riesgo de incurrir en alguna omisión injusta, quiero dedicar esta tesis a:

DIOS, por todo...

A la memoria de mi padre, JUAN HAM CHONG, ejemplo perenne de fortaleza de espíritu y de esfuerzo incansable.

A mi madre, ELVIRA VILLANUEVA GUTIERREZ, con agradecimiento in finito por lo mucho que he recibido de ella.

A mi esposa, LIVIER JUAREZ DE HAM, con amor por su apoyo y -- comprensión incondicional y permanente.

A mis hijos: HORACIO, ISAAC, LIVIER Y ALEJANDRO, con la admiración que les profeso y porque fueron el acicate que me impulsó a dar este paso.

A mis hermanas: MARTHA Y ALMA, con la certeza de que son muy firmes los lazos que nos unen.

A mi cuñado y mis sobrinos con cariño.

Con gratitud y orgullo a la FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M y a los profesores de quienes tuve el privilegio de ser alumno.

A la S.S.A., por el papel que ha jugado en mi vida.

Finalmente, con reconocimiento a los LICs. ANTONIO ADOLFO -- LOPEZ GARCIA Y NARCISO GOMEZ GALVAN, sin cuya ayuda no hubiese sido posible la consecución de este propósito.

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

	PAG.
CAPITULO I . EL DELITO.	
A) CONCEPTO	1
B) ELEMENTOS POSITIVOS	4
C) ASPECTOS NEGATIVOS	14
CAPITULO II. LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	
A) CENTRALIZACION	23
B) DESCENTRALIZACION	35
C) DESCONCENTRACION	44
CAPITULO III. LA SECRETARIA DE SALUD	52
CAPITULO IV. DELITOS EN MATERIA DE INHUMACIONES Y EXHUMACIONES.	62
CONCLUSIONES	89
BIBLIOGRAFIA	91

INTRODUCCION

El fundamento jurídico del presente trabajo recepcional, lo encontramos en los artículos 280 y 281 del Código Penal para el Distrito Federal, los cuales a la letra dicen:

Artículo 280. Se impondrá prisión de tres días a dos -- años o de 30 a 90 días multa:

I. Al que oculte, destruya o sepulte un cadáver, o un feto humano, sin la orden de la autoridad que deba darle o sin -- los requisitos que exijan los Códigos Civil y Sanitario o leyes especiales.

II. Al que oculte, destruya, o sin la licencia correspondiente sepulte el cadáver de una persona, siempre que la muerte haya sido a consecuencia de golpes, heridas u otras lesiones, si el reo sabía esta circunstancia,

En este caso no se aplicará sanción a los ascendientes o descendientes, cónyuge o hermanos del responsable del homicidio; y

III. Al que exhume un cadáver sin los requisitos legales o con violación de derechos.

Artículo 281. Se impondrá de uno a cinco años de prisión:

- I. Al que viole un túmulo, un sepulcro, una sepultura o féretro, y
- II. Al que profane un cadáver o restos humanos con actos de vilipendio, mutilación, brutalidad o necrofilia. Si los actos de necrofilia consisten en la realización del coito, la pena de prisión será de cuatro a ocho años.

De la simple lectura de los numerales aludidos, se puede deducir que la Secretaría de Salud tiene injerencia directa en la regulación jurídico-administrativa de los ilícitos de referencia y ello me motivó a desarrollar esta tesis, la cual consta de cuatro capítulos, en el primero hablamos del delito, ofreciendo su concepto y el análisis de los elementos estructurales, así como los aspectos negativos de estos, en el segundo estudiamos las formas de organización administrativa ubicando a la Secretaría de Salud como un órgano que integra la centralización administrativa; en el tercer capítulo estudiamos todo lo relacionado con la Secretaría de Salud, para concluir con un cuarto capítulo en el cual analizamos los ilícitos que forman la base toral de la tesis que someteremos al H. Jurado que habrá de calificarla en el momento académico oportuno.

C A P I T U L O I

EL DELITO

A) CONCEPTO

Según el maestro Rafael Márquez Piñero, la palabra delito proviene del latín delicto o delictum, del verbo delinquir, delinquiere que significa desviarse, resbalar, - abandonar.

Continúa el autor manifestando que son numerosos los penalistas que han pretendido dar una noción o concepto de delito. Tarea muy difícil de conseguir en un plano absoluto o de carácter general, pues un concepto de raíz filosófica valedero para todos los tiempos y para todos los países, respecto de si un hecho es o no delictivo no se ha conseguido aún, lo cual resulta perfectamente explicable si se tiene en cuenta que el delito hunde sus raíces en la vida social, económica, cultural y jurídica de cada pueblo y en cada siglo por consiguiente, lo ayer penado como delito, actualmente puede no serlo y viceversa. (1)

(1) Márquez Piñero, Rafael. Derecho Penal General. México.- Editorial Trillas. 1990. 2ª Edición. p. 131.

Eugenio Cuello Calón define al delito como "Toda acción u omisión, antijurídica, típica y culpable sancionada con una pena". (2)

El delito es un acto humano, un mal o un daño, es un actuar. Un mal o un daño aún siendo muy grave, tanto en el orden individual o en el colectivo, no es un delito si no tiene su origen en un comportamiento humano.

El acto humano ha de ser antijurídico, en contradicción con una norma jurídica, es decir, debe lesionar o poner en peligro un interés jurídicamente protegido.

Además de esa contraposición, con esa norma jurídica, es necesario que el hecho esté previsto en la ley como delito, que corresponda a un tipo legal. Toda vez que no toda acción antijurídica constituye delito, sino que ha de tratarse de una antijuridicidad tipificada.

(2)Cfr. Cuello Calón, Eugenio. Citado por Márquez Piñero. - op. cit. p. 132.

El acto humano debe estar sancionado con pena, --
pues de ahí deriva la consecuencia punible. Si no hay con-
minación de penalidad no existe delito.

Desde el punto de vista sociológico podemos consi-
derar que, el delito tiene como principal característica --
que se enfrenta a la moralidad de las personas y se opone a
las mínimas condiciones de vida de la sociedad.

En México el Código Penal de 1871 en su artículo
1º definió al delito como la infracción voluntaria de una -
Ley Penal, haciendo lo que ella prohíbe o dejando de hacer
lo que manda.

El Código Penal de 1929, en su artículo 2º, lo --
conceptuaba como la lesión de un derecho protegido legal--
mente por una sanción penal.

El Código Penal vigente para el Distrito Federal,
define al delito como el acto u omisión que sancionan las -
leyes penales.

Los elementos positivos del delito en general son la conducta, la tipicidad, la antijuridicidad, la imputabilidad, la culpabilidad y la punibilidad.

Los elementos negativos del delito son: ausencia de conducta, atipicidad, causas de justificación, inimputabilidad y excusas absolutorias.

B) ELEMENTOS POSITIVOS.

B.1 CONDUCTA.

La acción en sentido amplio consiste en la conducta o actuación exterior y voluntaria, encaminada a producir un resultado. En este sentido, la acción abarca dos posibilidades: a) un hacer positivo, y b) un no hacer. La primera constituye la acción en sentido estricto, el acto; y la segunda la llamada omisión. En el Código Penal Mexicano, el artículo 7º señala los dos aspectos (positivo y negativo), como los únicos modos de conducta penalizable.

En definitiva, la acción en sentido amplio puede definirse, con Jiménez de Asúa, como: "La manifestación de voluntad que mediante una actuación produce un cambio en el

mundo exterior, o que, por no hacer lo que se espera, deja sin mudanza ese mundo exterior, cuya modificación se aguarda". (3)

Los elementos de la acción en sentido amplio son los siguientes:

- a) Manifestación de voluntad; b) Resultados; ---
- c) Relación de causalidad entre aquélla y éste (también llamada nexu causal).

B.2 TIPICIDAD.

Para Jiménez de Asúa: "La tipicidad es la correspondencia entre el hecho real y la imagen rectora expresada en la Ley, para cada especie de infracción". (4)

(3) Citado por Márquez Piñero, Luis. op. cit. p. 155 y 156.

(4) Op. cit. p. 746.

Carrancá y Trujillo dice que: La tipicidad es la adecuación de la conducta concreta al tipo legal concreto. (5)

"El tipo se puede entender como la abstracción -- concreta que ha trazado el legislador, descartando los detalles innecesarios para la definición del hecho que se cataloga en la ley como delito". (6)

Para el maestro Fernando Castellanos Tena: "No debe confundirse el tipo con la tipicidad, en virtud de que -- el tipo es la creación legislativa la descripción que el -- Estado hace de una conducta en los preceptos penales. La -- tipicidad es la adecuación de una conducta concreta, con la descripción legal formulada en abstracto". (7)

(5) Ibidem. p. 381.

(6) Ibidem. p. 235.

(7) Castellanos Tena, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. México. Editorial Porrúa, S.A. 1991. 30ª. Edición. p. 166.

Continúa el maestro señalando que: "La tipicidad es el encuadramiento de una conducta con la descripción hecha en la ley; la coincidencia del comportamiento con el descrito por el legislador. Celestino Porte Petit, considera que la tipicidad es la adecuación de la conducta al tipo que se resume en la fórmula *Nullum crime sine tipo*". (8)

La tipicidad tiene como función principal ser eminentemente descriptiva, que singulariza su valor en el concierto de las características del delito y se relaciona con la antijuridicidad por concretarla en el ámbito penal: "La tipicidad no sólo es pieza técnica, sino es como secuela del principio legalista, garantía de la libertad". (9)

Para concluir lo referente a la tipicidad mencionaremos los diferentes tipos existentes:

(8) Castellanos Tena. op. cit. p. 166.

(9) Bernaldo Quiróz, Constancio. Alrededor del Delito y de la pena. Madrid, España. Editorial Viuda de Rodríguez. - 1904. 1ª Edición. p. 89.

a) Normales y Anormales: Los primeros se refieren a situaciones objetivas; en los segundos se trata de una valoración cultural o jurídica. El homicidio es normal, el estupro es anormal.

b) Fundamentales o básicos, éstos constituyen la esencia o fundamento de otros tipos, ejemplo el homicidio.

c) Especiales, que se forman agregando otros requisitos al tipo fundamental, ejemplo el parricidio.

d) complementados, que se constituyen con un básico y una circunstancia, ejemplo: el homicidio calificado.

e) Autónomos y subordinados, los primeros tienen vida propia, ejemplo: robo simple; en tanto que los segundos dependen de otro, ejemplo el homicidio en riña.

B.3 ANTIJURIDICIDAD.

El Derecho Penal es garantizador y sancionador, - su función es proteger y tutelar los valores reconocidos en el ordenamiento jurídico en general. Sin negar totalmente al aspecto subjetivo, se puede decir que la antijuridicidad es fundamentalmente objetiva, porque se enfoca a la conduc-

ta externa.

Una acción es antijurídica cuando contradice las - normas objetivas del derecho. Este se concibe como una ordenación objetiva de la vida y en consecuencia lo injusto - se debe entender como una lesión a las normas del derecho.

El Licenciado Castellanos Tena, menciona en su -- obra ya referida que cuando hablamos de antijuridicidad nos - estamos refiriendo a la conducta en su fase externa, pero - no en su proceso psicológico causal; ello corresponde a la culpabilidad. La antijuridicidad es puramente objetiva, por - que atiende sólo al acto, a la conducta externa. Para lle - gar a la afirmación de que una conducta es antijurídica, se requiere necesariamente un juicio de valor, es decir, una - estimación entre esa conducta en su fase material y la esca - la de valores del Estado. Según el profesor Celestino Por - te Petit. "Una conducta es antijurídica, cuando siendo ti - pica no está protegida por una causa de justificación". (10)

(10) Cfr. Castellanos Tena. op. cit. p. 178.

El maestro Sergio Vela Treviño menciona que toda acción punible si es antijurídica. Con ello se establece un juicio respecto a la acción, en el que se afirma la contradicción de la misma con las normas del Derecho. (11)

En conclusión se puede decir que la antijuridicidad radica en la violación del valor o bien protegido, a -- que se contrae el tipo penal respectivo.

B.4 CULPABILIDAD.

Es el nexo psíquico entre el sujeto y el resultado, ello quiere decir que contiene dos elementos, uno volitivo y emocional y el otro intelectual, el primero indica la suma de dos querereres, de la conducta y el resultado, el segundo, el intelectual, es el conocimiento de la antijuridicidad de la conducta. Según el maestro Fernández Doblado: Para la doctrina la culpabilidad es la relación subjetiva entre el autor y el hecho punible y como tal su estudio debe analizar el psiquismo del autor, con el objeto de investigar cual ha sido la conducta psicológica que el sujeto ha

(11) Cfr. Vela Treviño, Sergio. Antijuridicidad y Justificación. México. Editorial Trillas. 1986. 2ª Edición. p.

guardado en relación al resultado delictuoso. (12)

La culpabilidad tiene dos formas: dolo y culpa, - según el agente dirija su voluntad consciente a la ejecución de hecho tipificado en la ley como delito o cause --- igual resultado por medio de la negligencia o imprudencia.- Se puede delinquir mediante una determinada intención delictuosa (dolo), o por un olvido de las precauciones indispensables, exigidos por el Estado (culpa). Igualmente, se puede hablar de preterintencionalidad, como una tercera forma o - especie de la culpabilidad, si el resultado delictivo sobrepasa a la intención del sujeto.

Por ejemplo en el rapto por sus especiales características, consideramos que la forma de culpabilidad que - aparece es el dolo, en virtud de que el sujeto activo del - delito, obra con toda intención de cometer el ilícito.

B.5 CULPABILIDAD.

Hombre es el sujeto activo del delito, pero para que tenga que cargar con determinada consecuencia penal, es

(12) Cfr. Castellanos Tena. op. cit. p. 234.

necesario que tenga el carácter de imputable. En el ámbito del Derecho Penal, esto solamente puede ocurrirle a aquella persona que por sus condiciones psíquicas tenga posibilidades de voluntariedad.

Según el maestro Carranca y Trujillo, será imputable todo aquel que posea al tiempo de la acción, las condiciones psíquicas exigidas por la ley para poder desarrollar su conducta socialmente. Todo aquel que sea apto e idóneo jurídicamente para observar una conducta que responda a las exigencias de la vida en sociedad humana. (13)

Según Castellanos Tena la imputabilidad es la capacidad de entender y de querer, en el campo del derecho Penal. (14)

Luis Jiménez de Asúa define la imputabilidad en los siguientes términos: Imputabilidad es el conjunto de condiciones necesarias para que el hecho punible pueda y deba ser atribuido a quien voluntariamente lo ejecutó, como -

(13) Cfr. Carranca y Trujillo, Raúl. Derecho Penal Mexicano Editorial Porrúa, 1986. 15ª Edición. p. 389.

(14) Cfr. Castellanos Tena. op. cit. p. 218.

su causa eficiente y libre". (15)

B.6 PUNIBILIDAD.

Consiste en el merecimiento de una pena en función de la realización de cierta conducta. Un comportamiento es punible cuando se hace acreedor a la pena; tal merecimiento acarrea la conminación legal de aplicación de esa sanción. también se utiliza la palabra punibilidad con menos propiedad, para significar la imposición concreta de la pena a quien ha sido declarado culpable de la comisión de un delito. En otros términos: una conducta cuando por su naturaleza amerita ser penada, se engendra entonces una amenaza estatal para los infractores de las normas jurídicas; igualmente, se entiende por punibilidad en forma menos apropiada la consecuencia de la conminación, es decir, la acción específica de imponer a los delincuentes a posteriori, las penas conducentes. En este último sentido, la punibilidad se confunde con la punición misma, con la imposición concreta con las sanciones penales, con el cumplimiento efectivo de la amenaza normativa.

(15) Op. cit. p. 326.

C) ASPECTOS NEGATIVOS.

Los aspectos negativos del delito, son los siguientes:

C.1 AUSENCIA DE CONDUCTA.

Evidentemente si faltan algunos elementos esenciales del delito, éste no se integra, en consecuencia si la conducta está ausente no habrá delito a pesar de las apariencias. La ausencia de conducta impide la formación de la figura delictiva, por ser la actuación humana positiva o negativa la base indispensable del delito.

"En la actualidad el Código Penal para el Distrito Federal, en su artículo 15 fracción I capta todas las especies de ausencia de conducta, mediante una amplia fórmula genérica: incurrir el agente en actividad o inactividad involuntarias".

"Una de las causas impeditivas de la integración del delito por ausencia de conducta, es la llamada vis absoluta o fuerza física exterior irresistible, que cabe perfectamente en el actual artículo 15 fracción I del Código Pe--

nal para el Distrito Federal.

"La aparente conducta desarrollada como consecuencia de una violencia irresistible, no es la acción humana - en el sentido valorativo del Derecho, por no existir manifestación de voluntad, quien obra así no es en ese instante un hombre, sino un mero instrumento, quien es violentado materialmente no comete delito, es tan inocente como la espada de que un asesino se valiera".

Unánimemente se consideran como factores eliminatorios de la conducta, a la vis maior (fuerza mayor) y a los movimientos reflejos. Su presencia demuestra la falta de elemento volitivo indispensable para la aparición de la conducta que como hemos dicho es un comportamiento humano - voluntario, la vis maior depende de la naturaleza es energía no humana la vis absolutoria deriva del hombre". (16)

(16) Cfr. Castellanos Tena. op. cit. p. 163 a 164.

C.2 ATIPICIDAD.

No hay delito sin tipo legal, es decir que cuando el legislador no describe una conducta dentro de las leyes penales tal conducta no es delito, habrá ausencia de tipicidad cuando la conducta no se adecue a la descripción legal puede decirse que hay tipo pero no encuadramiento de la conducta al marco legal constituido por el tipo, un caso de esto pudiera ser el estupro cometido con una mujer de 18 años de edad.

"Las causas de atipicidad pueden reducirse a las siguientes: a) ausencia de la calidad o del número exigido por la ley en cuanto a los sujetos activo y pasivo; b) Si faltan el objeto material o el objeto jurídico; c) Cuando no se dan las referencias temporales espaciales requeridas en el tipo; d) Al no realizarse el hecho por los medios comisivos específicamente señalados en la Ley; e) Si faltan -- los elementos subjetivos del injusto legalmente exigidos; y f) Por no darse la anti-juridicidad especial". (17)

(17) Castellanos Tena. op. cit. p. 175.

En ocasiones el legislador al descubrir el comportamiento se refiere a la calidad en el sujeto pasivo, el activo o en ambos, en el delito de peculado el sujeto activo ha de ser el encargado de un servicio público.

Sin el interés por proteger, no habrá objeto jurídico, como la falta de propiedad o posesión en los delitos patrimoniales. Se presentará la atipicidad por no existir objeto material sobre el cual recaiga la acción por ejemplo privar de la vida a quien ya no la tiene.

A veces el tipo describe el comportamiento bajo condiciones de lugar o de tiempo si no operan la conducta será atípica por ejemplo, cuando la ley exige la realización del hecho en despoblado.

Si la hipótesis legal precisa de modalidad específicas éstas han de verificarse para la integración del ilícito, por ejemplo por medio de la violencia física o moral en el caso de la violación.

Hay tipos en donde se contienen elementos subjetivos del injusto, estos constituyen referencias típicas a la voluntad del sujeto activo del delito o al fin que persigue.

Por excepción, algunos tipos captan una especial antijuridicidad como sucede en el delito de allanamiento de morada al señalar en su descripción que el comportamiento se efectúe sin motivo justificado y fuera de los casos en que la ley lo permita.

C.3 CAUSAS DE JUSTIFICACION.

Cuando la conducta realizada, sea cual fuere, esté permitida por el derecho, tal conducta no es antijurídica - pues no viola ninguna norma penal, no choca con el orden jurídico, no rompe el marco normativo de la sociedad, se efectúa al amparo de una causa que justifica la conducta.

Las causas de justificación son las condiciones de realización de la conducta que eliminan el aspecto antijurídico de la acción.

Las principales causas de justificación según el Código Penal para el Distrito Federal son la legítima defensa, el estado de necesidad, ejercicio de un derecho, cumplimiento de un deber e impedimento legítimo.

Para Luis Jiménez de Asúa, la legítima defensa es la repulsa de una agresión antijurídica, actual o inminente por el atacado o tercera persona contra el agresor, sin -- trasportar la medida de defensa y dentro de la racional proporcionalidad de los medios. (18)

Como elementos de la defensa legítima se señalan los siguientes:

Una agresión injusta y actual; peligro de inmi-- nente daño derivado de una agresión de bienes jurídicamente tutelados y repulsa de una agresión. (19)

Como casos específicos del Estado de necesidad -- ubicamos al aborto terapéutico y el robo de famélico.

Dentro de las hipótesis de cumplimiento de un deber y ejercicio de un derecho pueden comprenderse las lesiones y el homicidio cometido en los deportes o como conse---

(18) Op. cit. p. 363.

(19) Cfr. Castellanos Tena. op. cit. p. 194.

cuencia de tratamiento médico quirúrgicos y las lesiones --
inferidas con motivo del ejercicio y derecho de corregir.

El impedimento legítimo opera cuando el sujeto te--
niendo la obligación de efectuar un acto, se abstiene de --
obrar, por ejemplo el secreto profesional.

C.4 INCULPABILIDAD.

La inculpabilidad es la absolución del sujeto en
el juicio de reproche, esta opera al hallarse ausentes los
elementos esenciales de la culpabilidad, el conocimiento y
la voluntad.

Para que un sujeto sea culpable, precisa en su --
conducta la intervención del conocimiento y la voluntad, --
por lo tanto la inculpabilidad debe referirse a ese elemen--
to el intelectual y el volitivo.

Las causas de inculpabilidad son el error esen---
cial de hecho y la coacción sobre la voluntad.

C.5 INIMPUTABILIDAD.

Las causas de inimputabilidad son todas aquellas capaces de anular o neutralizar, ya sea el desarrollo o la salud de la mente, en cuyo caso el sujeto carece de aptitud psicológica para la delictuosidad.

El maestro Castellanos Tena cita las siguientes - causas de inimputabilidad: A) Estado de inconsciencia perma^u nentes es el artículo 68 y transitorios en la fracción II - del 15: el miedo grave artículo 15, IV; y la sordomudez --- (artículo 67). (20)

El maestro Porte Petit menciona que en caso del - rapto, la inimputabilidad la podríamos encontrar en el --- artículo 15 fracción II del Código Penal para el Distrito - Federal, que se refiere al trastorno mental del inculgado.- (21)

(20) Cfr. Castellanos Tena. op. cit. p. 223.

(21) Cfr. Porte Petit, Celestino. Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal. México. Editorial Porrúa, -- S.A. 1983. 8ª Edición. p. 64.

En conclusión inimputabilidad es la incapacidad para querer y entender en materia penal.

En la actual forma legal sobre la inimputabilidad pueden quedar comprendidos además de los trastornados mentales transitorios o permanentes aquellos sordomudos o ciegos con desarrollo intelectual retardado que les impida comprender el carácter ilícito del hecho o conducirse de acuerdo con esa comprensión, aun cuando no presenten un verdadero trastorno mental.

En el miedo grave se presenta la inimputabilidad, porque en función del miedo grave el sujeto queda momentáneamente perturbado en sus facultades de juicio y decisión, razón por la cual no podrá optar por otro medio practicable y menos perjudicial.

C.6 EXCUSAS ABSOLUTORIAS.

En función de las excusas absolutorias, no existe aplicación de la pena y se puede entender como aquellas causas que dejando subsistente el carácter delictivo de la conducta o hecho impiden la aplicación de la pena. El Estado no sanciona determinadas conductas por justicia o equidad de acuerdo a una correcta aplicación de la política criminal. En la excusa absoluta el delito subsiste no hay pena.

C A P I T U L O II

LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

Antes de hablar de la Secretaría de Salud, hablaremos de las formas de organización administrativa existentes.

A) CENTRALIZACION.

La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno, por

lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría. (1)

A.1. LA RELACION JERARQUICA. LOS EFECTOS DE ESTA.

"Esa unidad se aprecia a través de la relación jerárquica, que es el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores, coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares (personas físicas) de los mismos.

La relación de jerarquía y la existencia de líneas de autoridad, que llevarán las decisiones desde la planeación, hasta la ejecución, coordinación y control, existe no sólo en la Administración Pública y en todas sus variantes de estructura formal, sino también en las empresas privadas, es evidente que se dan las escalas jerárquicas desde

(1) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1984. 4ª Edición. p. 72 a 73.

los cuerpos colegiados de máxima autoridad interna, hasta - los puestos de más baja categoría, la relación jerárquica - es un instrumento jurídico, político, administrativo, en el Poder Ejecutivo, y como afirmamos, se presenta en todas las variantes de la llamada paraestatal, según se desprende del estudio de la LOAPF (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

La relación jerárquica como vínculo jurídico no existe en un ordenamiento determinado, hay que estudiarla - a través del análisis de la constitución, la Ley Orgánica - de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las leyes orgánicas y especiales que regulan las actividades de cada unidad administrativa, los reglamentos interiores de trabajo, las circulares, los decretos y demás disposiciones, tratándose de - las Entidades y de los Municipios.

La relación jerárquica trae como consecuencia la agrupación de los órganos centralizados, su diferencia por grados o categorías, atribución de competencia según su grado y superficie territorial donde se ejerce, y dependencia - de los inferiores, respecto de los superiores.

La mayoría de los autores coinciden en la relación jerárquica, al afirmar que implica una serie de derechos y deberes entre los funcionarios, que se expresan con el nombre de "poderes" entre el superior y el inferior, aun cuando en nuestra opinión es una relación bilateral que entraña derechos y deberes correlativos, entre las personas que desempeñan como titulares los cargos públicos, ya sean funcionarios o empleados". (2)

A. 2. PODERES QUE IMPLICA LA RELACION JERARQUICA.

Los poderes que implica la relación jerárquica -- son:

1. Poder de decisión;
2. Poder de nombramiento;
3. Poder de mando;
4. Poder de revisión;
5. Poder de vigilancia;
6. Poder disciplinario.
7. Poder para resolver conflictos de competencia.

(2) Ibidem. p. 72.

PODER DE DECISION

Es la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública. Decidir, es - ejecutar un activo volitivo, para resolver en sentido positivo, o negativo o de abstención.

El poder de decisión es amplísimo, pues va desde el dar orientación y sentido político a la actividad de la Administración Pública, hasta las cuestiones de mero trámite, que entrañan el ejercicio de ese poder. Se decide el - nombramiento de los funcionarios, la utilización de los medios materiales de la administración, la política financiera, la política energética, la política educativa, el destino de los inmuebles, la actividad de los inferiores, la tónica de la Legislación administrativa, la respuesta que se dé a las peticiones de los particulares, etc.

Las decisiones más trascendentales se originan en el titular del Poder Ejecutivo y, en escala descendente, se va estableciendo el poder de decisión según la importancia del órgano del Estado y del asunto que se va a resolver.

PODER DE NOMBRAMIENTO

El Presidente tiene facultad discrecional para designar a sus colaboradores inmediatos, nombrar a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos de Estado, Procurador General de la República, también a los directores de -- los principales organismos descentralizados y empresas de Estado.

El nombramiento se hace atendiendo a la capacidad, a los conocimientos prácticos o técnicos, experiencia, etc; es la facultad de nombramiento una cuestión subjetiva que impone al nombrado obligaciones de lealtad y de obediencia hacia el Presidente; es, además de una relación jerárquica, una relación personal.

La facultad de nombramiento es el principio que -- establece el punto de partida de la relación jerárquica, -- porque a través del nombramiento se establece un vínculo jurídico entre el presidente, y funcionarios frente al Presidente; además, conserva su facultad de remoción en los funcionarios del más alto nivel.

PODER DE MANDO

Es la facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales; puede revestir -- cualquier aspecto verbal o escrito, a través de memorandums, oficios, circulares, acuerdos, telegramas. La orden trae -- como consecuencia la obligación de obedecer por parte del -- funcionario inferior.

Se discute hasta dónde debe obedecer el funcionario inferior, si debe ser ciegamente, o escoger él; en este caso él sería el que gobernara, y en el primero, se llegaría hasta la comisión de delitos.

El poder de mando se obedece si se refiere a la -- materia, si está dentro de sus facultades, de su competencia y dentro de las horas de servicio, en los empleados de base. Si no se obedece la orden, se da lugar a la terminación del nombramiento, o sea, al cese.

PODER DE REVISION

Es la facultad administrativa que tienen los sup

riores para revisar el trabajo de los inferiores; se puede ejercitar a través de actos materiales, o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que pueden llegar a la revocación, modificación o confirmación de esos actos.

En el poder de revisión se actúa de oficio, es -- parte de la competencia de la autoridad superior, es un derecho y una obligación, el revisar los actos del inferior.

Es pertinente aclarar que el poder de revisión no es un medio de impugnación de los actos de autoridad que le sionen a los particulares, es más bien, un instrumento de sana y eficaz administración.

El recurso de revisión, que no debe confundirse -- con el concepto que estamos estudiando, sí es un medio de -- impugnación a favor del administrador, pero según la teoría dominante, debe: a) estar previsto en la ley; b) debe ---- tratarse siempre a impulsión de parte interesada; c) debe -- interponerse dentro de un plazo previsto en la ley; d) deben ofrecerse y desahogarse pruebas; e) debe alegarse conforme a derecho y f) la autoridad superior está obligada a dictar resolu--

ción en cuanto al fondo, revocando, modificando el acto recurrido.

De lo anterior, creemos que no hay duda de que se trata de instituciones diferentes.

PODER DE VIGILANCIA

Consiste en supervisar el trabajo de los subordinados, vigilar material, o jurídicamente, a los subalternos cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores, surge una serie de responsabilidades civiles, penales y administrativas. Las civiles y penales -- pueden llegar a ser faltas, con relación a los particulares.

PODER DISCIPLINARIO

Es consecuencia de los poderes de vigilancia y de revisión, de este poder deriva una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimiento, ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión, hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta

así lo amerite.

PODER PARA RESOLVER CONFLICTOS DE COMPETENCIA

Puede suceder que exista conflicto de competencia por ejemplo: entre la Secretaría de Comercio y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre el tratamiento que debe darse a la importación de ciertos artículos; el Presidente tiene la facultad de decir a quién corresponde la competencia a través de la Secretaría de gobernación, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 29 de diciembre de 1976.

Puede ocurrir, también que dentro de la Secretaría dos oficinas planteen conflictos de competencia. Entonces resolvera la cuestión el Secretario del ramo, mediante el acuerdo correspondiente.

A través de estos poderes, se logra la unidad de acción, de mando, la coordinación de todos los órganos de la Administración Pública para la realización de los fines del estado. (3)

(3) Acosta Romero. op. cit. p. 78.

A.3 APRECIACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

"La Administración Pública puede ser apreciada -- desde tres puntos de vista:

1. FEDERAL

- 1) Presidencia y Presidente de la República;
- 2) Secretarios de Estado y Secretarías de Estado;
- 3) Departamentos Administrativos y Jefes de Depar
tamento;
- 4) Gobierno del Distrito Federal y Gobernador del
Distrito;
- 5) Procuraduría General de la República y Procurada
dor;
- 6) Organismos Desconcentrados;
- 7) Organismos Descentralizados;
- 8) Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de
Estado;
- 9) Sociedades Nacionales de crédito;
- 10) Instituciones Nacionales de Crédito;
- 11) Fideicomisos Públicos.

2. LOCAL

- 1) Gobernador;
- 2) Secretario General de Gobierno;
- 3) Oficial Mayor;
- 4) Tesorero;
- 5) Procurador de Justicia y Ministerio Público Local;
- 6) Organismos Desconcentrados;
- 7) Organismos Descentralizados;
- 8) Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado Locales;
- 9) Fideicomisos Públicos.

3. MUNICIPAL.

- 1) Ayuntamiento;
- 2) Presidente Municipal;
- 3) Síndicos y Regidores por materia;
- 4) Tesorería Municipal;
- 5) Organismos descentralizados;
- 6) Empresas Municipales;
- 7) Fideicomisos Públicos Municipales". (4)

(4) Acosta Romero. op. cit. p. 79 y 80.

B) DESCENTRALIZACION.

"La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen al estado;
2. O que son de interés general en un momento dado,
3. A través de organismos creados especialmente - para ello, dotados de:
 - a) Personalidad Jurídica;
 - b) Patrimonio Propio;
 - c) Régimen Jurídico Propio.

En nuestra opinión la mayoría de los organismos - descentralizados desarrollan una actividad político-administrativa y ese carácter también lo tienen los funcionarios - que lo integran, ya que sus nombramientos son hechos por el Ejecutivo Federal directamente o a través de los coordinadores de sector, según se desprende de los artículos 52 y 53 de la LOAPF. Tienen asimismo obligación de acudir al Congreso, cuando alguna de sus Cámaras requiera de informes re

lacionados con los asuntos del organismo que dirigen o se -
discuta una ley de su ramo (Artículo 93 constitucional)".(5)

B.1 CARACTERISTICAS

"1. SON CREADOS POR UN ACTO LEGISLATIVO

Como ya se comentó, todos los organismos públicos descentralizados son creados bien sea por una ley del con-- greso de la Unión, o por un decreto del Ejecutivo (con la - crítica que ya hemos formulado a esta práctica), y es a par-- tir de que entra en vigor el acto que los crea, que, en -- nuestra opinión, surge su personalidad jurídica, sin necesi-- dad de ningún otro procedimiento.

En los organismos descentralizados locales y muni-- cipales, se sigue un procedimiento similar.

2. TIENEN REGIMEN JURIDICO PROPIO

Todos los organismos descentralizados cuentan ---

(5) Acosta Romero. op. cit. p. 209 y 210.

con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que pudiéramos llamar su ley orgánica, que puede ser bien una ley del Congreso, o un decreto del Ejecutivo, que materialmente pudiéramos considerar como ley, puesto que crea una situación jurídica general.

3. PERSONALIDAD JURIDICA

La personalidad jurídica propia, como ya se dijo, les es otorgada por el acto creador y difiere profundamente del sistema y de la teoría que en Derecho Civil y Mercantil predomina sobre la creación de las personas jurídicas colectivas.

En efecto, es necesario aclarar que estos organismos son creados estrictamente por vías de un acuerdo político-administrativo y por normas de derecho público; antes de su creación no existen elementos personales, ni materiales, es decir, al contrario de otras personas jurídicas colectivas en las que el grupo de personas físicas las organiza y les dota del patrimonio, en los organismos públicos descentralizados, su creación se decide como ya se dijo, por vía

de autoridad y es después de expedida su ley orgánica, que se conjunta el elemento personal el patrimonio.

4. DENOMINACION.

La denominación, es la palabra o conjunto de palabras en el idioma oficial del Estado, que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares, sean federales, locales o municipales, y más aún internacionales.

La denominación en los organismos descentralizados, equivale a lo que en la persona física es el nombre, y siempre está prevista en el acto de creación por ejemplo; - Petróleos Mexicanos, Pronósticos deportivos para la Asistencia Pública, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, etc.

En ocasiones, la costumbre y el uso, posiblemente derivados de la extensión tan grande de algunas denominaciones, utilizan siglas o apócope para la misma, por ejemplo: ISSSTE PEMEX, CONASUPO, ASSA, INFONAVIT, FOVISSSTE, PRODE, etc.

5. LA SEDE DE LAS OFICINAS Y DEPENDENCIAS Y AMBITO TERRITORIAL.

En nuestra opinión, es equivalente al domicilio - de las personas físicas, pero es dudoso que pudiéramos equi- pararlo; la sede es el lugar, ciudad y número, donde resi- den los órganos de decisión y dirección y el ámbito territo- rial, los lugares en donde actúa el organismo descentraliza- do.

6. ORGANOS DE DIRECCION, ADMINISTRACION Y REPRESENTACION.

Se pueden tipificar a través de los siguientes -- conceptos:

a) Un cuerpo colegiado que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo. Este ór- gano colegiado es constante en la mayoría de las institucio- nes descentralizadas, en primer lugar, los intereses de la Administración Central, y en segundo lugar, en ciertos ca- sos, de los sectores a los que afecta la actividad del orga- nismo.

En los organismos se les designa con el nombre de Asamblea General, como en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

7. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA INTERNA.

La estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división del trabajo, generalmente -- hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad.

8. PATRIMONIO PROPIO.

Los organismos descentralizados, como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan también con patrimonio propio, patrimonio que rompe en su estructura y regulación con los principios del Derecho Civil.

El Patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.

Dentro del patrimonio encontramos que pueden existir bienes que son del dominio público, como son los inmuebles que están dentro de su patrimonio y que por disposición de ley se consideran del dominio público (artículo 34 fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, Diario Oficial de la Federación, de 3 de enero de 1982).

Pueden también contar con bienes del dominio directo, como son, por ejemplo, los que integran el subsuelo y la plataforma continental que forma parte de los elementos que tiene a su disposición Petróleos Mexicanos, para cumplir con su objeto; en ambos casos, el régimen de dominio público impone inalienabilidad, esos bienes se regulan por lo tanto, por normas de Derecho Público.

Forman también parte del patrimonio de estos organismos un conjunto de bienes y derechos que están sujetos a un régimen de Derecho privado y de los que pueden disponer libremente. Puede también estar formado en parte por subsidios o aportaciones temporales o permanentes que le destine la Administración Central.

Por último, dentro de su patrimonio se encuentran los ingresos propios del organismo derivados del ejercicio de su actividad, o sea, los que obtiene por los servicios o bienes que presta o produce, respectivamente.

9. OBJETO.

El objeto de los organismos descentralizados es muy variable y en nuestro criterio está supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación, en términos generales pueden abarcar:

- a) La realización de actividades que corresponden al Estado;
- b) La prestación de servicios públicos;
- c) La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del estado;
- d) La prestación de servicios administrativos;
- e) La realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales o con organizaciones internacionales, de actividades de asistencia técnica y

desarrollo económico, la producción de servicios o de proce
sos industriales;

f) La distribución de productos y servicios que -
se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado
intervenir en su comercio.

En la realidad, el organismo público descentrali-
zado puede actuar en uno o varios de los ramos antes aludi-
dos o aún en otros nuevos, que en el futuro las necesidades
sociales pueden demandar.

10. FINALIDAD.

La finalidad que busca el Estado con la creación
de esta clase de instituciones es siempre procurar la satis
facción del interés general en forma más rápida, idónea y -
eficaz.

11. REGIMEN FISCAL.

La mayoría de los organismos descentralizados, --
por las actividades propias de su objeto, están exentos del
pago de impuestos federales, locales y municipales (se dis-

cute si deben pagar impuesto predial). La práctica se ha orientado a reconocer que cubren los derechos de carácter federal y local. No obstante, en algunos casos hay organismos descentralizados que pagan impuestos a la federación -- (Petróleos Mexicanos), y aún cuando no hay precedentes, estimamos que en aquellos casos en que el organismo descentralizado realiza una actividad que corresponde al Estado y éste le ha dado su personalidad, patrimonio y su régimen jurídico, en el supuesto de que obtuviera beneficios, ya que no siempre los obtienen, esos beneficios podrían o bien acrecentar el patrimonio de la institución o bien ingresar al patrimonio del estado como productos, pues en principio resultaría ilógico que el Estado cobre impuestos a sus propios organismos; sería tanto como pasar dinero de una bolsa a otra, de la misma persona." (6)

C) DESCONCENTRACION.

A manera de introducción, llevaremos a cabo la transcripción de las diferencias que entre descentralización y desconcentración, lleva a efecto el aludido Maestro Acosta Romero, en los siguientes términos:

(6) Acosta. op. cit. p. 216 a 219.

DESCONCENTRACION

1. Organó inferior subordinado a una Secretaría, departamento de Estado o a la Presidencia.
2. Puede contar o no con personalidad jurídica.
3. Puede contar o no con patrimonio propio.
4. Posee facultades limitadas.

DESCENTRALIZACION

1. Organó que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
2. Tiene invariablemente personalidad jurídica.
3. Siempre tiene patrimonio propio.
4. Posee facultades -- más autónomas. (7)

El multialudido Maestro Miguel Acosta Romero, verdadera autoridad en la materia del derecho Administrativo, explica que se ha pensado en la conveniencia de dar a ciertos órganos facultades de decisión sin necesidad de recurrir al órgano su facultad más que en ciertos casos trascendentes o importantes, y mediante esa facultad de decisión, el órgano inferior, desconcentrado, puede manejarse más -- agilmente, no tendrán que acordar semanalmente, pedir una serie de documentos, de acuerdos, de relaciones, etc. Por ello los Estados han creado estos organismos, para obtener

(7) Ibidem. op. cit. p.201.

una mayor eficacia administrativa. (8)

C.1. VENTAJAS DE LA DESCONCENTRACION.

Las ventajas de la desconcentración son las siguientes:

a) La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.

b) La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado, sus asuntos.

c) Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.

C.2 CARACTERISTICAS DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS

Entre las principales características de los órganos desconcentrados, se encuentran las siguientes:

(8) Op. cit. p. 202.

- a) Son creados por una ley, o reglamento.
- b) Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de estado.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tiene autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro).
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla -- teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate.
- j) En ocasiones tiene personalidad propia.

Este tipo de desconcentración, que podríamos llamar ortodoxa, implica siempre la existencia de un órgano --

creado por un acto materialmente legislativo en el que se le otorgan facultades propias aunque en el fondo esas facultades formen parte de una competencia más amplia del órgano superior.

El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía, a la que se le llama técnica, que significa el otorgar les facultades de decisión (limitada) y cierta autonomía financiera presupuestaria.

Invariablemente el organismo desconcentrado depende de un órgano central, de la Presidencia, de una Secretaría o Departamento de Estado, tiene cierta autonomía; pero si no es con el acuerdo del órgano del que depende, no podrá llevar a cabo decisiones trascendentales.

"La desconcentración hasta hace poco era concebida desde un punto de vista teórico que había tratado de buscar elementos propios de esta clase de organismos (hasta -- 1970), en las leyes administrativas de nuestra patria no se había reconocido el término desconcentrado, no había ninguna ley, ni reglamento, ni acuerdo, que hablara de organismos desconcentrados, era una especie teórica para distinguir ciertos organismos que tienen estas características de

los verdaderamente descentralizados". (9)

Hasta la reforma del artículo 90 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial del 21 de abril de 1981, la base constitucional para la creación de organismos desconcentrados, en opinión de algunos autores -- la derivaban de las facultades implícitas consignadas en -- los artículos 73, fracción XXXI y 89 fracción I de la Constitución. Sin embargo, la reforma al artículo 90 de la --- Constitución a que hicimos referencia no deja duda de que - la base constitucional para la creación de este tipo de organismos ya es una facultad expresa contenida, en el artículo 90.

C.3 BASE LEGAL.

La desconcentración, como concepción jurídico- -- práctica, tuvo su primera manifestación legal expresa en el reglamento del 2 de junio de 1972, que creó la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, primer organismo desconcentrado reconocido legalmente como tal. Posteriormente al reglamento antes comentado, se han creado numerosos orga --- nismos desconcentrados, tanto horizontal; como regional.

(9) Acosta Romero. op. cit. p. 185.

En México, la Ley Orgánica de la Administración - Pública Federal, establece en su artículo 17, que las Secretarías de Estado y los departamentos Administrativos para - la mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, podrán contar con órganos administrativos des- concentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la mate- ria y dentro del ámbito territorial que se determine en ca- da caso, de conformidad con las disposiciones legales apli- cables.

"No es típico de los organismos desconcentrados - el que tengan personalidad jurídica, inclusive pueden tener la y no tenerla; por ejemplo las Comisiones Nacional Banca- ria y de Seguros y Nacional de Valores, de la secretaría de Hacienda y Crédito Público (la Comisión Nacional Bancaria - se creó por decreto presidencial publicado en el Diario Ofi- cial de 24 de diciembre de 1924 y se fusionó, en 1970, con la Comisión Nacional de Seguros), no tienen personalidad -- jurídica; su actividad es la de una autoridad federal, de-- pendiente de la Secretaría de Hacienda. Hay casos, por --

ejemplo el del Instituto Nacional de Bellas Artes en que sí tienen personalidad jurídica propia, pero eso no lo configura como un organismo diverso, toda vez que depende, teniendo un nexo jerárquico con el órgano central, de la Secretaría de Educación Pública, entonces no podemos determinar -- con precisión que el organismo desconcentrado tenga siempre personalidad jurídica.

La organización desconcentrada se tipifica más -- bien porque tiene autonomía técnica, pero supervisada por - el órgano del que depende; hay, por lo tanto, dependencia y nexo de jerarquía, hay poder de nombramiento, de mando disciplinario, etc., y tiene autonomía financiera". (10)

(10) Acosta Romero. op. cit. p. 185.

CAPITULO III

LA SECRETARIA DE SALUD.

La reseña de los eventos más importantes que han ocurrido en la evolución histórica de los servicios de Salud en nuestro país puede resumirse en tres grandes etapas que ofrecen evidentes contrastes:

PRIMERA ETAPA.- Incluye los hechos ocurridos antes de la promulgación de la Constitución de 1917.

Durante el siglo XIX y principios del actual, la función primordial que se reservaba al estado era la de garantizar los derechos individuales y, por ello, no se concebía un sistema público de prestación de servicios de salud. De acuerdo con esa concepción, el gobierno de la República se limitó a llevar a cabo acciones de control epidemiológico, fundamentalmente en puertos y fronteras. La asistencia social, ámbito de los servicios de salud, se manifestaba, en acciones aisladas y coyunturales. Las organizaciones eclesiásticas, las instituciones de beneficencia privada y los particulares asumieron, de manera desarticulada y casuística responsabilidades en materia de asistencia social. Más adelante la desamortización de los bienes del clero motivó que las instituciones de asistencia -

en el Distrito Federal quedaran bajo el control del gobierno federal. La autoridad civil ejercía la vigilancia de los establecimientos asistenciales administrados por el ayuntamiento, a través de la Secretaría de gobernación.

En 1872 el consejo superior de Salubridad, creado en 1846, fue transformado y poco después se crearon juntas de salubridad en cada uno de los estados, así como juntas de sanidad en los puertos.

Merece destacarse que en 1894 se expidió el primer Código Sanitario, que concedió autoridad al ejecutivo federal sobre puertos, fronteras y asuntos migratorios, y que en 1899 entró en vigor la ley de beneficencia privada para el Distrito y Territorios Federales, la cual establecía una junta para promover y vigilar los establecimientos

Se advierte así que en la segunda mitad del siglo pasado el estado no asumió la responsabilidad de prestar atención médica conforme a un criterio de universalidad. Las acciones efectuadas de prevención y restauración de la salud, en su mayoría se constituían en expresión de algunos grupos y sistemas sociales preocupados por el bienestar de ciertos núcleos de población desprotegidos.

SEGUNDA ETAPA.- Comprende lo acontecido entre -
1917 y 1982.

Esta etapa se inicia con la Constitución política de Querétaro, cuyo artículo 73 confía a los poderes nacionales la Salubridad General de la República y que previene la creación de dos dependencias básicas de Salud: - El departamento de Salubridad (ahora Secretaria de Salud), y el Consejo de Salubridad General.

La Constitución de 1917, producto de la primera Revolución Social del siglo XX, agrega los derechos Sociales a los derechos individuales. En su artículo 123 se establecen las bases fundamentales de la seguridad social de los trabajadores.

En 1934 entró en vigor la ley de coordinación y cooperación de servicios de salubridad, que previno la celebración de convenios entre el departamento de salubridad pública y los gobiernos de los estados para que se crearan los servicios coordinados de salud pública, órganos regionales de competencia coordinada y concurrente, para así - sumar los esfuerzos de los dos niveles de gobierno y lograr la unificación técnica de los servicios.

En 1937 se creó la secretaria de asistencia, la cual en 1943, se fusionó con el Departamento de Salubridad para constituir la Secretaría de Salubridad y Asistencia, ahora Secretaria de Salud.

La Ley de Secretarías y Departamentos de 1947 otorga a la Secretaria de Salubridad y Asistencia facultades para organizar, administrar, dirigir y controlar la prestación de servicios de salud; la Asistencia y la Beneficencia Pública. En ese mismo año se confía a la Secretaría de Salubridad y Asistencia la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública.

En 1954 se creó la comisión Nacional de hospitales; por decreto se encomendó a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la tarea de orientar los programas de construcción y organización de unidades hospitalarias y se declaró de interés y beneficio social la campaña para erradicar el paludismo.

En 1977 se estableció el Sector Salud, con base en la ley Orgánica de la Administración Pública Federal entendido como el agrupamiento administrativo de entidades paraestatales bajo la coordinación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, para asegurar la coordinación opera

tiva y el control de las entidades que actúan en el campo de la Salud.

En 1978 se instituyó la comisión intersecretarial de saneamiento ambiental, como instancia de apoyo a la coordinación de las acciones que en materia de mejoramiento del ambiente llevan a cabo distintas dependencias y entidades.

Esta etapa se caracteriza por la centralización de los servicios de Salud. Aún cuando se desarrollan acciones importantes, estas no están suficientemente programadas en forma integral para la prestación de los servicios de Salud, lo que conlleva la dificultad de definir en esta etapa un Sector Salud formalmente constituido.

TERCERA ETAPA.- Etapa de eventos recientes que se inicia en 1982.

Los lineamientos definidos por el titular del poder ejecutivo federal en su toma de posesión, se convirtieron en el plan nacional de desarrollo en directrices para la actual etapa de los servicios de salud, contenidas en el programa nacional de salud.

Entre las primeras acciones que emprendió esta administración, destaca la iniciativa de adición al artículo 4º de la Constitución que, una vez concluido el trámite constitucional, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

El párrafo tercero del artículo 4º constitucional consagra el derecho a la protección de la salud como una garantía social y señala que una Ley establecerá las bases y modalidades del acceso a los servicios de salud y distribuirá la concurrencia en materia de salubridad general entre la Federación y las Entidades Federativas.

Asimismo, fue reformado el Código Sanitario para establecer que es responsabilidad de la Secretaría de Salud y Asistencia que las distintas dependencias y entidades que actúan en el campo de la salud coordinen sus acciones para lograr así un uso más racional de los recursos

Igualmente fue reformada la fracción I del artículo 39 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal para enriquecer la vocación normativa y coordinación de la secretaría al encargarse de establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, y de coordinación

los programas de servicios de salud de la administración pública federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que se determinen. Así el Sector Salud queda integrado por todas las entidades e instituciones de la administración pública Federal que desarrollan funciones en la materia.

En noviembre de 1983 el C. Presidente de la República envió al H. Congreso de la Unión la iniciativa de Ley General de Salud, reglamentaria del párrafo 2o. del artículo 4o. constitucional. El 7 de febrero de 1984 se publicó en el Diario Oficial ese ordenamiento, que define la naturaleza y composición del sistema nacional de Salud, así como las facultades que se atribuyen a la Secretaría en su carácter de coordinadora de dicho sistema.

La Ley define también los campos de salubridad general: atención médica, salud pública y asistencia social y redistribuye, con ánimo descentralizador, la competencia sanitaria entre la Federación y las Entidades Federativas, como lo dispone la enmienda constitucional, igualmente define la naturaleza del derecho a la protección de la salud e instituye los mecanismos que deberá utilizar el estado para disponer de las condiciones que aseguren su cumplimiento creciente.

El 30 de agosto de 1983 se expidió el decreto mediante el cual el ejecutivo federal establece las bases a las que se sujetará el programa de descentralización de los servicios de salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y con base en este decreto, en febrero de 1984, los gobiernos Federales y Estatales, en el marco del convenio único de desarrollo, convinieron en fortalecer las bases del régimen federal, así como en realizar las acciones necesarias para llevar a cabo la integración programática de los servicios de Salud.

El 7 de agosto de 1984 fue aprobado por el ejecutivo el programa nacional de salud. Este programa se articuló a partir de las estrategias básicas de descentralización, sectorización, modernización administrativa, coordinación intersectorial y participación de la comunidad.

El 16 de agosto de 1984 se publicaron en el Diario Oficial las bases de coordinación para la integración y descentralización de los servicios de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el Departamento del Distrito Federal. El documento constituye un esfuerzo para lograr la integración funcional de los servicios de salud que otorgan ambas dependencias a la población abierta del Distrito Federal.

La expedición de los instrumentos jurídico-administrativos referidos con antelación derivaron en modificaciones sustanciales acontecidas al interior de la secretaría. A partir de 1982 y en atención a la nueva concepción de organización y prestación de los servicios de salud a población abierta, se llevaron a cabo cambios de fondo en el esquema de organización y funcionamiento de la dependencia, a efecto de conformar la infraestructura administrativa necesaria que sustente el desarrollo de las nuevas facultades y funciones conferidas a la Secretaría.

Este proceso de redefinición y reordenación efectuado, derivó en el cambio de denominación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia por el de Secretaría de Salud.

La actual etapa de desarrollo de los servicios de salud se caracteriza por el propósito de establecer y consolidar el sistema nacional de salud, apoyado en una -- cabal descentralización y sectorización conducida por la Secretaría de salud.

Asimismo, se identifica esta etapa por el uso integrativo de la programación sectorial como un ejercicio participativo, democrático y ordenador que permita el uso eficiente de los recursos y la adopción de las medidas nece

sarias para el goce del derecho a la protección de la salud. Además, esta etapa se caracteriza por el esfuerzo -- descentralizador de los servicios a población abierta y en materia demodernización administrativa y legislativa de la - salud, a través de la simplificación y racionalización de las estructuras, procedimientos y sistemas de gestión, así como por la puesta en vigor de nuevos ordenamientos en materia de descentralización.

La nota sobresaliente de esta tercera etapa son los trabajos para articular esfuerzos dispersos, para lo-- gurar la racionalización en la asignación y el uso de los - recursos y para consolidar el propósito rector de avanzar en la implantación de una sociedad más igualitaria en el - ámbito de la salud. (11)

(11) Cfr. Manual de Organización de la Secretaría de Salud. México 1988. p. 6 a 12.

CAPITULO IV.

DELITOS EN MATERIA DE INHUMACIONES Y EXHUMACIONES.

En el Código Penal como en otros ordenamientos penales latinoamericanos basados en modelos europeos del siglo XIX, legisla sobre estas infracciones disponiendo en una misma unidad sistemática de la parte especial, a la manera de algunos de esos modelos, delitos que son de índole disímil: inhumaciones y exhumaciones ilegítimas y violación de sepulturas y vilipendio de cadáveres.

La penalización de las inhumaciones y exhumaciones ilegales corresponde primordialmente a la protección jurídica de la salubridad pública y al imperativo de que los restos mortales obtengan reposo permanente, en las condiciones de dignidad debidas, en sitios especial y conocidamente destinados al efecto. Ello satisface, a la vez que sentimientos humanitarios, eventuales necesidades forenses.

La ilegalidad de las inhumaciones y exhumaciones está remitida por el Código Penal, que en el epígrafe de este capítulo único del título XVII habla de violación de "leyes", a otra instancia legislativa de igual jerarquía. Son, en efecto, el código Civil, la Ley General de Salud, y otras leyes, los que determinan las normas a que deben ---

ellas quedar sujetas, y cuya transgresión las torna punibles.

Castiga la ley con la pena de prisión de tres días a dos años o de 30 a 90 días multa, al que exhume un cadáver sin los requisitos legales o con violación de derechos.

La hipótesis de hecho relativas a la inhumación delictiva, castigadas con iguales penas, son, en cambio, algo más complejas y se conforman primeramente en torno a la acción de sepultar un cadáver o un feto humano sin la orden de la autoridad que debe darla o sin los requisitos que exigen el Código Civil, la Ley General de Salud o leyes especiales. A ellos se agregan aquí las de destruir un cadáver o un feto y la de ocultarlos, que manifiestamente no podría nunca estar sujeta a requisitos legales que la hicieran lícita. Se conforman, en seguida, en torno de las mismas --- tres acciones antedichas, y esta vez sólo respecto de un cadáver y no ya de un feto, en el caso de que la muerte haya sido consecuencia de golpes, heridas u otras lesiones, y el feto haya sabido esa circunstancia.

Figura delictiva completamente diferente es la de violar un túmulo, un sepulcro, una sepultura o un féretro, - en la cual no recae ya la acción en los restos humanos mismos, sino en los sitios en que ellos reposan o en la caja - que los contiene, e importan un atentado al sentimiento de piedad que se debe a los difuntos. La pena privativa de la libertad es aquí mayor, prisión de 1 a 5 años.

Contra ese mismo sentimiento atenta, por último, la acción de profanar un cadáver o restos humanos con actos de vilipendio, mutilación, brutalidad o necrofilia. Si los actos de necrofilia consisten en la realización del coito, la pena que normalmente es de 1 a 5 años, pasa de 4 a 8 -- años.

LA INHUMACION.

Desde 1859 se le dá gran importancia a lo relacionado con la inhumación y se dan los artículos que regirán - esta materia y que sirven de base para la Constitución de -- 1917 en donde se incluyen para darle base al surgimiento -- del Código Sanitario, que hasta nuestros días se toman como base muchos de sus artículos.

Para que una inhumación sea legal nos dice el Reglamento del Registro Civil, que el Juez del Registro Civil ordenará la inhumación o cremación de los cadáveres que se internen en el Distrito Federal, así como el levantamiento del acta de defunción respectiva, supervisará el estricto cumplimiento de las guardias que el Juzgado Cental realice para trámites funerarios los sábados - domingos y días festivos.

Ninguna inhumación se podrá llevar a cabo sin la autorización escrita del Juez del Registro Civil, el - - cual se asegura del fallecimiento y que, salvo orden de la autoridad correspondiente, no puede llevarse a cabo - sino hasta después de transcurridas doce horas y antes - de 48 a partir del deceso, se tendrá que levantar una ac - ta de defunción que contendrá todos los datos o declaraciones que se requieran, firmando por dos parientes o ve - cinos, cuando alguna persona se dé cuenta de algún falle - cimiento está obligada a dar parte al Juez del Registro Civil, si el fallecimiento ocurriere donde no hay oficinas del Registro Civil, dará constancia de este hecho la autoridad municipal y se le dará aviso al Juez del Regis - tro Civil, el Juez del Registro Civil está obligado a -- dar parte a la Autoridad Judicial, cuando sospeche que - alguna muerte ha sido violenta, se realizarán las averi - guaciones necesarias, y remitirá el resultado de sus averi

guaciones al propio Juez del Registro Civil para que se --
asiente en acta, si se ignora la identidad del cadáver se -
anotarán sus señales y el número del acta de la averigua---
ción.

La Ley General de Salud nos dice que sólo podrá --
dársele entierro o cremación a un feto previa expedición --
del certificado de muerte fetal.

Nuestro Reglamento Federal de Cementerios es muy
claro en el sentido de que las inhumaciones sólo se podrán
efectuar sin excepción alguna en los cementerios autoriza--
dos por la ley que reúnan los requisitos que establece el -
Código Sanitario y este propio Reglamento, con la previa or
den escrita del Juez del Registro Civil o del funcionario -
que haga sus veces, y presentación del certificado médico -
de defunción expedido esté de acuerdo con lo dispuesto por
el Código Sanitario y teniendo en cuenta todos los requisi-
tos:

Que haya un certificado de defunción que contenga
todos los requisitos ordenados por la ley.

Que la inhumación o cremación se realice después
de haber transcurrido doce pero antes de 48 horas del fallecimiento;

a menos que exista autorización de la autoridad sanitaria correspondiente.

Cuando se trata del cadáver de un niño que nació - muerto o por causa de un aborto, en el certificado se - - asentará tal circunstancia, agregando las causas que originaron ésto último.

Ningún cadáver podrá permanecer sin inhumarse o -- cremarse más de cuarenta y ocho horas, solo que lo exijan así determinadas investigaciones judiciales o que la Se-- cretaria de Salud autorice su embalsamiento o conserva- - ción, de acuerdo con los requisitos establecidos.

Se debe tener un permiso especial previo de la Se-- cretaría de Salud para la conservación de un cadáver sin inhumar; después del plazo máximo señalado para la inhuma-- ción.

Los registros de nacimiento y de matrimonio quedan asentados en sus libros respectivos poniéndoseles a di- - chas actas los folios en que constan estas actas, asimismo a las actas de defunción se les asentarán dichos folios - ya que de igual manera quedan registradas en dichos libros.

El acta de fallecimiento debe contener:

- I. Nombre, apellido, edad, ocupación y domicilio que tuvo el difunto.
- II. Estado civil de éste, y si era casado o viudo el nombre y apellido de su cónyuge.
- III. Nombre y apellido, edad, ocupación y domicilio de los testigos y, si fuesen parientes, el grado en que lo sean.
- IV. Los nombres de los padres del difunto si se supieren.
- V. La clase de enfermedad que determinó la muerte y, específicamente el lugar en que se sepulte el cadáver
- VI. La hora de la muerte, si se supiere, y todos los informes que se tengan en el caso de muerte violenta.

Para que las autoridades del Registro Civil puedan expedir un certificado de defunción se requiere que el médico, tenga registrado su título en la Dirección de Profesiones dependiente de la Secretaría de Educación.

Para la inhumación e incineración de cadáveres, de sempeña un papel muy importante el médico forense, ya que

no puede autorizarlas el Juez del registro Civil sin la previa presentación del Certificado Médico de Defunción.

Para el caso del aborto, el médico se plantea el problema de si debe o no expedir Certificado de Defunción, y en consecuencia si para la inhumación es indispensable la llamada, ¡Acta de Fallecimiento!.

Para el feto, (producto de la concepción) es in--cuestionable que es un cuerpo organizado y privado de vida, en el que alteraciones de su estructura, de su textura y de su composición, y que es incapaz de llevar a cabo sus fun--ciones, por lo mismo no podrá realizarse su inhumación sin que exista autorización escrita, dada por el Juez del Registro Civil, por lo que el perito médico expedirá el certifi--cado respectivo, para que el Juez del Registro Civil pueda levantar el acta de fallecimiento. En dicha acta se expresará únicamente el sexo del producto, y contendrá los nom--bres, apellidos, edad, ocupación y domicilio de los testi--gos y si fuesen parientes, el grado en que lo sean, en se--gundo lugar el nombre de los padres, o de la madre, en su - caso, y la causa que determinó la muerte debiendo especi--ficar, como ordena la ley, el lugar en que se sepulte el cadáver, agregándosele todos los informes que se tengan en caso

de que no fuese terapéutico el aborto. (1)

"En caso de toda muerte violenta, homicidio, suicidio, muerte súbita sospechosa, muerte por accidente o enfermedad profesional, se requiere para los efectos de la ley, comprobar la causa de esa muerte, mediante la necropsia médico forense". (2)

Los certificados de defunción no son una obligación impuesta por la ley al médico, nadie puede apremiarles más que una autoridad ya que el certificado de defunción -- exige indicar la causa exacta de la muerte, y si este profesional no ha sido su médico de cabecera de la persona en su agonía o fallecimiento se encuentra en la imposibilidad de conocer de esta causa, salvo en los casos indiscutibles de accidentes graves (estallidos, explosión, quemaduras, etc).

El que el médico se rehuse a extender el certificado de defunción tiene solamente por consecuencia retardar la inhumación hasta que la justicia conceda el permiso de

(1) Quiroz Cuarón, Alfonso. op. cit. p. 536 y 537.

(2) Quiroz Cuarón, Alfonso. op. cit. p. 575.

inhumar, tras haber procedido a una investigación policial y, eventualmente, a observaciones médico legales, (levantamiento de cadáver o autopsia).

"La ley fija un término mínimo de doce horas y -- otro máximo de cuarenta y ocho horas después del fallecimiento para efectuar la inhumación. El tiempo máximo odedece a razones de higiene, por los fenómenos de putrefacción, el - mínimo, a la necesidad de evitar las inhumaciones prematu-- ras en caso de muerte aparente". (3)

Cuando los cadáveres y restos humanos que remita el Servicio Médico Forense sean de personas desconocidas, - para su inhumación en la fosa común, deberán estar relacionados individualmente con el número del acta correspondiente, además de los requisitos que exija la Oficina Central del - Registro Civil y la autoridad Sanitaria del departamento -- del Distrito Federal, para que puedan ser depositados en la fosa común, estas fosas comunes serán únicas y estarán ubicadas en los cementerios que determine el Departamento del Distrito Federal.

(3) Rojas Nerio. Medicina Legal. Editorial El Ateneo. Buenos Aires, 1982. p. 128.

Las delegaciones están obligadas a prestar los -- servicios de inhumación, exhumación y reinhumación de cadáveres, restos humanos y restos humanos áridos o cremados en los panteones.

Cuando los cadáveres vayan a permanecer sin inhumar o incinerarse, por más tiempo del señalado se deberán de seguir los procedimientos establecidos para la conservación de el cadáver.

I. La refrigeración de cámaras cerradas a temperaturas menores de cero grados centígrados;

II. Embalsamiento mediante la inyección intravascular de soluciones antisépticas;

III. La inmersión total del cadáver en recipientes cerrados que contengan soluciones antisépticas, y

IV. Los demás que determine la Secretaría, tomando en cuenta los avances científicos que se vayan dando en esta materia.

La fosa común es el lugar destinado para la inhumación de cadáveres y restos humanos no identifiados.

Inhumar es darle sepultura a un cadáver.

La internación es el arribo al Distrito Federal de un cadáver, de restos humanos o de restos humanos áridos o cremados, procedentes de cualquier Estado de la República, o del extranjero, con la previa autorización de la Secretaría de Salud.

Los restos humanos son la parte de un cadáver o de un cuerpo humano.

CLASES DE INHUMACION.

Dice nuestra Ley General de Salud que el destino final de todo cadáver es la inhumación; la cremación o incineración.

Pero aparte de los dos anteriores que son los más comunes la ley contempla otra forma para disponer de los cadáveres que aunque no son muy usuales se dan algunos casos:

I. La inclusión en acrílico y otras sustancias plásticas;

II. La conservación permanente mediante tratamiento a base de parafina;

III. La conservación permanente de esqueletos con fines de docencia;

IV. El embalsamiento permanente con fines análogos;

V. La conservación permanente de órganos, y tejidos mediante sustancias fijadoras para fines de docencia,

VI. Los demás métodos que se pueden utilizar para el fin de obtener la conservación o desintegración, en las condiciones sanitarias que autorice la Secretaría de Salud.

Hay dos clases de inhumación que se llevan a cabo que es:

I. La inhumación que se realiza con apego a la ley con todos los requisitos establecidos para este efecto y es la que se da como legal o válida ante la ley, y

II. La inhumación clandestina ésta se lleva a efecto generalmente para ocultar un delito, o en algunos otros casos por falta de recursos económicos para solventar este gasto.

La cremación, es el acto de destruir el cadáver - por medio del fuego, y éste hecho generalmente se realiza - por disposición en vida de la persona ya fallecida.

"La inhumación clandestina en que, para mayores - garantías de la vida humana, se trata de vigilar todo acto por el que pudiera desaparecer el cadáver de una persona -- que hubiese sido víctima de violencias o atentados y a la -- vez de cerciorarse que el acto se realiza conforme a todas las reglas de higiene correspondientes, pues si alguien se- pulta al pariente más allegado sin dar los avisos y recabar las licencias del caso, pero sin motivo ni propósito alguno de ocultación y correspondiendo a todo lo que la autoridad podría exigir, en materia de medicina preventiva, su acto - no tendrá más antijuridicidad que la de carácter formal que - deriva de la desobediencia a un mandato de la ley. No ha -- causado ese acto concreto un daño ni un peligro al interés jurídico protegido". (4)

"El dr. Arturo Baledon Gil dice: Mi opinión muy personal, es que científicamente, higiénicamente, económica- mente y socialmente; la cremación ofrece ventajas sobre la inhumación". (5)

(4) Villalobos Ignacio. Derecho Penal Mexicano. Parte Gene- ral. Editorial Porrúa. S.A. Mexico, 1960. p. 236.

(5) Malamud Russek, Carlos David. Derecho Funerario. Editó- rial Porrúa. S.A. México, 1979. p. 60.

La cremación es el acto de la destrucción del cadáver humano por medio del fuego, que lo reduce a cenizas - mediante la acción de elevadísimas temperaturas en hornos - especiales; ésta puede ser una cremación autorizada en vida por la misma persona ya fallecida, o puede ser una cremación clandestina sin apego a la ley para ocultar un hecho delictuoso.

"Que se decapitara un cuerpo humano, o se mutilara cuando éste ya estuviere muerto, creyéndolo con vida, -- así no resultará consumado el delito pensado pero sí el de profanación de cadáveres". (6)

RETENCION.

Los cadáveres no podrán ser retenidos por falta -- de pago de asistencia médica en clínicas, sanatorios u hospitales, más que el tiempo necesario que establece la ley.

Los cadáveres humanos no podrán permanecer sin -- inhumarse o cremarse más de cuarenta y ocho horas, salvo -- que así lo exijan determinadas investigaciones judiciales o (6) Villalobos Ignacio. op. cit. p. 458.

que la Secretaría de Salud haya autorizado su embalsamiento o conservación, de acuerdo con los requisitos que establece el reglamento que se encarga de dicha materia.

La refrigeración sólo podrá permitirse en los establecimientos oficiales o en los hospitales que cuentan con cámara frigorífica debidamente acondicionada para estos casos, tan luego como sea sacado el cadáver de la cámara frigorífica será inhumado o cremado dicho cadáver.

Asimismo, la doctrina sostiene que el cadáver no es objeto de comercio y por lo tanto no se puede justificar la propiedad sobre el cuerpo.

"También sostiene la corte que el destino normal del cadáver el de ser dejado a la paz del sepulcro, siendo este destino incompatible con la comercialidad". (7)

Los cadáveres o restos humanos, deberán inhumarse in cinerarse, o embalsamarse entre las doce y cuarenta y ocho horas siguientes a la muerte, salvo que exista alguna autorización específica de la Secretaria de Salud, o - - -

(7) Malamud Russek, Carlos David. op. cit. p. 149.

por disposición del Ministerio Público, o de Autoridad Judicial, de que se retenga el cadáver humano para que se realicen en él algunas investigaciones previas a la inhumación.

No se podrá retener el cadáver para que se realicen los estudios científicos sin autorización del Ministerio Público, Autoridad Judicial o de sus familiares o deudos.

PENALIDAD.

"La defensa social, defensa de uno mismo de orden y de organización que haga posible la vida en común". (8)

La pena es una conducta obligatoria que rige como un estímulo que sirva para aminorar los delitos, y para corregir al delincuente para reformarlo para el porvenir, y así mantener el orden jurídico.

El Reglamento de cementerios del Departamento del Distrito Federal en su artículo 78.- Nos dice; corresponde

(8) Villalobos, Ignacio. op. cit. p. 76.

a las Oficinas de Panteones de las Delegaciones levantar -- las actas en que haga constar las violaciones y las responsabilidades en que incurran los comisionados, las que se -- harán efectivas por la Tesorería del Distrito Federal, si -- se trata de sanciones pecuniarias, y en los demás casos las oficinas mencionadas impondrán las sanciones que procedan -- conforme a las disposiciones aplicables.

Artículo 79.- Las sanciones pecuniarias que exigen a los infractores de la obligación de pagar los daños y perjuicios que hubiere ocasionado, no los libera de otras -- responsabilidades en que pudiera haber incurrido y, en su -- caso, se impondrán sin perjuicio de proceder a la revoca-- ción de la concesión.

Cuando no se verifique correctamente la certifica ción de la pérdida de la vida, cuando se dió en caso de -- trasplante y extienda el certificado de defunción, se sancionará con multa de 50 a 500 veces el salario mínimo general diario vigente en las zonas económicas de que se trate.

Cuando los certificados no sean expedidos por pro fesionales; o si los certificados no son las formas autorizadas por la Secretaría de Salud, se impondrá una sanción -- administrativa de hasta 20 veces el salario mínimo general

diario vigente en la zona económica de que se trate.

Al que oculte o destruya un cadáver o feto humano se le impondrá prisión de tres días a dos años además de una multa de 30 a 60 días; ésto es si lo hizo sin orden de la autoridad o sin los requisitos que exijan los Códigos Civil y Sanitario, ésto es en el Código Penal del Distrito Federal y en el mismo Código Penal, pero en el Estado de México, se impondrá de tres días a dos años de prisión y multa de tres a ciento cincuenta días por los mismos delitos de ocultamiento y destrucción de cadáveres o fetos humanos.

Para quien retenga un cadáver sin orden expresa por autoridad competente se les impondrá de tres meses a dos años de prisión y de cincuenta a cuatrocientos días multa en el Estado de México, en el Código Penal del Distrito Federal no está contemplado.

Las infracciones que no estén contempladas ni previstas en la Ley General de Salud serán sancionadas con multa equivalente hasta por 500 veces el salario mínimo general vigente.

Habrá sanción de arresto hasta por 36 horas.

I. A la persona que interfiera o se oponga al -- ejercicio de las funciones de la autoridad sanitaria, y

II. A la persona que en rebeldía se niegue a cumplir los requerimientos y disposiciones de la autoridad sanitaria, provocando con ello un peligro a la salud de las -- personas, (Sólo procederá esta sanción, si previamente se -- dictó cualquier otra de las sanciones a que se refiere este capítulo).

Si se impone arresto, se comunicará la resolución a la autoridad correspondiente para que se lleve a cabo.

Para los efectos de esta ley, el ejercicio de las facultades discrecionales por parte de la autoridad sanitaria competente se sujetarán a los criterios, en los términos de la Constitución Mexicana en los artículos 14 y 16, -- tomándose en cuenta las necesidades sociales y nacionales, y en general los derechos e intereses de la sociedad, considerándose los precedentes que se haya dado en el ejercicio de las facultades específicas que van a ser usadas, así como la experiencia acumulada al respecto, así como lo que establezca el superior jerárquico, las resoluciones tomadas -- se harán saber por escrito dentro del plazo que marca la -- ley, o en un plazo no mayor de cuatro meses contados, a partir de la recepción de la solicitud del particular.

El ejercicio de la facultad para imponer las sanciones administrativas, previstas en la presente ley, prescribe en cinco años.

DE LAS DILIGENCIAS DE EXHUMACION.

REQUISITOS.

Exhumación. Ex-Fuera; HUMUS- Tierra.- Es el -- acto de desenterrar, retiro de un cadáver del correspondiente ataúd empleado en su inhumación en la tierra, o bóveda, nicho, cripta, etc.

"Se efectúa generalmente por voluntad de los deudos con propósito de traslado o cremación, o por orden judicial, en este último caso se busca practicar una autopsia - en otro reconocimiento; tendiente a establecer la causa de la muerte o a recoger algún dato necesario para la investigación judicial". (9)

"La exhumación es el acto de retiro de un cadáver del correspondiente ataúd empleado para la inhumación en la

(9) Quiroz Cuarón, Alfonso. Medicina Forense. editorial Porrúa. S.A. México, 1982. p. 601.

tierra, bóveda, nicho, etc., ello se efectúa por razones -- higiénicas, por voluntad de los deudos con propósito de -- traslado, reducción, cremación o por orden judicial". (10)

En el decreto que emitió el gobierno Mexicano en -- 1857 ya se le dió gran importancia a las exhumaciones ya -- que desde entonces se autorizaron exhumaciones prematuras -- por orden de la autoridad competente y con todas las precau-- ciones higiénicas y castigaba a quienes efectuaban estas -- exhumaciones sin los requisitos pedidos.

El Reglamento Federal de Cementerios de 1988, ordena -- ba que los cadáveres de adultos permanezcan en sus fosas -- por regla general seis años, y los de los niños cinco años, éste término podrá ser aumentado o disminuído por la Secre-- taría de Salud, se podrán efectuar exhumaciones prematuras con los requisitos señalados por la ley.

La Secretaria de Salud, señala los requisitos neces-- rios para que se lleve a efecto una exhumación prematura:

(10) Rojas Nerio. Medicina Legal. Editorial El Ateneo. Bue-- nos Aires, 1982. p. 141.

I. Se requiere el permiso previo de la Secretaría - de Salud dado directamente, previa solicitud que presenten los interesados;

II. Copia certificada de l acta de defunción del Re gistro Civil de la persona cuyos restos se traten de exhu-- mar.

Cuando la exhumación sea para trasladar los restos - humanos de un lugar a otro del cementerio de reinhumación - se hará inmediatamente, tomando en cuenta todos los requisii tos.

Para llevar a cabo las exhumaciones prematuras se ob serva las siguientes prácticas:

I. Si se trata de una bóveda bajo tierra durante el trabajo de remoción es necesario rociar agua o creolina pa- ra evitar que se formen nubes de polvo durante las paladas, durante el trabajo de poner al descubierto la bóveda es con veniente tomar muestras de la tierra que se extrae, a dis-- tintas profundidades de la fosa, por requerirse en algunas ocasiones un análisis de esa tierra.

II. Descubierta la bóveda se practicarán en ella dos orificios en ambos extremos para inyectar por un cloro naciente, esperando por el otro el escape del gas, después de lo cual se procederá a la apertura de la misma bóveda ya que está desodorizada y desinfectada se dejarán pasar 15 o 20 minutos para introducir gas formaidehídico, para matar las larvas e insectos que se hubieran desarrollado en el cadáver, se abre la bóveda y se deja ventilar 15 o 20 minutos para evitar molestias y daños al personal encargado de la - apertura de la caja.

III. Se extrae el ataúd y se le hace igual clorización que la hecha a bóveda, pero se podrá dispensar este requisito si el cadáver fue inyectado.

IV. Terminada esta labor se expone el cadáver, al que se practicará la autopsia o la investigación médico-forense respectiva, que haya motivado la exhumación.

Cuando el cadáver se encuentre directamente en la tierra sin ataúd, es pertinente que la renovación de la tierra se realice alrededor de la tierra en el sitio en que se supone se encuentra el cadáver, a fin de evitar que se deteriore o destruya el cuerpo y así dificultar las investigaciones y la autopsia o necropsia, en este caso ya no se po-

drá proceder con todas las reglas de higiene que con un cadáver en ataúd.

Si se trata de una cripta, nicho o bóveda no cubiertos de tierra, para su apertura se procederá a inyectar exclusivamente el cloro formaldelhídico.

Hay casos en los que es necesario, para la investigación necrópsica completa trasladar el cadáver al anfiteatro siendo estos casos muy raros, si la investigación se practica en el lugar de la exhumación terminada ésta se --- practicará la reinhumación sin requerir para ello ninguna otra tramitación administrativa ante las autoridades del Registro Civil, y cuando la investigación necrópsica no se -- realice en el lugar de la exhumación después de la investigación los médicos expedirán el certificado respectivo de de función para que las autoridades del Registro Civil ordenen la debida inhumación de acuerdo a la ley.

El Reglamento del Cuerpo Médico-Legista del Dis--trito Federal, ordena que las exhumaciones se lleven a efecto con estricto cumplimiento de las reglas de higiene.

Los peritos médico-legistas están obligados a ren

dir los dictámenes de autopsias a más tardar dentro de las 24 horas de haber sido practicada, excepto en los casos en que sea necesario recabar antecedentes y se requiera mayor tiempo, deberán extender el certificado de defunción inmediatamente después de practicada la autopsia.

Los derechos sobre inspección y vigilancia de las exhumaciones prematuras, de las operaciones relativas a la conservación y traslado de los cadáveres, serán fijados por la misma ley o disposiciones establezcan.

La autoridad Sanitaria o los Reglamentos determinarán el tiempo mínimo que han de permanecer los restos - en las fosas mientras el plazo no termine, y solo se podrán verificar las exhumaciones ordenadas por las autoridades judiciales mediante los requisitos exigidos a cada caso fijados por las autoridades sanitarias.

Para efectuar una exhumación prematura por orden judicial es necesario participar este hecho a las autoridades de Salud para que supervisen las medidas prescritas por el Reglamento y Código Sanitario.

Con la orden expresa y por escrito de la autoridad judicial, los peritos médicos-legistas se trasladarán -

al lugar indicado en dicha orden, y fijado el sitio exacto se procederá a la exhumación.

El funcionario está obligado a manifestar todos - los detalles que orienten a la autopsia remitiendo copia de la historia clínica a tiempo para que se efectúe una necropsia exacta y no después se pretenda hacer una tardía exhumación ya que es más difícil esta tardía necropsia por la decomposición en que se encuentra el cadáver, los médicos están de acuerdo en que una autopsia no puede rehacerse, y -- una autopsia deficiente ya se queda definitivamente así, -- porque no puede existir una reautopsia cuando se han abierto todas las cavidades orgánicas, se han maltratado los tejidos, y se ha perdido aquella relación anatómica, ya que se ha alterado toda la estructura íntima de los tejidos por -- los fenómenos de la desintegración cadavérica.

"Exhumación, esta diligencia permite a las autoridades judiciales ordenar la extracción del cadáver de su sepultura para cumplir con algunas pruebas judiciales. En varios casos son ordenadas porque se ha aceptado en un principio el certificado de un médico que verifica la muerte, y se echa de menos la diligencia de la autopsia, que es requisito indispensable cuando se investiga alguna responsabilidad". (11)

(11) Uribe Cualla Guillermo. Opúsculos de Medicina Forense.- Editorial Temis. Bogotá, 1968. p. 153 y 154.

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

- PRIMERA.- La Secretaría de Salud juega en la actualidad un papel muy importante en relación con la sanción de los delitos en materia de inhumaciones y exhumaciones, razón por la cual debe incrementar su quehacer a efecto de que en lo posible se disminuya la comisión de los citados ilícitos.
- SEGUNDA.- El bien jurídico tutelado en el delito en materia de inhumaciones y exhumaciones, debe ser el respeto que merecemos todos los humanos en relación con nuestros difuntos, sean familiares o simplemente amigos.
- TERCERA.- La conducta del agente activo del delito objeto de nuestro trabajo recepcional es de acción, toda vez que se requiere de un movimiento corporal para que nuestra conducta se adecúe a lo dispuesto por los artículos 280 y 281 del Código Penal para el Distrito Federal.
- CUARTA.- La forma de culpabilidad que aparece en el delito sujeto a esta tesis, es el dolo, toda vez que de la simple lectura de los numerales aludidos, generalmente -- existirá la intención del sujeto activo para llevar a cabo el ilícito.

- QUINTA.- No se puede aplicar ninguna causa de justificación en el ilícito en cuestión, por ello sostenemos que la conducta en el caso que nos ocupa es comúnmente antijurídica.
- SEXTA.- Es urgente que tomemos conciencia los humanos de respetar los restos humanos, pues resulta un deber moral y no podemos soslayar que la moral y el derecho, a pesar de ser aparentemente disímbolas, ambas coinciden en marcarle al hombre pautas a seguir para que en su fuero interno y en sus relaciones con los demás impere la concordia y el ánimo de convivir con nuestros semejantes.
- SEPTIMA.- La exhumación de cadáveres se presta para el concurso real de delitos, ya que además se puede presentar el robo y el tráfico de cuerpos humanos, conflicto que se ha incrementado a últimas fechas de manera inexplicable.
- OCTAVA.- Es deber del Estado crear los mecanismos más idóneos con el fin de que los delitos en materia de inhumaciones y exhumaciones disminuyan, pues de lo contrario los cementerios corren el peligro de convertirse a corto plazo en un sitio adecuado para hacer negocio con la venta de restos humanos que lo mismo pueden servir para aprovechamiento de estudiantes de medicina que para lucrar con ellos.

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

ACOSTA ROMERO , MIGUEL. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
EDITORIAL PORRUA.MEXICO 1984.4ª EDICION.

BERNALDO QUIROZ , CONSTANCIO.ALREDEDOR DEL DELITO Y DE LA PENA.--
EDITORIAL VDA. DE RODRIGUEZ.MADRID ESPAÑA,1904.

CARRANCA Y TRUJILLO , RAUL.DERECHO PENAL MEXICAO.PARTE GENERAL.--
EDITORIAL PORRUA.MEXICO 1991.17ª EDICION.

CARRANCA Y TRUJILLO , RAUL. CARRANCA Y RIVAS , RAUL.CODIGO PENAL
ANOTADO.MEXICO 1991.16ª.EDICION.

CATELLANOS TENA , FERNANDO.LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PE
NAL.EDITORIAL PORRUA.MEXICO 1992.31ª. EDICION.

MARQUEZ PIÑERO , RAFAEL. DERECHO PENAL. EDITORIAL TRILLAS.MEXICO-
1990.2ª. EDICION.

PORTE PETIT , CELESTINO.APUNTAMIENTOS DE LA PARTE GENERAL DE DERE
CHO PENAL.EDITORIAL PORRUA.MEXICO 1983.8ª.EDICION.

ROJAS , NERIO.MEDICINA LEGAL.EDITORIAL ATENEEO. BUENOS AIRES ARGEN
TINA 1982.

QUIROZ CUARON , ALFONSO.MEDICINA FORENSE.EDITORIAL PORRUA.MEXICO-
1982.

VELA TREVIÑO , SERGIO. ANTIJURICIDAD Y JUSTIFICACION.EDITORIAL --
TRILLAS.MEXICO 1986.2ª. EDICION.

VILLALOBOS , IGNACIO. DERECHO PENAL MEXICANO.EDITORIAL PORRUA.ME-
XICO 1990.5ª. EDICION.

L E G I S L A C I O N

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY GENERAL DE SALUD.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

REGLAMENTO DE CEMENTERIOS DEL DISTRITO FEDERAL.

REGLAMENTO PARA AGENCIAS DE INHUMACIONES EN EL DISTRITO FEDERAL.

D I V E R S O S

MANUAL DE ORGANIZACION DE LA SECRETARIA DE SALUD.MEXICO 1988.