



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**  
**CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO**

---

---

**REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL. EL CASO DEL  
SERVICIO PÚBLICO DE PANTEONES EN EL MUNICIPIO  
DE TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO**

TESINA QUE PARA OBTENER  
EL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
PRESENTA:

**María Fernanda Vázquez Linares**

CON LA DIRECCIÓN DE:  
DR. EN C. ALEJANDRO ALEJO POMPILIO AGUILAR

**TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, NOVIEMBRE DE 2021**

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
<b>CAPÍTULO 1. ELEMENTOS DEL MARCO CONCEPTUAL</b>	9
1.1. La potestad reglamentaria en los municipios	10
1.2. Reglamentos municipales en el marco jurídico	11
1.3. Reglamentación y realidad social	14
1.4. Los principios generales del derecho en la reglamentación	15
1.5. Ambigüedad y dislates en la reglamentación	17
1.6. El trialismo jurídico	19
1.7. Teorías sobre el origen del municipio	21
1.8. Gobierno municipal: gestión pública, servicio público y obra pública	24
1.9. Teorías sobre los servicios públicos	27
1.10. Caracteres del servicio público	28
1.11. Modalidades en la prestación de los servicios públicos	30
1.12. El servicio público de panteones	33
<b>CAPÍTULO 2. EL CONTEXTO DE LOS PANTEONES EN MÉXICO</b>	36
2.1. Generalidades del municipio mexicano	37
2.2. Marco jurídico del municipio mexicano	40
2.3. Los servicios públicos municipales	44
2.4. El servicio público de panteones en México	47
<b>CAPÍTULO 3. EL SERVICIO PÚBLICO DE PANTEONES EN EL MUNICIPIO DE TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO</b>	50
3.1. Nota metodológica	51
3.2. Generalidades de la gestión pública de Texcoco	52
3.3. La organización del servicio público de panteones	55
3.4. Percepción social sobre el servicio público de panteones	63

3.5. Normas esenciales sobre el servicio público de panteones	66
3.6. Los valores en el servicio público de panteones	69
3.7. Técnica jurídica aplicada en el servicio público de panteones	71
3.8. Estructura de un reglamento de panteones públicos de Texcoco	73

<b>CONCLUSIONES</b>	78
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	80





## INTRODUCCIÓN

El municipio es una figura jurídica que con el paso del tiempo ha tomado forma dentro del sistema federal mexicano, al grado de representar hoy día un nivel de gobierno cercano a la población de corte democrático y popular, que encuentra su mayor legitimidad social en las atribuciones incluidas en el marco constitucional federal y local, además de su reglamentación interna. La administración pública municipal tiene entre sus atribuciones y el mecanismo de regulación de la prestación de los servicios públicos en materia de panteones de conformidad al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción II y III. Por esta razón, el Ayuntamiento está obligado a tutelar dicha prestación como un derecho humano para ofrecer un servicio público de calidad a la ciudadanía.

El argumento central que se expone deriva de las deficiencias recurrentes que aún se presenta en la gestión pública municipal sobre la carencia de reglamentos que brinden certidumbre a las personas, a punto de cumplir el primer cuarto del siglo XXI, con respecto a normatizar los panteones en el mundo de lo jurídico. Tal carencia significa, literalmente, renunciar a la potestad reglamentaria que posee el municipio, como es el caso del Ayuntamiento de Texcoco, Estado de México, que cuenta con una reglamentación insuficiente privada de la perspectiva de la norma jurídica, pese a las reformas constitucionales de 1983 y 1999 que le ofrecen más competencias, permitiendo la discrecionalidad, la incertidumbre y el abuso de autoridad en la actuación del servidor público. La falta de reglamentación ocasiona que en el municipio de referencia se aluda a “panteones comunitarios” y no a panteones públicos en 34 de las 56 localidades que cuentan con un panteón respectivo de la comunidad sin la debida autorización sanitaria, pero administrados por usos y costumbres.

Este trabajo tiene como objetivo general analizar la estructura, funciones, objeto y actores del servicio de panteones en Texcoco, Estado de México, a través de los criterios aplicables a los servicios públicos, con el propósito de obtener información

diagnóstica pertinente para formular una propuesta de reglamentación en esa materia. De esta forma, los resultados extraídos de la investigación de campo aplicada en algunas localidades del municipio de Texcoco demostraron que ante el COVID-19 se aceleró la capacidad de cobertura municipal, quedando hasta el momento en un 89.9% en promedio, el 58% considera inaceptable el servicio de los “panteones comunitarios”, el 95% desconoce la existencia de un reglamento que regule este servicio y el 73% mostró estar de acuerdo con que el Ayuntamiento tome el control reglamentario de los panteones públicos. Esta situación establece la imperiosa necesidad de que el gobierno municipal actual tome como prioridad la administración de los panteones públicos para salvaguardar la dignidad de los restos humanos.

La metodología que se emplea ocupa, en primer lugar, el método analítico que permitió ubicar todo en su conjunto para ponderar cada uno de sus elementos al contribuir en la exploración y comprensión no sólo del funcionamiento de los “panteones comunitarios”, sino también en el trascendente requerimiento de contar con una reglamentación exacta. En segundo lugar, el método documental auxilió enormemente en el acopio de información relevante proveniente del Bando Municipal 2021, Plan de Desarrollo Municipal 2018-2021, informe de gobierno 2018 y 2019, leyes y reglamentos, entre otros. En tercer lugar, con el método jurídico se logró identificar el marco normativo que regula los cementerios en la localidad, así como la guía normativa para elaborar reglamentos internos. Y finalmente, la técnica de entrevista directa con estructura cerrada ayudó a conocer de cerca la problemática que pervive la administración de los panteones en Texcoco.

Esta tesina se encuentra dividida en tres capítulos. **EI CAPÍTULO 1. ELEMENTOS DEL MARCO TEÓRICO** valora diversos criterios aplicables al servicio de panteones, con la finalidad de determinar las potestades que el municipio debe tener dentro de su reglamentación interna, así también se muestra la importancia de que ésta sea con normas exactas que eviten interpretaciones ambiguas, y tribales, distantes de la teoría general del derecho, lesionando la obligación constitucional que el municipio tiene en la prestación de los servicios públicos. Un hallazgo

importante en este capítulo es que el Reglamento de la Dirección de Servicios Públicos del Ayuntamiento de Texcoco se integra de normas inexactas que dejan sin efectos y vigencia jurídica la aplicación de tal reglamentación.

## **EI CAPÍTULO 2. EL CONTEXTO ACTUAL DE LOS PANTEONES EN MÉXICO**

genera un análisis sobre la situación normativa que priva en el funcionamiento de los panteones en México, con el propósito de precisar el fundamento normativo que obliga al municipio a tutelar la prestación de los servicios públicos, mediante adecuadas políticas públicas que atiendan los cementerios de las localidades de conformidad al artículo 115 constitucional. Un hallazgo trascendente en este capítulo es que el municipio de Texcoco no ha logrado cristalizar sus atribuciones constitucionales en lo que respecta al servicio público de los “panteones comunitarios”, y la función de servicio público quedó reducida a una unidad administrativa: la Dirección de Servicios Públicos.

## **Y finalmente, en el CAPÍTULO 3. EL SERVICIO PÚBLICO DE PANTEONES EN EL MUNICIPIO DE TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO**

se presenta una humilde propuesta de estructura de reglamentación del servicio de panteones en el municipio, aplicando la técnica jurídica, a fin de reafirmar la potestad reglamentaria del Ayuntamiento en dicha materia. Un hallazgo sobresaliente en este apartado es que el Reglamento de la Dirección de Servicios Públicos se encuentra redactado con un lenguaje de norma semántica que le resta prescriptividad y coercibilidad en su instrumentación, ya que está diseñado en un lenguaje ligero, común y cotidiano, es decir, en un lenguaje que carece del significado jurídico.

## **CAPÍTULO 1. ELEMENTOS DEL MARCO CONCEPTUAL**

La muerte se considera un estado pasajero, un sueño del cual se despertará para ser llamado ante Dios. Saber el lugar exacto donde se sepulta un cuerpo consuela a los deudos quienes pueden ir a orar, llorar y recordar al ser amado; sirve a los familiares y amigos como paliativo para el dolor que sufren (Paredes, 2020: 139).

Este capítulo tiene como objetivo establecer los criterios propios de los servicios públicos aplicables al servicio de panteones, a través de la valoración de la literatura especializada, con el fin de precisar la reglamentación adecuada para el municipio de Texcoco, Estado de México. En esta perspectiva, se determinan las potestades que el municipio debe contar dentro de la reglamentación interna, así también se muestra la importancia de que ésta sea con normas exactas que eviten interpretaciones ambiguas, y tribales, distantes de la teoría general del derecho, lesionando la obligación constitucional que el municipio tiene en la prestación de los servicios públicos. El mundo jurídico positivo le ofrece al Ayuntamiento la enorme posibilidad de regular los servicios públicos, a partir del reconocimiento de la norma y las conductas que se pretenden regular, para lograr la mejor satisfacción de éstos en las personas al garantizar un espacio físico de descanso y depósito de restos humanos con dignidad.

Un hallazgo fundamental en este capítulo se asocia con las normas que dan contenido al Reglamento de la Dirección de Servicios Públicos del municipio de Texcoco, las cuales están edificadas bajo un espíritu de norma inexacta que le crea conflictos frente a las diversas comunidades que administran directamente los panteones de sus diversas localidades al argumentar que por usos y costumbres vigilan y controlan los cementerios de las localidades, pero en realidad es producto de la inexactitud de la norma contenida en dicho reglamento que la deja sin efectos y vigencia jurídica.

## **1.1. La potestad reglamentaria en los municipios**

El municipio representa una piedra angular del sistema federal mexicano, de hecho, va más allá de ser considerado una simple acepción teórica, en realidad es el instrumento vital que le da vida política, económica y social a las entidades federativas que integran el Estado mexicano. Éste a través de la historia ha demostrado que el ente municipal es la organización territorial y administrativa del país, y que su composición libre les permite garantizar competencias y atribuciones que mejoren la gobernabilidad y la gobernanza de sus demarcaciones al atender los problemas sociales sobre las diversas esferas públicas en que se desenvuelven las personas como lo establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos (CPEUM, 2021: 116).

Desde su perspectiva democrática, el municipio es la antesala ciudadana, es en pocas palabras, el rostro público en primera instancia del gobierno que conoce de cerca las necesidades pasadas, presentes y futuras de sus habitantes, que sienta las bases de legitimación social y representación política del sistema gubernamental. La evolución social de éste se encuentra hoy día incrustada en el respeto y garantía de los derechos humanos tras la reforma constitucional de 2011. Lo que quiere decir, que el funcionamiento jurídico y administrativo del Ayuntamiento debe tutelar los derechos fundamentales de sus habitantes. Ya no es una cuestión de tradicionalismo, sino de enfoque de los derechos humanos.

El municipio es un rostro netamente humano que requiere brindarle protección y seguridad a las personas, que por naturaleza el poder político tiene que “legislar e instaurar normas de convivencia y administración en ese ámbito” (Martínez, 2015: 11). Estas facultades jurisdiccionales que tiene el municipio le otorgan capacidad, como anota Mauricio Yanome, para regular la administración pública municipal al citar el artículo 115, fracción II, de la Carta Magna Federal:

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos

de policía y buen gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal (Yanome, 2005: 1242).

En este orden de ideas, el papel que juega el municipio como hacedor de normatividad positiva advierte varios significados muy elementales: 1) eficientar el servicio público de acuerdo con la reglamentación municipal; 2) mejorar la gestión pública como el medio idóneo para favorecer con mejores satisfactores las necesidades de la población; 3) ser un polo de atención que resuelva los problemas sociales; y, 4) adquirir la obligación constitucional de tutelar los derechos humanos en su propia jurisdicción. Así, el municipio tiene las condiciones para explotar con adecuadas oportunidades su propia reglamentación municipal.

Finalmente, el Ayuntamiento al ser el principal órgano de gobierno, que acompaña al Poder Ejecutivo Municipal, cuenta con el poder institucional para crear e implementar reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, a través de sus diversas unidades de dirección conforme a las leyes locales, como es el caso del uso de los panteones en el municipio de Texcoco.

## **1.2. Reglamentos municipales en el marco jurídico**

La misma palabra “reglamento” tiene enorme trascendencia para un municipio por su carácter prescriptivo, por lo que le corresponde al Ayuntamiento dictar la reglamentación necesaria, y suficiente, para que el gobierno municipal logre sus metas gubernamentales, atienda las demandas sociales y ofrezca un buen servicio público, como señalamos anteriormente. En este sentido, un buen gobierno se asocia a la implementación de su reglamentación municipal con efectos jurídicos. Esta reglamentación es un esquema operativo funcional para todo gobierno, carecer de ella conduce al municipio a una serie de dificultades que afectan notablemente su capacidad de gobernabilidad. De hecho, por ejemplo, el actual gobierno

municipal de Texcoco publicó el Bando Municipal 2021 y a manera de exposición de motivos señala que éste es: "...un instrumento primordial para promover el respeto de la ley, a la autoridad municipal, la adecuada convivencia, el sentido de pertenencia a una colectividad, reafirmar la paz social y hacer posible una sociedad armónica, plural, democrática e incluyente" (BM, 2021: 2).

El espíritu de toda reglamentación municipal es crear un gobierno de las leyes, que haga prevalecer la autoridad en su jurisdicción y se aplique la ley, indique que tiene que hacer el gobierno municipal, a quién va dirigido y cómo regula. Las normas que emanan del reglamento ofrecen competencia y obligaciones sobre cualquier acción gubernamental que se desarrolle en el municipio. Un vacío de éstas reconoce dos perspectivas: 1) reformar la reglamentación; y, 2) ausencia de reglamentación. En el caso de nuestro objeto de estudio con relación a la administración de los cementerios se ubica en el punto 1. En ambos, la reglamentación busca mejorar la capacidad de gestión del municipio.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 31 ofrece un panorama determinante de las atribuciones constitucionales que tienen los municipios en la entidad mexiquense, y en sus 46 fracciones hace referencia al conjunto de reglamentos que tiene que crear y aplicar para dar cumplimiento a las diversas funciones de los Ayuntamientos que marca el referido ordenamiento legal, en el artículo 125 destaca los servicios que el municipio debe ofrecer a la ciudadanía y en el artículo 126 define que a través de las diferentes "unidades administrativas" y "autoridades auxiliares", que integran la administración pública municipal, se realiza la prestación de los servicios públicos (LOMEM, 2014: 20-26 y 64-65).

El funcionamiento del gobierno municipal encuentra en la reglamentación la fundamentación de su actuar, que a través del tiempo se le ha dotado de más facultades para regular su régimen jurídico interior (reforma de 1983) y se les confiere a los congresos estatales la potestad de legislar a favor de la "organización de los gobiernos municipales" (reforma de 1999) (SEDESOL, 2010: 7). Hoy el municipio cuenta con mejores facultades y apoyos legislativos para integrar una

reglamentación que contribuya a fomentar un buen gobierno con apego a la doctrina socio-jurídica de los derechos humanos.

A manera de confirmar la importancia de los reglamentos municipales en el marco jurídico, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) publica en el 2010 la “Guía del buen gobierno”, en la que reafirma que entre las funciones del Ayuntamiento se encuentra el de legislar para organizar la administración pública municipal, el funcionamiento administrativo, asegurar la calidad del servicio público y la participación ciudadana (INAFED, 2010: 4). Al menos de acuerdo con dicha Guía se distinguen cuatro tipos de reglamentación municipal:

1. El que establece y regula la organización y funcionamiento interno del Ayuntamiento.
2. Los que regulan la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
3. Los que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.
4. Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria (INAFED, 2010: 21).

Para fines de nuestro caso de estudio nos ubicamos en el punto 3, que consiste en mejorar el reglamento municipal que regula la administración de los panteones del municipio de Texcoco. Se parte de la idea de que este servicio público, tras lo que hemos señalado, puede ser eficiente, efectivo y eficaz sí el Ayuntamiento fortalece el contenido de su reglamento denominado “Reglamento de la Dirección de Servicios Públicos”. El Ayuntamiento de Texcoco tiene toda la facultad que le Ley le mandata para modernizar este orden normativo, con la finalidad de ofrecer un servicio público de calidad y ordenar la administración de los panteones dentro del municipio en el marco de un buen gobierno.

### **1.3. Reglamentación y realidad social**

La realidad cotidiana es una construcción social que emana de las diferentes esferas en que las personas se desenvuelven y determina el comportamiento colectivo, para orientar los fines del Estado mismo (y la de sus gobiernos, llámase de carácter federal, estatal y municipal) en la conducción de los diferentes grupos que integran la sociedad contemporánea. La invención de la norma, en palabras de Josep Vilajosana dentro del estudio general de la teoría del derecho, determina “las condiciones existentes del derecho, entendido como fenómeno social” (Vilajosana, 2010: 3). Esto quiere decir, que no se puede comprender la existencia del derecho sin la existencia de la sociedad, ambos dan forma y legitiman el sistema normativo positivo.

En esta perspectiva, la reglamentación tiene un impacto directo en el orden social y en el orden político que se pretende implantar como instrumento de regulación de la convivencia de la población en el municipio. La realidad que impera en éste deriva de la existencia de sus propios reglamentos, la inexistencia de éstos altera el orden establecido en el marco constitucional y lesiona considerablemente los derechos de las personas. Aquí radica la importancia de que el municipio cuente, estrictamente, con su reglamentación, ya que en éste se fundamenta el sistema de vida y el desempeño gubernamental. Los cambios nacionales, e internacionales, también afectan, notablemente, el desarrollo funcional del municipio, que no es ajeno a los impactos de los procesos de globalización, avances tecnológicos y efectos de las políticas neoliberales al trastocar el régimen jurídico local, por ello el derecho debe sujetarse a las transformaciones de la realidad municipal, como bien señala Edison Carrasco:

Uno de los problemas planteados en el derecho, a propósito de su relación con la realidad social, es la adaptación o actualización del derecho a la realidad social cambiante. Esto implica considerar necesariamente al derecho en relación a una realidad social no en un momento específico, sino a ésta en su desarrollo en el tiempo (Carrasco, 2017: 555-556).

El reconocimiento de las necesidades sociales del pasado, presente y futuro permiten apreciar en su justa dimensión las nuevas necesidades jurídicas que demanda la realidad social. En dicho reconocimiento se encuentra la gran oportunidad que tiene el municipio de mejorar su reglamentación municipal, a partir del conocimiento de los hechos sociales y de las consecuencias que éstos generan en la vida municipal. Esta situación priva en los diversos panteones del municipio de Texcoco que la reglamentación que los administra debe adecuarse a los nuevos tiempos, para mejorar la gobernabilidad de éstos. Parece, como veremos en el segundo capítulo, que se presenta un choque entre “tradicionalismo” y “modernidad” al limitar la buena administración de los panteones, generando una serie de anomalías, tropiezos y subcultura de la transparencia y rendición de cuentas.

#### **1.4. Los principios generales del derecho en la reglamentación**

La edificación del derecho parte de la comprensión de sus principios, los cuales describen no sólo el significado de la norma, sino también el sentido de su aplicación. De nada, por ejemplo, serviría contar con un sistema normativo que no se respeta, o en su caso, reconocer la necesidad de su existencia, pero aún no se crea. Este dilema se resuelve a través de la comprensión de los principios generales del derecho que le dan forma, contenido y sentido a cualquier reglamentación. En pocas palabras, el origen del derecho se encuentra en estos principios. ¿Por qué es importante el derecho, o su reglamentación? Hay dos respuestas reales: 1) con el derecho en la mano se gobierna; y, 2) sus normas son admitidas y obedecidas por la ciudadanía.

Los principios jurídicos garantizan la seguridad de las personas, regulan las diversas formas conductuales y promueven valores de convivencia social, por ello se convierten en instrumentos que motivan la “creación, gestación o elaboración de normas jurídicas” (Ortiz, 2014: 9), es decir, son una fuente principal para generar normas jurídicas. Parte de estos principios se pueden considerar los siguientes: “El derecho nace del hecho”; “El primero en tiempo es en derecho”; “Donde la ley no distingue, no hay que distinguir”; “No hay pena sin ley”; “La ley es dura, pero es ley”;

“El delito debe castigarse donde se cometió”, entre otros (Díaz, 2013). En este sentido, el municipio está obligado a confiar y usar los principios generales del derecho como los enunciados normativos esenciales que dan forma, contenido y significado a su reglamentación interna, por tres razones fundamentales: 1) define la organización de su territorio, 2) determina el orden sociopolítico que busca establecer; y, 3) precisa los resultados que pretende alcanzar dentro de la administración pública municipal. Por ello, se coincide con lo que indica el INAFED:

El Marco Jurídico del Municipio es la serie de leyes, reglamentos, minutas y bandos que delimitan el ejercicio del gobierno y es la piedra angular que rige, orienta y da sentido a la gestión pública. La normatividad jurídica debe estar en observancia permanente y realizar las adiciones o reformas convenientes, para que sean efectivas en su aplicación, y satisfacción de la sociedad y el Estado de derecho (INAFED, 2018).

El municipio requiere de los principios generales del derecho para crear su propia reglamentación que oriente el ejercicio del gobierno y la gestión pública, sobre todo porque la ciudadanía espera buenos reglamentos que regulen la vida cotidiana de sus localidades. En este marco se ubica el análisis de los panteones de Texcoco, que, de alguna forma se resisten las comunidades a regularse por los principios generales del derecho, lo que provoca que los cementerios funcionen en niveles básicos de operación, y el gobierno municipal termine por omitir dichos principios en el nombre de los usos y costumbres, marcando diferencias notables de eficiencia y efectividad en el desempeño de los panteones públicos frente a los panteones privados. La resistencia tiene su base en la falta de reconocimiento del derecho, las pretensiones de regulación normativa y la necesidad de defender cosmovisiones que no responden a la realidad social. Esta situación pone no sólo en riesgo el funcionamiento de los panteones, sino también la existencia misma del gobierno municipal, cuya función es brindar, de forma normativa de acuerdo con su reglamentación, el servicio público del cementerio.

## **1.5. Ambigüedad y dislates en la reglamentación**

El derecho, como la administración pública, son medios que se construyen sobre la base de la realidad imperante, que necesitan ser regulados y administrados por una serie de criterios normativos que permitan conducir un gobierno y dirigir a la población. La validez del derecho descansa en el tipo de respuesta que se pretende definir dentro del sistema social y la forma que toma el conjunto de la reglamentación. En otras palabras, la aceptación del derecho, según Luis Prieto Sanchís citando con justa razón a Vilajosana deviene de la sentencia de que “un sistema jurídico existe si reúne dos condiciones: una regla de reconocimiento y la eficacia general del sistema” (Prieto, 2011: 487). El derecho es identificado en la medida en que las personas lo conocen, lo identifican y la autoridad con eficiencia y eficacia lo aplica para crear los efectos que se desean en el comportamiento social.

El grado de reconocimiento no proviene de la creación de la norma, sino de la socialización de ésta y el que se cuente con los procedimientos y criterios para que la autoridad la pueda materializar. Los dislates del derecho tienen su origen en su propia procreación y en la interpretación que de ésta se haga, muchas veces el contenido de la reglamentación no se sustenta ni en los principios generales del derecho ni tampoco en su espíritu coactivo, sino en el lenguaje común que propicia la cosmovisión tradicional, restándoles prescriptividad y fuerza al derecho. La ambigüedad del lenguaje jurídico recae en la formulación de éste, por ello coincidimos con Antonio Hidalgo en el siguiente tenor:

Como ya hemos anticipado, la ambigüedad en algunos textos jurídicos puede ser causa de controversia lingüística e incluso motivo de pleito legal. En realidad, los problemas interpretativos derivados de la ambigüedad en textos jurídicos obedecen a que la lengua empleada en ellos es una forma derivada del lenguaje común, por lo tanto, comparte sus características y está sujeto a similares situaciones de ambigüedad, vaguedad o imprecisión, tal como se apunta desde la bibliografía

especializada (González Salgado 2009, González Salgado 2015, etc.) (Hidalgo, 2017: 78).

El lenguaje común le resta determinación a la norma para regir los servicios públicos que el gobierno municipal está obligado a proporcionar, entre más convencional sea este lenguaje menos prescriptivo es, lo que ocasiona que la ciudadanía relaje la aplicación del reglamento específico sobre alguna materia en lo particular, ya que al darle contenido a éste las personas observan que el significado de la expresiones son las mismas que las que usa en su lenguaje cotidiano, dando pauta a la imprecisión de dicho reglamento. ¿Qué papel juega así la autoridad? Prácticamente está ausente de la aplicación de dicha normatividad, se convierte en una especie de parálisis reglamentaria que no se materializa ni tampoco se le da seguimiento, generando consecuencias que afectan el desempeño gubernamental. Tal ambigüedad crea un mal gobierno que se distancia de un buen gobierno, abriendo dos aristas de interpretación: 1) contar con un reglamento que es “letra muerta”; y, 2) carencia de un reglamento que pese a su necesidad se invisibiliza con una suerte “de no lo necesitamos” tácitamente.

La vaguedad reglamentaria, desde nuestra opinión, alienta los fenómenos de corrupción en el municipio sobre diversos asuntos públicos que manejan valores y recursos monetarios, como advierte Carlos Grandet:

Los municipios en México propician el ambiente adecuado para la corrupción. Sus frágiles instituciones cuentan con personal poco profesionalizado y diversas carencias operativas; existen, por ejemplo, oficinas sin los servicios básicos de cómputo, a lo que se le añade la carga regulatoria excesiva y la poca vigilancia por parte de instituciones de rendición de cuentas y de la ciudadanía en general. Si además agregamos las prácticas limitadas de apertura y generación de información sobre su gestión, la mezcla resulta en un hábitat natural para múltiples casos de corrupción municipal.

Esta situación ha afectado dramáticamente el crecimiento de México y la calidad de vida de la población. Los municipios son responsables de otorgar licencias y

permisos para operar un negocio, para construir vivienda o para realizar una conexión a la red de agua, entre otras facultades, lo que los convierte en una pieza central del desarrollo económico y urbano de México, al mismo tiempo que genera oportunidades para que los funcionarios actúen con discrecionalidad (Grandet, 2015).

La poca aplicación de la reglamentación municipal, o bien ausencia de ésta, propicia actos de impunidad que aceleran los actos de corrupción. En el caso de nuestro objeto de estudio sobre los panteones en Texcoco se observa la falta de reglamentación, seguimiento y administración de los diversos cementerios que existen en el municipio, sumado al déficit de precisión de lo que se tiene cómo reglamentación, o la falta de regulación de éstos. Desde luego, estas condiciones imperantes frenan el desarrollo del municipio, y sus localidades ante una mala administración de los panteones, y los ingresos económicos que generan por los servicios que proporcionan, terminan lesionando las finanzas públicas del gobierno municipal.

## **1.6. El trialismo jurídico**

El derecho es un sistema normativo vivo, construido por normas aplicables que impactan directamente en la vida de las personas, que de algún modo ordena las esferas de desenvolvimiento de la sociedad. Al ser el derecho un medio de esta naturaleza explica por sí sólo su absoluta necesidad como ente de regulación para crear espacios positivos de orientación política, económica, social y cultural. El mundo jurídico no es más que una combinación de tres elementos: “conductas, normas y valores” al confirmar su existencia refleja su razón de ser: el derecho existe porque existe a quién regular su comportamiento.

Desde ya podemos anticipar que las conductas son comportamientos humanos; las normas son descripciones y captaciones lógicas de las conductas; y el valor justicia —como valor que es— se realiza a través de los hombres en el mundo jurídico, y nos permite valorar las conductas y las normas. Es usual, dice GOLDSCHMIDT, designar al mundo jurídico mediante la voz "derecho", con la que significamos la

totalidad de ese mundo en cuanto orden de conductas, ordenamiento normativo y justicia. Pero también la voz "derecho" a poseído siempre un sentido de valor sublime, por lo que conviene reservarla para significar los criterios de justicia descubiertos en un momento pasado determinado (debiendo advertirse que, entonces, la palabra "derecho" ya no debe utilizarse para señalar los criterios de justicia que nos son contemporáneamente actuales, porque en tal caso los conceptos de derecho y justicia se identifican (Bidart, 2017).

Precisamente, Werner Goldschmidt, jurista alemán, creador de la teoría del realismo jurídico conduce a pensar en el derecho vinculado a la realidad social, como una especie de realismo jurídico donde el mundo social es plenamente identificable con el mundo jurídico. Aquí radica la importancia de esta teoría, ya que la efectividad de la norma se encuentra condicionada a su materialización, sin ésta no se puede comprender ni la filosofía del derecho ni tampoco el valor de la justicia, asociada al modo de vivir de las personas. El hecho de que el "mundo vivo" es identificable es totalmente cierto como cierto es que el derecho debe garantizar que haya orden y paz pública.

La trascendencia de la norma radica en que ésta describe quien está autorizado a instrumentarla (repartidor) y quien debe aceptarla (recipiendarios), esto no quiere decir que los primeros no se apeguen a los principios de legalidad y lo segundos eviten en todo momento su mandato, todo lo contrario, en ambos casos la norma aplica para asegurar una sana convivencia social. Lo anterior justifica en su justa dimensión el carácter prescriptivo del derecho (sujetarse a la norma jurídica) como elemento esencial que fundamenta su formulación en el mundo jurídico. Este enfoque le ofrece una visión humana al derecho como fuente del sistema de regulación normativa.

Toda norma contiene dos afirmaciones, dice Goldschmidt, describe los contenidos y el cumplimiento de las voluntades de los repartidores. La segunda afirmación, llamada exactitud de la norma, consiste en asegurar el cumplimiento de dichas voluntades. En este sentido, la norma asegura la eficacia de las ordenanzas y de los acuerdos. Una norma que describe una ordenanza o acuerdo ineficaz incurre en

el vicio de inexactitud, que puede ser inicial si nunca se cumplió, o sobrevenida si fue eficaz, pero dejó de serlo. Pero, las normas tienen vigencia o no; sostener que hay normas exactas e inexactas, inicial o sobrevinientemente, implica la construcción reiterativa de una clasificación anterior arraigada sin dificultad alguna, y que conlleva una argumentación de casi tres densas páginas. En todo caso, lo inexacto es la nueva clasificación misma (Zucchi, 2020: 3).

La aportación teórica de Goldschmidt para comprender el significado realista del derecho conduce a la apreciación de operar normas exactas y normas inexactas, que pueden provocar confusión al momento de aplicarlas, como suele suceder cuando se cae en el segundo caso, que cuando las normas son inexactas crea problemas de desempeño gubernamental. Nos parece que esta teoría es vital para estudiar nuestro objeto de estudio desde esta arista al permitir que el caso de estudio sobre la reglamentación de los panteones en Texcoco se pueda analizar con mayor claridad, debido a que el funcionamiento de los cementerios está identificado, son usados por las personas y es necesario que opere con una norma exacta.

### **1.7. Teorías sobre el origen del municipio**

El municipio a largo de la historia ha sido un elemento esencial para conformar un territorio, y dentro del mismo, una organización política, económica y social, conducido por un gobierno que promete crear un orden público que emana como fuente principal del derecho al ofrecer a la población servicios públicos, seguridad y obra pública. El origen de éste es de profundidad milenaria que se cree se remonta a la antigua Grecia, Roma o al Imperio Azteca, sin embargo, se le debe al segundo la concreción del concepto y la contundencia de sus características como señala Jorge Fernández Ruiz sobre la relevancia del municipio, citando a Antonio Caso:

Hoy por hoy, el municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismo que, en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, tras del tránsito de la vida

nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias, cuales fueron la curia, la fraternidad y la tribu (Ruiz, 2003: 21).

El municipio como tal lleva en su origen el propósito de su razón de ser, ya que fue, y es el espacio por excelencia de “organizaciones sociales amplias” que da cabida a una serie de asuntos locales que les pertenece como localidad organizada, en pocas palabras, es el municipio la fuente de su regulación jurisdiccional a través del ejercicio de la administración pública municipal.

La propia etimología del vocablo así lo confirma, pues “municipio” proviene de *munus* (carga) y de *capere* (asumir o hacerse cargo), para referirse al hecho de que las ciudades dominadas por Roma debían pagar un cierto tributo, que recibía el nombre de *municipia*; así, en virtud de la obligación que se originaba para el latino de contribuir “hubo de convertirse en *municeps* romano, y como esta capacidad se concedió a todos los latinos, la comunidad de semi ciudadanos latinos se llamó *municipium latinum*, de un modo análogo a como la denominación usual de la comunidad de semi ciudadanos era la de *municipium civium romanorum*” (Valencia, 2017: 42).

De aquí mismo surge “el concepto *municipe*, que hace alusión a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales. También encontramos el uso frecuente del término *municipia*, para referirse en general a todas las ciudades a las que el derecho romano otorgó la calidad de autónomos en su manejo administrativo” (Rueda, 2009: 2). En este sentido, se puede extraer que el municipio alude desde sus orígenes a un territorio específico que da forma a una organización de ciudadanos gobernada con competencias y obligaciones definidas que le corresponden a su propia jurisdicción.

La vida en el municipio representa el acercamiento más sublime al modo de vivir de las personas y a la máxima expresión de su personalidad humana, ello explica la generación de varias teorías que tratan de explicar el origen del municipio que desarrolla atinadamente Jorge Fernández Ruiz y que las sintetizamos en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1.1. Diversas teorías del origen del municipio**

Teoría	Fecha	Autor	Tesis
Origen divino del derecho	Mediados del siglo XIX	Alexis de Tocqueville	"...el hombre es quien forma los reinos y crea las Repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios".
Iusnaturalista	Mediados del siglo XIX y primer tercio del siglo XX	Enrique Ahrens Henri Pascaud Adolfo Posada	"...la ley no crea al municipio, sino que se concreta a reconocerlo; su competencia y atribuciones le son connaturales, no atribuidas; los depositarios de su poder público y de su administración son representantes del municipio, no funcionarios nombrados por el poder central".
Jurídica	Mediados del siglo XX	Hans Kelsen Ignacio Burgoa	"...el origen del municipio se encuentra en el orden jurídico".
Administrativa	Último tercio del siglo XX	Andrés Serra Rojas Miguel Acosta Romero	"...el municipio es producto de la descentralización administrativa territorial, regional o por región...que representa una forma organizacional, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a un ente dado con un ámbito territorial específico".  "...al municipio como una estructura político-administrativa jerárquicamente desvinculada, desde el punto de vista técnico, de la administración centralizada federal o estatal".

Fuente: Fernández, 2003: 23-24.

Así se observa, que en promedio en los últimos dos siglos se ha tratado de explicar el origen del municipio, pasando desde las teorías que justifican el surgimiento divino y iusnaturalista hasta la jurídica y administrativa. Hoy día parecen tener mayor vigencia las dos últimas, quizás por razones de competencia y atribuciones que, en el caso de los municipios del país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les obsequia en el artículo 115, con la finalidad de que se gobiernen dentro de sus facultades jurisdiccionales. Y uno de esos asuntos públicos es la responsabilidad jurídica y administrativa que se le deposita al municipio de Texcoco de estar facultado para regular el servicio público de los cementerios, que en teoría se entiende debería contar con un sistema reglamentario que permita ofrecer un servicio de calidad, pero no es así, casos como éste desatienden el origen del municipio, incumpliendo con el precepto constitucional.

## **1.8. Gobierno municipal: gestión pública, servicio público y obra pública**

La cara pública de toda organización social en asuntos públicos es el gobierno, ya sea en su nivel federal, estatal y municipal, cuya labor esencial es atender las demandas de la ciudadanía. Precisamente, con ese espíritu éste último debe contar con una serie de componentes que le permitan cumplir su función pública: administrar las instituciones con eficiencia, eficacia y efectividad, de tal manera que permitan llenar las expectativas de la sociedad. De acuerdo con Selene Reynoso y Miguel Villafuerte, la estructura administrativa con la que debe contar todo gobierno municipal es necesaria, e indispensable, en la realización de las tareas propias de la administración pública:

Para el cumplimiento de las atribuciones asignadas al ámbito municipal, la administración pública municipal debe disponer de un aparato administrativo dotado de recursos técnicos, humanos, financieros y materiales para hacer frente a la creciente demanda de obras, servicios públicos y de asistencia social, así como un eficiente promotor del desarrollo económico. Para tal efecto, el Presidente Municipal para ejecutar las disposiciones del Ayuntamiento y cumplir con lo establecido en la legislación, cuenta con el apoyo de diferentes unidades administrativas, las cuales varían de acuerdo al tamaño y necesidades del Municipio. La organización municipal es la actividad que realiza el Ayuntamiento como entidad pública en su respectivo ámbito de competencia, para dividir el trabajo y delegar responsabilidades entre el personal con que cuenta el gobierno municipal para alcanzar sus objetivos. Organizar implica tener claramente definidas las funciones y el ámbito de competencia donde deben ejercerse, así como los objetivos que persigue el Ayuntamiento y los recursos con los que cuenta para alcanzarlos y determinar cómo deben agruparse las personas y las funciones (Reynoso y Villafuerte, 2003: 30).

La relevancia del municipio libre se fundamenta en que así mismo, dentro del sistema federal mexicano, tiene personalidad jurídica, reglamentación interna, patrimonio, territorio propio, recursos económicos, administración de su hacienda local y un diseño organizacional con dos propósitos esenciales: 1) satisfacer las necesidades de la comunidad; y, 2) prestar servicios a la colectividad. Esto explica

por sí sólo que la mayor atención que ofrece el gobierno se ubica en brindar servicios públicos. Por ello, se coincide con Sergio Segreste en el siguiente orden de ideas:

El municipio es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados de la Federación. Constituye el nivel de Gobierno más cercano a las personas y del que depende la prestación de servicios a la comunidad; es la forma en que el estado descentraliza los servicios, obras y funciones públicas correspondientes a una circunscripción territorial determinada, y está íntimamente ligado con las ideas de democracia y libertad (Segreste, 2019: 77).

La prestación de servicios públicos parece ser, en primer lugar, una de las principales misiones del municipio, y, en segundo lugar, se ubica la edificación de obra pública. En las diversas atribuciones que se depositan en éste, la gestión pública juega un papel importantísimo para que el municipio logre estas dos misiones. Tanto la gestión pública como el servicio público y la obra pública son tres componentes que hacen posible que el gobierno municipal logre sus objetivos considerados tanto en el Bando Municipal como en el Plan de Desarrollo Municipal, los dos principales instrumentos jurídicos y de política pública, con los que cuenta para promover mejores condiciones de vida a la población en todas sus aristas públicas en que se desarrolla. La gestión pública es la base de lo que pretende lograr el gobierno municipal con sus políticas gubernamentales y políticas públicas en el periodo de tiempo trazados en sus planes institucionales al alinear todos los recursos (técnicos, humanos, materiales, financieros y jurídicos) de los que dispone, para invertir en los resultados públicos esperados por la ciudadanía, de hecho, dichos resultados impactan en la forma de ofrecer el servicio público, a decir de Ricardo Uvalle:

Así, la profesionalización del servicio público es la faceta más conspicua que se encamina a mejorar la gestión pública teniendo al ciudadano como referente central, dado que tiene a la mano dos formas de incidir directamente en la aceptación o

desprestigio de la administración pública al utilizar el voto de castigo y el voto de recompensa.

Una buena gestión pública conduce a un buen servicio público. Éste en palabras de Andrés Serra Rojas se define de la siguiente manera:

El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar —de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro— la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general sujeta a un régimen especial de derecho público (citado por Martínez, 2012: 281).

El Ayuntamiento como principal órgano de gobierno dicta las políticas correspondientes para que el aparato de la administración pública municipal haga uso de la gestión pública para proveer un servicio público que satisfaga “una necesidad colectiva”. Por lo que este servicio representa el enlace vivo con la población. Por otro lado, la obra pública no se reduce a contar con mayor infraestructura, sino también en crear nuevas edificaciones, mobiliario o mejorar equipamiento para brindar condiciones de gobierno municipal dentro de su propia jurisdicción, generalmente se realiza con fondos públicos. En este sentido el INAFED destaca que la obra se conceptualiza como:

Los trabajos que ejecuta el gobierno municipal en el ejercicio de sus funciones. Los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles. El mantenimiento y la restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, cuando implique modificación al propio inmueble (INAFED, 2010: 7).

En resumen, la administración municipal tiene la obligación normativa de prestar servicios públicos básicos a partir de una buena gestión pública y el uso adecuado de la obra pública. En el caso de nuestro objeto de estudio se pondera que hay una deficiente gestión pública, servicio público y obra pública en la administración de los panteones del municipio de Texcoco.

## 1.9. Teorías sobre los servicios públicos

El tópico del servicio público siempre ha sido un tema de discusión y análisis por diversos autores, un consenso como tal sobre teorías determinantes de los servicios públicos todavía estamos muy distantes, pero podemos acercarnos a algunos planteamientos generales que ayudan a comprender la importancia del servicio público que el gobierno municipal está obligado a proveer. En una idea de síntesis se presentan en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1.2. Aristas teóricas del servicio público**

Teoría	Tesis central	Tipo de Estado
Subjetiva	El servicio público es toda actividad del Estado	Estado de bienestar
Objetiva	El servicio público depende de la naturaleza del servicio prestado (privado)	Estado neoliberal
Funcional	El servicio público sólo es una parte de la administración pública	Estado neoliberal

*Fuente:* Guzmán, 2002: 77-78.

Los servicios públicos, como se ha señalado, responden a una serie de servicios que el Estado a través de sus órdenes de gobierno presta para satisfacción de la población en su conjunto de manera subjetiva. El ente estatal es el responsable directo. Desde luego, no se puede dejar de lado los cambios acontecidos en el mundo en la década de los años 80's del siglo pasado con la llegada de los procesos de globalización y la incorporación de políticas económicas neoliberales que replantearon los asuntos que le competen a toda administración pública en materia de servicios públicos. El sólo hecho de haber transitado, abruptamente, de un Estado de bienestar a un Estado neoliberal cambió el funcionamiento del Estado mismo como repartidor subjetivo a objetivo de los servicios públicos. Esta transformación notable hizo posible que el mercado atendiera servicios públicos autorizados por los gobiernos ante la inminente incapacidad para proporcionarlos

con calidad, eficiencia, eficacia y efectividad. El carácter objetivo dio pauta para que la administración pública y el sector privado brindarán servicios a la ciudadanía sin distinguirse con claridad, debido a que los servicios que proporcionan los grupos privados requieren un pago económico muy distinto al de la misión social del Estado. Por esa razón, todo gobierno proporciona servicios básicos funcionales, algo así como compensar a la ciudadanía por ser contribuidor a las finanzas públicas, que hagan que la población acepte que hay un gobierno encargado de esas mínimas labores que a la postre se terminan cuestionando por la falta de profesionalismo y gestión pública.

En nuestro objeto de estudio se localiza que la teoría que permea en la marcha de los panteones del municipio de Texcoco es de carácter funcional, ya que se permite que las delegaciones de las localidades, en su competencia de autoridades auxiliares, asuman la dirección del servicio público de los panteones, otorgando, por un lado, estas delegaciones funciones básicas a la ciudadanía, y por el otro, el gobierno municipal asumiendo funciones elementales. Al final, el 99% de los cementerios públicos, pese a la existencia de tres panteones privados, están mal administrados, no hay supervisión, nula existencia de planes de desarrollo y el gobierno municipal muestra incapacidad institucional para atraer la administración de los panteones del municipio.

### **1.10. Caracteres del servicio público**

El servicio público como concepto no se agota en las principales funciones que debe realizar un gobierno municipal, es mucho más profundo, define en su conjunto a la administración pública: su forma, la dinámica administrativa y los resultados que desea obtener, incluso va más allá del discurso político, ligero y rimbombante, que puede tildar aludir a un buen gobierno, pero que en la práctica genera un distanciamiento abismal incompatible con la realidad social. Ese servicio que emana de las esferas constitucionales determina en toda su extensión el diseño organizacional del gobierno municipal. Esto significa que “se ha entendido que administración es la función del gobierno encargada del buen funcionamiento de los

servicios relacionados con la mantención del orden público, la soberanía nacional y las finanzas públicas, y con la prestación de servicios de asistencia de diversa índole a los ciudadanos” (Rozas y Hantke-Doma, 2013: 27), en otra perspectiva, el principal producto de gobernabilidad que el municipio le ofrece a las personas es el servicio público, por lo que una mala calidad de éstos crea una crisis gubernamental.

El marco jurídico que regula este servicio debe ser suficiente al grado que permita generar las condiciones de obligatoriedad, para que el gobierno municipal cumpla con sus competencias establecidas. El derecho tiene una función esencial al dotar a la administración pública local de una reglamentación que contribuya a alcanzar sus objetivos institucionales. Por ello, para que el municipio perfile con idoneidad el servicio público a la ciudadanía tiene que reunir ciertos caracteres para “asegurar la satisfacción de una necesidad colectiva”. Estos caracteres son ciertos principios muy cercanos al marco de los derechos humanos sobre los que se regula dicho servicio, de manera breve, se describen en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1.3. Principales caracteres del servicio**

Carácter	Significado	Requisito de derechos humanos
Generalidad	También llamado universalidad. Toda persona tiene derecho al servicio público	Sí, pero es un derecho restringido por la norma
Igualdad	También llamado uniformidad. Trato igual en la satisfacción del servicio para evitar discriminación	Sí, aún falta aplicar la perspectiva de género derivada de la norma
Regularidad	Tiene que estar fundado en la regulación jurídica	Sí, considerar hacer efectiva la aplicación de la reglamentación interna
Continuidad	El servicio es ininterrumpido propiciado por su propia regularidad	Sí, al respetar la reglamentación interna el servicio permanece

*Fuente:* Fernández, 2016: 228-230.

Por su lado, Jorge Fernández Ruiz reconoce cuatro caracteres más que pesan en el servicio público: obligatoriedad, adaptabilidad, permanencia y gratuidad, los cuales tratan de destacar la responsabilidad del municipio, la necesidad de hacer cambios a la reglamentación jurídica interna, que los servicios sigan vigentes y sean

gratuitos. Estos cuatro caracteres no han sido sencillos cumplir por una infinidad de factores políticos y culturales que limitan la libre actuación de estos en el municipio, sin embargo, todos ofrecen un cristal normativo para hacer que el gobierno municipal tenga una adecuada actuación gubernamental en la prestación de los servicios públicos, respetando y garantizando los derechos de las personas.

De retorno al caso de estudio de este trabajo, se puede examinar que estos caracteres están invisibilizados en el servicio público de los panteones en el municipio de Texcoco, por razones políticas y usos y costumbres que predominan en las diferentes localidades que componen su propia jurisdicción, terminan restringiendo el marco regulatorio, provocando que a la luz pública el gobierno municipal en esta materia se muestre inoperante, ineficiente, irregular y anormal en la administración de los cementerios de las diferentes localidades.

### **1.11. Modalidades en la prestación de los servicios públicos**

El municipio atraviesa por dos procesos políticos cuando piensa en la modalidad de las prestaciones de los servicios públicos: 1) el legal, por la vía de las elecciones democráticas, como aquel que hace posible que un candidato de elección popular triunfe, defina la composición organizacional de su administración pública local, determine el rol de competencias para asumir los cargos dentro de la estructura orgánica y establezca la normatividad jurídica en qué se basarán las atribuciones del municipio. Lo curioso de este punto, es que esta forma de ir maquinando lo que en un futuro dará lugar a un gobierno constitucional se genera durante todo el proceso de campaña. La mirada gubernamental comienza en el transcurso de la elección. Al tomar protesta de ley, el gobierno tiene, en otras cosas, qué empezar a planear el desarrollo del municipio, incluyendo los servicios públicos que debe proporcionar a la ciudadanía; y, 2) el legítimo, como aquel que refiere al desempeño de los servicios públicos en el cargo, y que con el paso del tiempo tienen que, entregar resultados esperados. Ambos procesos son muy importantes al momento de precisar las modalidades de los servicios que el municipio tiene qué proporcionar,

y en muchos casos, no son sencillos de cumplir por una diversidad de factores que trastocan el funcionamiento de los Ayuntamientos.

La trascendencia del municipio en la relación ciudadano-gobierno se encuentra sin discusión alguna vinculada a la prestación de servicios públicos, por ello, el INAFED destaca que: "...atendiendo este criterio, el municipio deberá realizar un análisis exhaustivo de sus capacidades administrativas, técnicas y financieras con el fin de cumplir de manera eficiente con la prestación de los servicios, en razón de que para la población, este aspecto constituye en general un elemento evaluativo del desempeño de su gobierno" (INAFED, 2015). El gobierno municipal tendrá que hacerse de los recursos, necesarios y suficientes, para prestar oportunamente lo que legal, y legítimamente, por derecho le corresponde a la población de su propia jurisdicción, los servicios públicos de forma directa e indirecta.

El INAFED muestra que:

...las posibilidades y limitantes que tienen los ayuntamientos en la prestación de servicios públicos; sin embargo, por el papel importante que juegan dentro de la administración pública municipal, cabe aclarar que los servicios públicos son el soporte fundamental para mejorar el nivel de vida de los habitantes y por tanto brindarlos con oportunidad y eficiencia.

Las Constituciones Estatales y las Leyes Orgánicas municipales prevén las posibles formas de administración de los servicios públicos municipales, siendo éstas:

a) Administración Directa.

b) Administración Indirecta.

- Concesión.
  
- Colaboración.

- Convenio Estado – Municipio
  
- Asociación Intermunicipal (INAFED, 2010).

La administración directa, como señala el INAFED indicado anteriormente, hace alusión a la capacidad técnica, programática e instrumentación de recursos propios para ofrecer el servicio público, mientras que la administración indirecta abre la posibilidad a que el municipio cuente con el apoyo de varios instrumentos jurídicos como la concesión, colaboración, convenio y asociación intermunicipal, para transferir la prestación también de los servicios públicos, el INAFED las define de la siguiente forma:

**CONCESIÓN.-** Es una forma de la administración indirecta en la cual el ayuntamiento realiza un contrato en el que transfiere a una persona física o moral el derecho y la responsabilidad de prestar un servicio público municipal.

**COLABORACIÓN.-** Es aquella en la que la comunidad y el ayuntamiento, en coordinación estrecha, contribuyen para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público municipal.

**CONVENIO ESTADO-MUNICIPIO.-** Es un mecanismo administrativo de coordinación del municipio, con el Estado, tiene una base constitucional, tanto a nivel federal como estatal enmarcado en su artículo 116 Fracción VII, que dice: Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios.

**ASOCIACIÓN INTERMUNICIPAL.-** Consiste en la unión de dos o más municipios de una misma entidad federativa, la cual tiene por objeto únicamente la prestación de algún servicio público que un municipio esté imposibilitado de prestar aisladamente por la complejidad o insuficiencia de recursos (INAFED, 2010).

En este tenor, depende enormemente de la manera de cómo el municipio quiere prestar sus servicios, éstos están en función de su reglamentación interna y su Plan

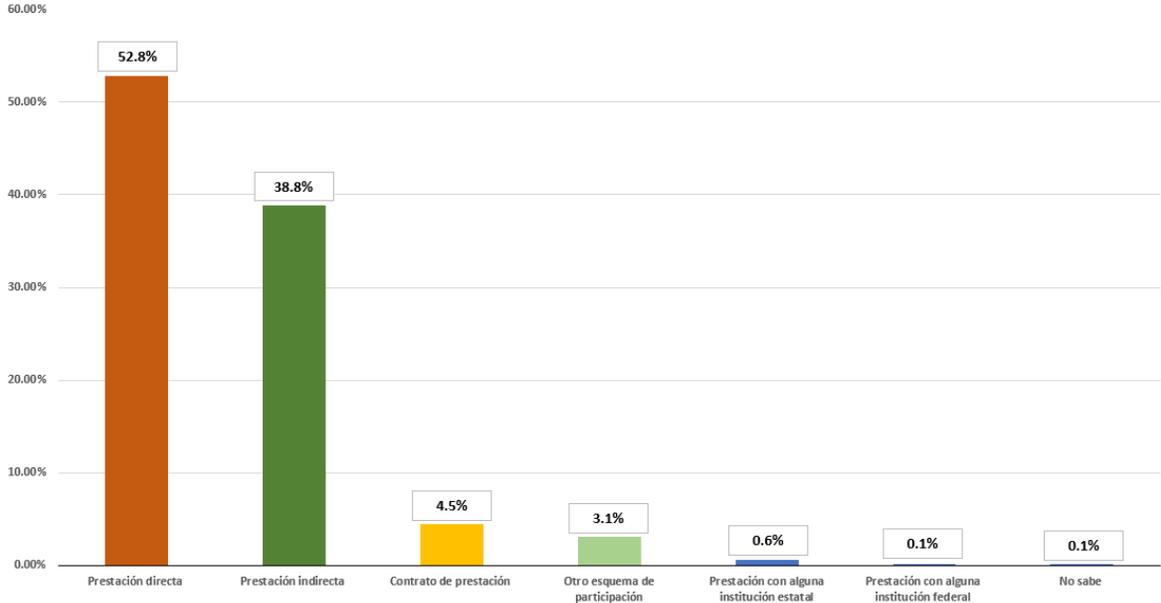
de Desarrollo Municipal. Generalmente, el municipio muestra incapacidad para administrar eficientemente estas figuras, quizás, en primer lugar, por la falta de profesionalización; y, en segundo lugar, las limitaciones financieras que presentan estos mismos. En nuestro objeto de estudio, se precisa que en la administración de los panteones en el municipio de Texcoco persiste una carencia de ambos tipos de administración (directa e indirecta) sobre el funcionamiento de los cementerios, en primera instancia, pese a que existe una Coordinación de Panteones, realmente, no administra estos mismos, sino que los delega a las autoridades auxiliares, pareciera que utiliza la forma indirecta, pero no es así porque no emplea un instrumento jurídico que señalamos como medio de administración indirecta de los servicios públicos. La administración de los panteones en el municipio cuenta con una semi-regulación planteada, sólo por contar con una norma inexacta e inaplicable, en el Reglamento de la Dirección de Servicios Públicos.

#### **1.12. El servicio público de panteones**

En el municipio se entiende que los panteones son un espacio físico, reconocido socialmente por la población, en el que se levanta un “altar” destinado a la sepultura de uno o varios cuerpos inanimados, mientras que la connotación cementerio refiere al depósito donde descansan los restos de un cadáver. De forma indistinta se utilizan hoy día, sin embargo, se identifica más como panteón que como cementerio, ello obedece, quizás, a los usos y costumbres de sus habitantes, y a los altares simbólicos que se levantan en cada tumba, que en el caso mexicano son sujetos de celebraciones ancestrales. De acuerdo con artículo 115 constitucional, fracción III, tras la reforma de 1999, los municipios del país tienen la obligación de ofrecer a las personas diversos servicios públicos, entre ellos, el que se refiere al uso de los panteones. Esto indica que el municipio tiene la potestad de regular la administración de estos espacios físicos y de prestar un servicio de calidad. Al contar con una reglamentación interna que norma los panteones permite que el municipio aperture, opere y vigile su funcionamiento. De esta forma, se comprende que el servicio público de panteones es un lugar legamente autorizado por el municipio para la inhumación de restos humanos. Cada entidad federativa y sus

municipios cuentan con una serie de ordenamientos normativos que emanan del precepto constitucional referido, y que los obliga a prestar tal servicio, sin embargo, de acuerdo con el INEGI (2020) en relación con la información de los panteones públicos en las zonas metropolitanas del país muestra los siguientes porcentajes:

**Gráfica 1.1. Distribución porcentual de panteones en operación 2020**



Fuente: INEGI, 2020: 4.

**Nota:** las categorías “Contrato de prestación de servicios (prestación indirecta, por parte de alguna asociación civil) y Contrato de prestación de servicios (otro tipo diferentes a los anteriores) representaron 0.03%, cada una. La suma de los porcentajes puede ser distinta al 100%, debido al redondeo de los decimales” de acuerdo con INEGI.

Esta gráfica refleja, tomada directamente de la investigación que realiza el INEGI para contextualizar el objeto de estudio de este trabajo de tesina, que los 3 mil 654 panteones establecidos en 417 municipios metropolitanos del país, el 52.8% es un servicio público prestado de manera indirecta, generalmente, otorgado por las autoridades auxiliares de la localidad (delegaciones y COPACIS, Consejos de Participación Ciudadana), mientras que el 38.8% es ofrecido directamente por el gobierno municipal. Lo que llama la atención no es sólo que el municipio no dirija y controle más del 50% de los panteones de sus localidades, sino también la debilidad

que presentan sus reglamentaciones para evaluar el funcionamiento de éstos. En el caso de Texcoco se observa que el 2% de los panteones son administrados por el gobierno municipal y el 4% son administrados por privados, es decir, prácticamente el municipio no es responsable de los panteones de sus localidades, ello explica la precaria reglamentación sobre los mismos.

## **CAPÍTULO 2. EL CONTEXTO DE LOS PANTEONES EN MÉXICO**

En cuanto al vocablo “público”, un criterio -el orgánico lo deriva del carácter del sujeto u órgano a cuyo cargo queda la prestación del servicio público; lo cual significa que el servicio público sólo puede ser atribuido a persona pública. Por tanto, el criterio orgánico ubica en el punto definitorio al elemento orgánico, es decir, a la persona, al órgano o a la institución a cuyo cargo queda la prestación del servicio (Fernández, 2016: 222).

Este capítulo pretende el objetivo de analizar la situación normativa que priva en el funcionamiento de los panteones en México, con el propósito de precisar el fundamento normativo que obliga al municipio a tutelar la prestación de los servicios públicos, mediante adecuadas políticas públicas que atiendan los panteones de las localidades. Aquí se observa que el artículo 115 constitucional faculta al gobierno municipal la obligación de brindar los servicios públicos, y, además, le concede la potestad de crear la reglamentación necesaria para regular su propio régimen jurídico al interior del municipio al ser una de las figuras, históricamente, más representativas del sistema federal mexicano y cercano a la población con sus demandas en la materia.

Un primer hallazgo que se encontró es que el municipio no ha logrado cristalizar sus atribuciones de ofrecer un servicio público de calidad en lo que respecta a los “panteones comunitarios” por la falta de normatividad, instalaciones e infraestructura, profesionalización y gestión pública, obligándolo a no cumplir constitucionalmente con la encomienda derivada de sus preceptos normativos. Y finalmente, el segundo hallazgo es que las funciones de los servicios públicos quedaron reducidas a una unidad administrativa del gobierno municipal como es el caso de la Dirección de Servicios Públicos del municipio de Texcoco sin una adecuada reglamentación.

## **2.1. Generalidades del municipio mexicano**

El municipio mexicano nunca estuvo exento de los cambios del mundo. Históricamente, las primeras constituciones modernas como la de Estados Unidos, Francia y España (siglos XVIII-XIX) son muestra de los avances que se dieron en este periodo de tiempo y que le apostaron a la autonomía e independencia de sus territorios para gozar de mayor libertad y desarrollo de sus comunidades. Este movimiento que a la postre se dio en llamar movimiento del constitucionalismo afianzó la idea de un sistema federal que garantizará la conformación de "...Estados liberales que buscaban inaugurar una era de convivencia democrática y protección a los derechos inalienables de las personas" (Carmona, 2017: 10). Este preámbulo en el paso de la historia fue decisivo para influenciar a los constituyentes mexicanos en la integración de su territorio nacional con autonomía e independencia.

Tras las diversas constituciones de 1814, 1824, 1836, 1843, 1857 y 1917, algunas de carácter federal y otras de índole centralista, fueron definiendo el municipio mexicano que quedó plasmado en la Constitución de 1917 (con algunas reformas que se realizaron a finales del siglo XX), en la que se establece que éste es la base del territorio estatal, y para lograr sus fines conformará un gobierno democrático que dirigirá una población en su propia jurisdicción con un régimen jurídico interior y patrimonio propio. El municipio representa la principal figura jurídica que sostiene el sistema federal mexicano, ya que en éste se crearon las primeras, y principales, formas de relación social y de atención a los problemas de la comunidad.

Los cambios sobresalientes del municipio en el país han permitido que evolucione jurídicamente (aunque hay que reconocer que los avances son a nivel constitucional porque a nivel local persiste una carencia de la reglamentación interna para adecuarse al marco de la Carta Magna Federal), este hecho significativo demostró que el municipio logró mejor posicionamiento político, económico y social con el federalismo mexicano moderno del siglo XX, como señala Miriam Gutiérrez:

El constitucionalismo federalista mexicano del siglo XIX, que seguía el modelo clásico, venía ignorando al Municipio y confería a los Estados de la Federación, la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales. Pero el constitucionalismo federalista mexicano moderno, consideró que debería consagrarse constitucionalmente el principio de Municipio Libre, como conquista fundamental de la revolución.

Así la Constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagró, en su Artículo 115, la Libertad Municipal. La conquista del Municipio Libre quedaba consagrada constitucionalmente por la Revolución Mexicana, y con base en ese principio cada uno de los Estados que integran la Federación, han expedido sus respectivas Constituciones y particularmente Leyes Orgánicas Municipales que, a su vez, confirman en lo general el régimen de Libertad Municipal (Gutiérrez, 2010: 14).

Todavía a lo largo del siglo XIX las entidades federativas eran las encargadas de regular de forma directa al municipio, por lo que prácticamente éste estaba ignorado, pese a la importancia que detentaba al ser el primer espacio de convivencia social del Estado mexicano con la población. Realmente sería con el constituyente de 1917 cuando el municipio alcanzó la relevancia que el mismo tiene en la vida de los ciudadanos. A lo largo de 100 años, el municipio logró avances muy significativos al depositar en el artículo 115 constitucional su arquitectura institucional local, precepto normativo del cual deriva en esencia la reglamentación jurídica de éste. Las aproximadas 13 reformas que ha sufrido este artículo dan cuenta de la trascendencia en que se convirtió para crear en el municipio un verdadero orden de gobierno y dotarlo de un conjunto de potestades reglamentarias para hacer del municipio un lugar libre y de plena garantía. En este tenor Juan Marcos Gutiérrez y Salvador Santana destacan la importancia de la reforma de 1999:

El artículo 115 reformado vino a dar fortaleza a la gestión municipal, ya que se logró reconocer a los Municipios en nuestro país como verdaderos órdenes de gobierno y no sólo como simples administradores. Esta nueva concepción fue relevante porque vino a definir de forma constitucional los tres ámbitos de gobierno; pero no

sólo eso resulta destacado en la reforma, sino además, inciden en importancia el establecimiento de un marco competencial exclusivo del Municipio; la creación de leyes marco estatales acotadas en materia municipal y el consecuente fortalecimiento de la facultad reglamentaria municipal; la posibilidad de celebrar convenios para asociaciones de derecho público de Municipios entre sí, o con Entidades; el derecho de iniciativa en materia fiscal; el ejercicio libre y directo de la Hacienda Municipal por parte del Ayuntamiento; el pago de predial por el sector paraestatal y la devolución del mando de la policía preventiva municipal a los Alcaldes de todo el país; por citar algunos de los temas que más trascendencia tuvieron en los ámbitos político y jurídico de nuestro país (Gutiérrez y Santana, 2002: 5-6).

Este reconocimiento determina que el municipio consolidó su posición dentro del sistema federal mexicano como el principal artífice de gobernabilidad y gobernanza local. El gran reto que pervive es que lo pueda demostrar, claro, no sólo es una cuestión de reglamentación interna, sino también de profesionalización del servidor público y de planeación del desarrollo local. Al asumir el municipio mayor autonomía y responsabilidad en la administración pública, le ofrece un mejor significado el periodo que comprende de 1983 a 1999, ya que en éste el Estado mexicano a través de sus diversos actores políticos emprendió un proceso de descentralización política y administrativa que busca alcanzar “el funcionamiento de un estado auténticamente federal”, entre otras cosas al dotar al municipio de la competencia de la prestación de servicios públicos. E incluso después del año 2000, los gobiernos estatales y municipales en el marco del proceso de transición política exigieron tener mayor participación en el marco federal. En años recientes, el municipio a dos décadas de este periodo de modernización sigue debatiendo entorno al municipio libre:

Debemos tomar en cuenta la relevancia del contexto político al analizar la descentralización. Se citan muchas otras justificaciones cuando se estudia y se aconseja la descentralización, en particular la necesidad de aliviar la carga administrativa, reducir las presiones demográficas, incrementar la eficacia de la burocracia, mejorar la distribución espacial de las actividades económicas y de los

beneficios sociales, etc. Pero, en general, ninguna de estas razones enteramente válidas puede separarse de la política. Después de todo, el gobierno central decide por qué, dónde, qué y cómo descentralizar (Arcudia, 2012: 5-6).

La incorporación de los principios de derechos humanos a la Constitución Federal, tras la reforma de 2011, obsequió a los municipios la obligación de contar con una administración con enfoque de derechos humanos, es decir, por un lado, que en el diseño, elaboración e implementación de sus políticas públicas tengan como prioridad el principio pro persona, y por el otro, respetar el control de convencionalidad que define con mucha precisión el artículo 1º, párrafo tercero que a la letra dice: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley” (CPEUM, 2021: 2). En pocas palabras, ninguna autoridad municipal tomará decisiones a contra natura de los derechos humanos de las personas. Pero en el deber institucional municipal se presentan algunos retos: incorporar a los municipios a la agenda pública de los derechos humanos, adecuar (o en su caso crear) la reglamentación interna a estos derechos y tutelar los servicios públicos con enfoque de derechos humanos en materia de panteones.

## **2.2. Marco jurídico del municipio mexicano**

La arquitectura normativa del municipio parte de dos relieves fundamentales que sientan la base funcional de la administración pública: 1) la que deriva del artículo 115 constitucional; y, 2) la que tiene su origen en las leyes estatales y en los instrumentos jurídicos municipales. Cada uno de éstos define las competencias, potestades y obligaciones que habrán de influir en la organización política y administrativa del gobierno municipal, y de su propio Ayuntamiento. Partamos del desglose del artículo 115 referido como el principal sustento jurídico del municipio:

### *Del gobierno democrático*

Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento integrado por un alcalde y un cuerpo de síndicos y regidores electos de forma popular durante un periodo de tres años (fracción I).

### *De la potestad para crear derecho*

Los ayuntamientos podrán expedir su reglamentación que consiste en el Bando Municipal de gobierno, “reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal” (fracción II).

### *De la obligación de prestar servicios públicos*

El municipio tendrá a su cargo una serie de servicios públicos entre ellos: agua, alumbrado público, limpia, mercados, panteones y seguridad pública. Los cuales no pueden evitar ni omitir porque es una obligación constitucional (fracción III).

### *De la hacienda pública*

“Los municipios administrarán libremente su hacienda”. Esto indica que el municipio tiene capacidad para percibir ingresos por los servicios públicos que le ofrece a la ciudadanía, así como participaciones federales: “Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria” (fracción IV).

### *Del desarrollo municipal*

Los municipios formulan, aprueban y administran los planes de desarrollo, otorgan licencias de construcciones, diseñan y aplican programas de transporte público, además de controlar y vigilar el uso de suelo, y de regular la tenencia de la tierra urbana (fracción V y VI).

### *De la seguridad pública*

Dentro de los municipios, la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado (fracción VII).

Todas estas directrices funcionales del municipio se generan tras las reformas comprendidas en el periodo de 1983 a 1999 en el que la federación descentralizó facultades, como señalamos en el apartado anterior, para que los municipios se fortalecieran en sus diversos territorios jurisdiccionales al dotarlos de mayor capacidad de gestión pública sobre las aristas que indicamos, en palabras de Alicia Ziccardi este proceso de modernización administrativa tuvo un alto significado:

El federalismo es un arreglo político-institucional que implica una distribución funcional y territorial. A pesar de las diferencias, lo común en los Estados federales es entonces: 1) la existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos o poderes (por lo general, estatal y federal), 2) la subordinación de poderes y entidades a la Constitución, cuya modificación sólo puede hacerse con la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran el Estado y 3) el garantizar la autonomía y equilibrio entre ámbitos de gobierno federal y estatal en el que ningún poder está por encima de otro (Ziccardi, 2003: 323-324).

En otros términos, el sistema federal mexicano pretendió el diseño de un nuevo pacto que equilibrara de mejor forma una distribución normativa de potestades para hacer que los municipios cobraran fuerza, vitalidad y atención en la solución de los problemas sociales locales al dotarlos de nuevas funciones, por ejemplo, en materia de servicios públicos y administración de su hacienda pública. La realidad de estos

cambios profundos en la vida municipal va acompañada de reformas a la reglamentación interna de los municipios, los cuales se encuentran fundamentados en sus propias leyes estatales. Este representa el segundo relieve. La reglamentación municipal tiene grandes alcances y propósitos, no se reducen meramente a un compendio normativo invisibilizado, la existencia de ésta es un indicador de medición de un gobierno con cierto orden, organización y administración de sus recursos. El fundamento que obliga al municipio a crear su reglamentación se ubica en el artículo 115, fracción II, que señalamos con anterioridad, y en términos de este artículo el INAFED establece lo siguiente:

...al Municipio se le reconoce personalidad jurídica propia. En este sentido y al ser la base de la organización política y administrativa de los Estados, el Municipio constituye una persona jurídica de Derecho Público, así que debe regularse, entre otras cosas, su organización administrativa, estableciendo la forma en que las autoridades municipales deberán conducirse durante su encargo. Estas disposiciones deben ser emitidas por los Congresos Estatales de acuerdo a las modalidades que cada uno adopte sobre la materia. Dichas disposiciones se establecen en las Leyes Orgánicas Municipales o de la Administración Municipal que cada Legislatura deberá emitir en acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Constitución del Estado de que se trate (INAFED, 2018).

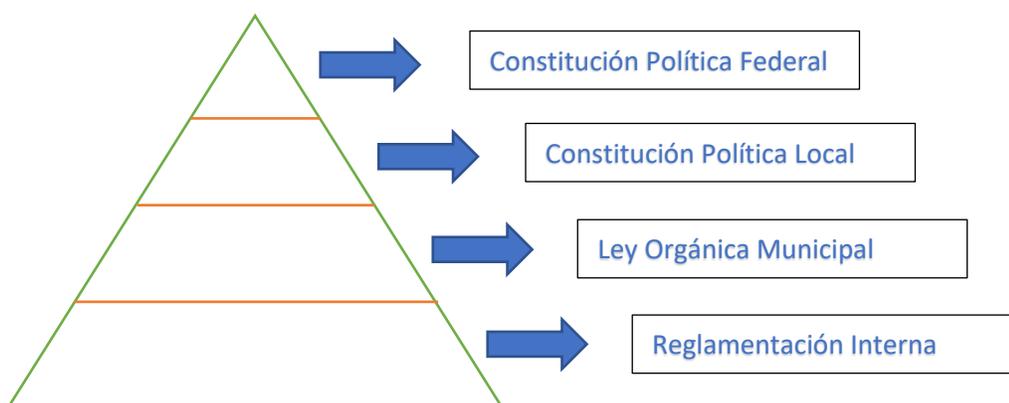
El municipio crea su reglamentación interna de acuerdo con lo establecido en el artículo 115 constitucional y en las “Leyes Orgánicas Municipales” de cada entidad federativa. Es decir, al municipio se le dota de su propia reglamentación para regular todas las materias que le competen como gobierno, desde aquellas que son de ámbito urbano, prestación de servicios públicos, seguridad pública, “relaciones administrativas con los ciudadanos hasta normas de convivencia social” (INAFED, 2018). La obligatoriedad que trae consigo la existencia de una reglamentación interna en el municipio provoca que tanto la autoridad como la ciudadanía sostengan una adecuada función de gobierno en relación con los habitantes de la localidad, alentado en todo momento la vigencia del Estado de derecho y dando certidumbre

a las acciones gubernamentales en la atención de las complejidades sociales que experimentan las personas en sus propias localidades, a este contexto se le puede llamar condiciones de gobernabilidad, donde el municipio cuenta con una normatividad jurídica que le permite actuar sin caer en abusos de autoridad, e incompetencia, o bien, conductas atípicas que revelan comportamientos de corrupción e impunidad, lesionando los derechos de las personas, para ofrecer soluciones oportunas a los problemas de la población, y por el otro lado, una ciudadanía que acepta, y se adapta, a las normas jurídicas que tiendan a regular también el comportamiento social.

### 2.3. Los servicios públicos municipales

Estos servicios tienen su fundamento en un conjunto de normatividades que dan forma, y vigencia, los integrantes del Ayuntamiento para satisfacer necesidades elementales de la población, a través de un conjunto de servidores públicos con atribuciones específicas que les permitan cumplir su encargo y el logro de los objetivos institucionales al frente de dicha encomienda. Estas funciones derivan de marcos jurídicos plenamente reconocibles (ver gráfica 2.1.):

**Gráfica 2.1. Pirámide normativa de los servicios públicos**



Fuente: INAFED, 2015: 6.

Así, se observa que la regulación de los servicios públicos se desprende, ineludiblemente, del artículo 115 constitucional, fracción II, y que al mismo tiempo le brinda a la Constitución Política Local y a la Ley Orgánica Municipal respectiva los fundamentos necesarios para que el Bando Municipal sea el eje rector de la reglamentación correspondiente. Esta facultad reglamentaria que le concede este precepto normativo, y los demás ordenamientos jurídicos, le brinda la oportunidad al municipio para que pueda crear su propia personalidad jurídica mediante reglamentaciones que definan procedimientos, objetivos institucionales, funciones específicas, servicios públicos y la participación ciudadana dentro de los límites de su competencia jurisdiccional. Hoy día cobra mayor relevancia porque el municipio en el marco de los derechos humanos debe tutelar el acceso a satisfactores elementales para el promover el desarrollo de las personas, como es el caso de los servicios públicos que brinda la entidad local. En este sentido, se coincide con Jorge Cordero:

El municipio como instancia de gobierno también realiza funciones, y es esta instancia de gobierno a la cual estamos tan cerca, realiza funciones como administrar el patrimonio, administrar el recurso humano y material. También funciones llamadas sustantivas o de gestión, debe atender todo lo relacionado con los servicios públicos, la seguridad, bienestar y desarrollo de sus habitantes, otorgándoles las garantías a que tienen derecho. Para la mayoría de los municipios, la dotación de servicios públicos es la principal tarea de su administración.

Los servicios públicos municipales son aquellos que por ley deben prestar los ayuntamientos. La constitución federal los enumera y las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales señalan las atribuciones de los ayuntamientos estableciendo que corresponde a los municipios organizar y reglamentar su administración y funcionamiento. Y, por otro lado, tenemos los derechos económicos, sociales y culturales o llamados de segunda generación; en donde se demanda al estado que implemente acciones que satisfará las necesidades de los individuos (Cordero, 2011: 683).

De conformidad al artículo 115 constitucional, fracción III, se le faculta al municipio los siguientes tipos de servicios públicos que debe prestar a la ciudadanía en su conjunto (ver cuadro 2.1.):

**Cuadro 2.1. Servicios públicos municipales**

Servicio público	Área encargada
Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales	Dirección de Servicios Públicos
Alumbrado público	Dirección de Servicios Públicos
Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos	Dirección de Servicios Públicos
Mercados y centrales de abasto	Dirección de Servicios Públicos
Panteones	Dirección de Servicios Públicos
Rastro	Dirección de Servicios Públicos
Calles, parques y jardines y su equipamiento	Dirección de Servicios Públicos
Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito	Dirección de Servicios Públicos

Fuente: CPEUM, 2021: 118.

Estos servicios públicos, prácticamente, fueron confinados a una Dirección con la nomenclatura “Servicios Públicos” como es el caso del municipio de Texcoco, por ello, se puede apreciar que la gran mayoría de municipios cuenta con este mismo diseño organizacional: confiar el depósito de esta competencia constitucional en una Dirección de Servicios Públicos, que en muchos casos opera con recursos y servidores públicos limitados para realizar una encomienda tan importante. La diferencia entre un municipio y otro en esta materia está condicionada a la solidez o no de su reglamentación municipal, es decir, a la consolidación de una norma

exacta que regule los servicios públicos a nivel local, que tenga como propósito garantizar los derechos de las personas en esta materia.

Los retos actuales que enfrenta el municipio en la prestación de los servicios públicos se asocian a una serie de factores endógenos y exógenos. En los primeros, se distinguen los siguientes: falta de profesionalización del servidor público, debilidad o carencia en la reglamentación de servicios públicos, escasez de recursos para desarrollar las funciones del encargo, deuda pública, deficiente gestión pública, corrupción e impunidad y ausencia de tecnología, que han restringido entregarle a “la ciudadanía calidad, transparencia y eficacia en la provisión de servicios de bienes y servicios” (Pineda, 2013: 2). En los segundos, se logran identificar: pobreza, desigualdad, discriminación, inseguridad, abuso de autoridad, inaplicación de la reglamentación municipal, logrando afectar la relación gobierno-ciudadanía. Quizás, una de las reformas pendientes que puede contribuir a mejorar la etiqueta de “buen gobierno municipal” reside en lo que propone Roberto Espinosa sobre una reforma en donde la participación social y ciudadana tenga una función predominante en los asuntos públicos del municipio (Espinosa, 2014: 21).

#### **2.4. El servicio público de panteones en México**

Los panteones (también llamados cementerios por coincidencia al considerar que es el lugar físico donde descansan restos humanos) son espacios de alto contenido simbólico y solemnes, que históricamente, por razones cristiano-católicas, se han convertido en espacios físicos donde convergen tradiciones, usos y costumbres (Espinosa, 2019), con prácticas ancestrales que abren sólo una pequeña parte de la cultura mexicana cargada de normas, reglas, principios, valores y actitudes que influyen en el estilo de vida de las poblaciones que conforman las localidades de los municipios. No se trata sólo de un servicio público más, observarlo así sería mirar con ligereza lo que representa un recinto con alto simbolismo cultural como son los panteones mexicanos. De acuerdo con el estudio del INEGI denominado “Recopilación de Información de los Panteones Públicos en las Zonas Metropolitanas del País, 2020” realizado en 417 municipios que conforman las 74

zonas metropolitanas del país arrojó resultados que reflejan el comportamiento de los panteones en México:

...52.8% prestó el servicio de forma indirecta, en colaboración con la comunidad; 38.8% Prestación directa, por parte de alguna institución de la Administración Pública Municipal; la extensión de los panteones es de 10 mil metros cuadrados; 6.8% de los panteones reportaron encontrarse en proceso de ampliación al cierre de junio de 2020; 83% es la capacidad instalada en fosas o tumbas; 90.1% en criptas y gavetas en 60.8% respectivamente; respecto de los panteones que contaron con servicio de crematorio, a nivel nacional se reportaron 30, en los cuales se registraron 37 hornos para cremación o incineración en funcionamiento; sobre los sistemas de información con que contaron los panteones al cierre de junio de 2020, 1 mil 328 (94.5%) contó con información sobre inhumaciones, 827 (58.8%) sobre exhumaciones, 572 (40.7%) sobre reinhumaciones y 147 (10.5%) sobre cremaciones o incineraciones (INEGI, 2020: 2-36).

Estos datos significativos refieren que los panteones públicos son administrados mayormente por la comunidad, en lo general se ubican en pequeñas extensiones de superficie, la capacidad instalada en promedio se encuentra al 80%, presentan un déficit del servicio de cremación y el sistema de información para censar datos sobre inhumaciones, exhumaciones y reinhumaciones no está sistematizada. Esta información pertenece a los panteones públicos en zonas metropolitanas a nivel nacional. Un vistazo imaginario a los panteones de las localidades que se ubican en estas zonas puede darnos una mirada de indiferencia y olvido por parte de los municipios. Es importante enfatizar que en México los panteones (cementeros) son parte del servicio público a cargo de los municipios (ello no quiere decir que no estén a cargo de los privados por concesión del Ayuntamiento). Así lo refiere, como lo hemos señalado en el inciso e) fracción III del artículo 115 de la Constitución Política Federal. A partir de esta consideración, indica Erick Ortega:

...se instrumenta la gestión del servicio de cementeros, de forma prioritaria e ineludible por los Gobiernos Municipales. En tal sentido, cada municipalidad orienta su propio Reglamento de Cementeros para la organización, administración y

conservación de los cementerios ubicados en su localidad. Con ello, se definen los deberes del Ayuntamiento en esta materia, concretándose el marco jurídico del servicio cementerial (Ortega, 2019: 130).

Ello significa, que el municipio tiene la obligación de crear el reglamento que regula el servicio cementerial. Dentro de la experiencia nacional, sólo el Estado de Tamaulipas cuenta con la “Ley para la Prestación del Servicio Público de Panteones en el Estado de Tamaulipas” (2003). Única en su tipo normativo, pionera por regular uno de los servicios públicos más emblemáticos a nivel nacional, y que ningún congreso local ni tampoco la Cámara de Diputados a nivel federal han dado el paso de un crear una legislación específica para regular los panteones en el país. La trascendencia de la Ley en comento deriva de su aplicación en la entidad tamaulipeca, con el objeto regular el servicio público de los panteones (artículo 1º) en sus 43 municipios que conforman el territorio estatal, a través de tres formas: 1) panteones municipales; 2) panteones concesionados; y, 3) panteones particulares (artículo 5º), la diferencia entre uno y otro se deposita en la responsabilidad de administrar los cementerios, y que cada localidad debe contar “al menos (con) un panteón, con capacidad de atención apropiada al número de habitantes del lugar” (artículo 7º).

Dentro de esta misma Ley, se le especifica a los municipios cómo deben contar con la autorización sanitaria, hacerse de infraestructura, ampliación, funcionamiento, uso y características de los panteones en la entidad federativa. De tal manera, que los gobiernos locales cuenten con un marco normativo que les pueda guiar en la administración de sus cementerios. Esta Ley ayuda a que los municipios tamaulipecos estén obligados a contar con un reglamento fundado en este marco jurídico. En resumen, los panteones municipales en México son espacios culturales muy representativos que, en su mayoría, son administrados por las localidades (delegaciones), y no por sus municipios, sin un adecuado control de la información que generan las inhumaciones, exhumaciones y reinhumaciones, falta de autorización que fundamente su funcionamiento, además de que los Ayuntamientos se resisten a controlar los panteones.

### **CAPÍTULO 3.**

## **EL SERVICIO PÚBLICO DE PANTEONES EN EL MUNICIPIO DE TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO**

Sobre todo cementerio, tanto público como privado, concurren potestades públicas, y potestades o derechos de los sujetos particulares que son usuarios del servicio de cementerio. Parte de sus contradicciones normativas, que generan lagunas en los ordenamientos, vienen dadas desde la evolución histórica de éstos. Su nacimiento junto al hombre disponiendo sitios para inhumar los restos humanos, produjo un retardo en su evaluación como sujeto de derechos (Ortega, 2019: 119).

Este capítulo presenta como objetivo la elaboración de una propuesta de estructura de reglamentación del servicio de panteones en Texcoco, Estado de México, aplicando la técnica jurídica, a fin de reafirmar la potestad reglamentaria del Ayuntamiento en dicha materia. El estudio de campo que se aplicó mediante la herramienta cualitativa y análisis cuantitativo de entrevista directa dirigida a las personas que recientemente han hecho uso del “panteón comunitario” de algunas de las localidades del municipio fue muy significativo para tener claridad en el diseño de la propuesta de regulación con perspectiva de norma jurídica. Los resultados obtenidos fundamentan la necesidad de contar con una reglamentación de valor público y caracteres jurídicos que satisfaga la prestación del servicio público de manera directa por el gobierno municipal.

Un hallazgo importante que se identificó es que el Reglamento de la Dirección de Servicios Públicos se encuentra redactado con un lenguaje de norma semántica que le resta prescriptividad y coercibilidad en su aplicación, ya que está diseñado en un lenguaje ligero, común y cotidiano, es decir, en un lenguaje que carece del significado jurídico. Esto justifica la plena aceptación del Ayuntamiento actual de que los usos y costumbres de las 34 localidades de 56 que cuentan con un panteón comunitario sean las que se encarguen de la administración de éstos sin conocimiento de la gestión de los servicios que deben prestar con calidad y oportunidad.

### **3.1. Nota metodológica**

La estructura de este trabajo orientado a la investigación del objeto de estudio parte de tres métodos esenciales y una técnica de investigación que permitió la persecución de los objetivos trazados. Del método jurídico, se buscó ponderar la realidad jurídica que regula el funcionamiento de los panteones en el municipio de Texcoco, así se investiga acerca de la lógica jurídica, esto es, la determinación de las condiciones lógico-formales de la materia jurídica, es decir, lo que debe dar cuenta de las diversas propuestas metódicas en el ámbito jurídico; y, todo ello, desde la visión omnicomprensiva que ofrece la filosofía, indagando en el conjunto de las experiencias jurídicas en busca de la verdad teórica y los bienes éticos, que el derecho está llamado a satisfacer (Sánchez, 2018: 252).

El método deductivo logró la realización de un proceso del pensamiento en el que de afirmaciones generales se llega a afirmaciones específicas aplicando las reglas de la lógica. Es un sistema para organizar hechos conocidos y extraer conclusiones, la cual se logra mediante una serie de enunciados que reciben el nombre de silogismos, los mismos comprenden tres elementos: a) la premisa mayor, b) la premisa menor y c) la conclusión. De esta forma, si las premisas del razonamiento deductivo son verdaderas, la conclusión también lo será. Este razonamiento permite organizar las premisas en silogismos que proporcionan la prueba decisiva para la validez de una conclusión; generalmente, se suele decir ante una situación no entendida “Deduzca”, sin embargo, el razonamiento deductivo tiene limitaciones. Es necesario empezar con premisas verdaderas para llegar a conclusiones válidas (Dávila, 2006: 183-184). En base a lo anterior, se parten de premisas precisas como la reglamentación municipal, panteones, gestión pública y políticas, para indagar en el funcionamiento de los cementerios de las localidades de Texcoco.

El método documental auxilió en la revisión de textos, artículos, bibliografías, videos, películas, entre otros, ya existentes sobre un tema y que pueden ser utilizadas para dar inicio o traer a flote un tema ya tratado. Allí se puede encontrar una investigación documental hecha ya sobre el tema de interés (Restrepo, 2005: 1-3). En este trabajo

se empleó dicho método para hacer acopio básico de la bibliografía, además de seleccionar material como fuente de información y elaboración de fichas de contenido con ideas centrales.

El método predominante es el análisis y, por supuesto, al final reúne los elementos en síntesis. El análisis es el “método que permite desmembrar o desarticular, con base en una idea o hipótesis rectora” (Rojas, 2001:123), y su correlato, la síntesis, le complementa, al “reconstruir el todo...de acuerdo con una idea o hipótesis rectora” (Rojas, 2001:177). En consecuencia, se averiguó analizar la estructura, funciones, objeto y actores del servicio de panteones en Texcoco, Estado de México, que no es otra cosa que buscar el estudio de cada uno de esos elementos por separado, así como los lazos que mantienen entre ellos, para después, al sintetizarlos, comprender mejor el fenómeno en su conjunto.

Finalmente, no se descartó el uso de entrevistas a informantes clave, sobre todo para obtener información relativa en la percepción ciudadana sobre el uso de los panteones. La entrevista es una “situación construida o creada con el fin específico de que un individuo pueda expresar, al menos en una conversación, ciertas partes esenciales sobre sus referencias pasadas y/o presentes” (Tarrés, 2001:66). Así, qué mejor que las personas que usan o prestan este servicio indican las expectativas que deben convertirse en normas municipales. Los criterios metodológicos señalados con anticipación dan cuenta del acercamiento que se tuvo con el objeto de estudio, de la complejidad de éste y de la necesidad de ordenar bajo una norma exacta la administración de los panteones en el municipio de Texcoco.

### **3.2. Generalidades de la gestión pública de Texcoco**

La gestión pública, que se hizo referencia en el capítulo 1, parte de la materialización de la labor de gobierno, es en la gestión donde encuentra su principal mecanismo de desempeño gubernamental y en la profesionalización del servidor público los resultados esperados con los objetivos institucionales alcanzados. En el caso del municipio de Texcoco se ubican dos instrumentos elementales para la gestión

pública local, por un lado, el Bando Municipal 2021, y por el otro, el Plan de Desarrollo Municipal 2018-2021, ambos normados por los artículos 124 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y por el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en éstos se observa como veremos más adelante, el marco jurídico normativo del comportamiento social y la proyección de las políticas para promover el desarrollo integral de los habitantes en el municipio, a partir del sistema de gestión pública con que cuenta.

En lo que respecta a nuestro objeto de estudio, el Bando de referencia en su artículo 1º establece los alcances de la administración pública municipal a efecto "...de lograr el adecuado funcionamiento de los servicios públicos municipales y el ejercicio de las acciones de gobierno orientadas al bien común" (BM, 2021: 2). En este precepto se reconocen dos significados muy importantes: 1) contar con una reglamentación municipal que establezca las directrices a seguir por cada Unidad Administrativa que integra al gobierno municipal para el adecuado funcionamiento de la organización administrativa local; y, 2) acceso a los recursos humanos, técnicos, administrativos, financieros y jurídicos que permitan converger a todos estos medios en una "buena gestión pública".

De acuerdo con el artículo 2º del mismo orden normativo, toda dependencia pública municipal y sus servidores públicos están obligados a apegarse a los dictados normativos de este Bando, así como la población en su conjunto y en caso contrario son acreedores a una sanción (BM, 2021: 3), es decir, el servidor municipal hará uso de las disposiciones normativas y los recursos propios de la gestión pública para satisfacer la prestación de los servicios públicos a la comunidad. La autoridad administrativa hará todo lo que en su competencia está para salvaguardar el derecho que tienen los habitantes de conformidad al artículo 17, apartado A, fracción I, en cuanto a: "Recibir servicios públicos que el Ayuntamiento otorga en términos del artículo 84 de este Bando, sujetos a los reglamentos aplicables" (BM, 2021: 20), y es a través de la Dirección de Servicios Públicos la que "...tiene a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales..." (BM, 2021: 63). Estas referencias son muy importantes ya

que nos ayudan a observar el sistema de gestión pública con la que cuenta normativamente el municipio de Texcoco, la Dirección citada dispone al parecer de una estructura organizacional, presupuesto, reglamentación, servidores públicos y programación operativa anual.

El Plan de Desarrollo Municipal 2018-2021 reconoce que:

El municipio de Texcoco tiene el compromiso de incorporarse a la dinámica estatal y nacional, bajo la premisa de que el beneficio sea colectivo, para la población en general, sin comprometer su patrimonio y futuro, lo cual implica generar la confianza en el gobierno municipal para captar la inversión pública, del sector privado y crear fuentes de trabajo. Parte de la planificación estratégica sectorial, se proyecta en incorporar al municipio de Texcoco al crecimiento urbano ordenado y organizado, con prestación de servicios públicos eficientes y de calidad, que ayuden a los ciudadanos a vivir dignamente (PDM, 2019: 95).

Este plan promete proyectar en el municipio una adecuada gestión pública para la localidad con un territorio urbano con servicios públicos de calidad que le permitan al texcocano vivir con dignidad, mediante el fomento de la "...innovación realizada a la infraestructura pública, es una característica importante para el municipio de Texcoco, ya que resulta ser de gran relevancia en la comodidad e imagen de prestación de los servicios públicos" (PDM, 2019: 99). Las políticas públicas municipales que generan la prestación de servicios públicos sobre las ciudades en el artículo 115 constitucional aluden al diseño, implementación y evaluación, para ponderar el logro de los resultados esperados.

Tanto el actual Bando Municipal como el Plan de Desarrollo Municipal proyectan la gestión pública que habrá de implementar el municipio de Texcoco para prestar servicios públicos de calidad, sin embargo, el municipio presenta grandes retos para hacer una realidad ambos instrumentos jurídicos y de políticas públicas. Quizás la prueba compleja se reduce al planteamiento de cómo "articular respuestas factibles con eficiencia, eficacia y abiertas al juicio ciudadano con transparencia,

responsabilidad y sentido humano. Esta realidad, demanda ideas novedosas, y estructuras radicalmente distintas” (PDM, 2021: 10), en otros términos, cómo vincular la gestión pública con la reglamentación de los servicios públicos para ofrecer servicios satisfactorios a la ciudadanía. La reinención del gobierno municipal no ha sido tarea sencilla por la ausencia de políticas de transparencia, rendición de cuentas, innovación administrativa y social, déficit de recursos públicos, deuda pública, falta de profesionalización del servidor público, carencia de tecnología y reglamentación. Esta situación camina de forma paralela a los usos y costumbres que predominan con una cosmovisión cultural que crean incipientes prácticas tradicionales que no están suficientemente reguladas por el Ayuntamiento de Texcoco y le generan al gobierno municipal problemas de eficiencia, eficacia y efectividad, como es el caso de la administración de los panteones del municipio.

### **3.3. La organización del servicio público de panteones**

Aun cuando el gobierno municipal dice en sus documentos oficiales que la administración de los panteones en su jurisdicción son una prioridad, en realidad no son atendidos con prácticas de buen gobierno que exigen servidores públicos profesionales, ética pública profesional, transparencia y rendición de cuentas, eficacia y eficiencia en la satisfacción de necesidades públicas, trato igual, receptividad y nuevas formas de interacción social. Una pequeña mirada a la forma de cómo están organizados los panteones en la localidad nos dan una muestra de la ligereza administrativa regulatoria de éstos y de las contradicciones con que opera el incipiente Reglamento de la Dirección de Servicios Públicos. En relación con la ubicación por localidad, se observa que 34 de las 56 localidades que conforman el municipio cuentan con un panteón local que les ofrece servicios básicos a los habitantes de sus comunidades, y sólo tres panteones privados. En el Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015 se reconoce que de esos 34 panteones sólo “...de San Luis Huexotla y de Santa Cruz Mexicapa cuentan con licencia de funcionamiento”, es decir, 32 panteones funcionan sin autorización sanitaria, incumpliendo con el artículo 368 de la Ley General de Salud que señala que la autoridad competente (municipal) deberá contar con una licencia, permiso, registro

o tarjeta de control sanitario para concederle "...a una persona pública o privada, la realización de actividades relacionadas con la salud humana, en los casos y con los requisitos y modalidades que determine esta Ley y demás disposiciones generales aplicables" (LFS, 2021: 152). En el caso mexiquense, el Instituto de Salud del Estado de México es el encargado de expedir la licencia de funcionamiento sanitario. Llama mucho la atención que las localidades que tienen panteón público no cuentan con licencia sanitaria como se puede ver en el cuadro 3.1., porque no cumplen con las normas para operar, y son tradicionalmente los cementerios de las diversas comunidades, a tal grado que el funcionamiento de éstos es precario, indiferente y hasta olvidados por la reglamentación municipal, como se señala en el plan de referencia:

En suma, se puede señalar que los panteones comunitarios están funcionando adecuadamente, aunque deben regularizar sus licencias y elaborar sus censos. La problemática principal en este tema corresponde al Panteón Municipal Sila, el cual, aunque funciona correctamente en términos de los servicios que presta, actualmente está por llegar a su límite de capacidad, de manera inmediata se deberá plantearse la construcción de un nuevo cementerio (PDM, 2013: 116).

En este mismo plan se establecen estrategias únicamente para el panteón de SILA, reconocido por su tradición histórica y por ser el más representativo de los existentes, que regula directamente el Ayuntamiento. En tanto que el resto se dejan a cargo de las autoridades auxiliares con resultados precarios.

**Cuadro 3.1. Panteones públicos con y sin autorización sanitaria por zona en el municipio de Texcoco**

Comunidad	Ubicación	Licencia de funcionamiento
<b>Zona Lacustre</b>		
Felipe	Domicilio Conocido	No
San Miguel Tocuila	Calle Niños Héroe, esquina con Zapata	No
Vicente Riva Palacio	Col. San Judas	No
Magdalena Panoaya	Av. Nacional	No
Netzahualcóyotl (Boyeros)	Prol. Manuel Ávila Camacho S/N	No

<b>Zona Norte</b>		
Santa María Tulantongo	Calle Francisco Villa, entre Río Chiquito y Reforma	No
San Simón	Av. Juárez S/N	No
Pentecostés	Guerrero S/N	No
La Resurrección	Calle Paraíso	No
San José Texopa	Calle La Paz S/N	No
Los Reyes San Salvador	Domicilio Conocido	No
<b>Zona Sur</b>		
San Bernardino	Calle Francisco I. Madero	No
Montecillo	Av. General González	No
San Luis Huexotla	Callejón de Las Flores	Si
Santiago Cuautlalpan	Calle Venustiano Carranza	No
San Miguel Coatlinchan	San Miguel Coatlinchan	No
San Diego	Calle Aragón	No
Santa Cruz de Arriba	Calle Zaragoza a lado del retén	No
<b>Zona Sierra y Pie de Monte</b>		
Xocotlán	Calle Alcanfores	No
Santa Inés	Av. San Jerónimo	No
Santa Cruz Mexicapa	Av. Santa Cruz	Si
San Dieguito Xochimanca	Domicilio Desconocido	No
San Juan Tezontla	Calle Cempasúchil	No
San Miguel Tlaixpan	Av. Principal, Rumbo a Santa Catarina	No
San Nicolás Tlaminca	Calle Progreso Parte Baja	No
San Joaquín Coapango	Calle Misterios	No
La Purificación	Av. Tepetitla	No
Santa María Nativitas	Calle Sonora	No
Tequexquináuac	Av. De Las Flores	No
San Pablo Ixáyoc	Av. Juárez	No
Santa Catarina del Monte	Av. Hueyotli	No
Santa María Tecuanulco	Calle Aldama S/N	No
San Jerónimo Amanalco	Calle López Portillo	No
Colonia Guadalupe Amanalco	Domicilio Conocido	No

<b>Panteones particulares</b>		
Memorial Sila	Carretera Texcoco-Molino de Flores	Si
Jardines de Oriente	San Miguel Coatlinchán	Si
El Jardín del Renacimiento	Km. 2.5 Carretera Texcoco-Pentecostés	Si

Fuente: PDM 2013-2015 y PDM 2021.

En el Plan de Desarrollo Municipal 2018-2021 reconoce nuevamente el problema de la falta de licencia sanitaria, pese a que concede a las autoridades auxiliares tácitamente la administración de los panteones de la localidad:

El H. Ayuntamiento de Texcoco proporciona este servicio a la población de la Cabecera Municipal que sufre una defunción familiar. En las demás comunidades se cuenta con espacios públicos de la misma índole manejado por los propios habitantes de las comunidades de acuerdo con sus usos y costumbres. Todas las comunidades urbanas existentes en nuestro municipio normalmente cuentan con un panteón. Por lo que respecta a las comunidades, 56 de ellas que no están ubicadas en el área urbana de la ciudad, 34 cuentan con panteón y son administrados por sus Autoridades Auxiliares. De estos panteones, sólo dos cuentan con licencia sanitaria para su funcionamiento (PDM, 2021: 108).

En la última década, el gobierno municipal ha mostrado incapacidad para regular la administración de sus panteones municipales, además de que los panteones públicos en su generalidad presentan sobresaturación, menguada barda perimetral, desorden en la sistematización de los datos en materia de inhumación, exhumación, reinhumación y refrendo, así como el deterioro del conjunto de las instalaciones de los panteones públicos en comparación con los panteones privados.

Lo anterior indica que los panteones en el municipio de Texcoco se organizan en públicos y privados. Los primeros pueden ser directos e indirectos como señalamos en el capítulo 1 cuando se abordaron los tipos de servicios públicos, es decir, son directos cuando los panteones son administrados directamente por el Ayuntamiento y son indirectos cuando lo hacen las autoridades auxiliares (delegados de la comunidad o la directiva de los Consejos de Participación Ciudadana con reconocimiento de la autoridad administrativa), ambos con costos accesibles a nivel social. Mientras que los segundos refieren a que la operación de los panteones es de carácter privado donde se privilegia la rentabilidad económica. El problema se suscita al momento en que la operación de los panteones públicos cae en manos de las autoridades auxiliares, muchas de ellas con experiencia social y liderazgo comunitario, pero con nulo conocimiento de lo qué es la gestión pública, el servicio público y las políticas como medios para eficientar la labor de gobierno. Ello explica las carencias de infraestructura, tecnología, incumplimiento sanitario y falta de regulación jurídico-administrativo en la mayor de parte de los panteones públicos

texcocanos, que provocan que sean normados por los usos y costumbres de la comunidad, guardando una enorme distancia constitucional de hacer que el municipio cumpla con su obligación de prestar este servicio público de forma satisfactoria.

En cuanto a su reglamentación, se encuentran varias contradicciones e impresiones muy importantes en el Reglamento de la Dirección de Servicios Públicos, que de acuerdo al artículo 84 del Bando Municipal vigente le corresponde realizar esta función institucional normativa (BM, 2021: 63), en su artículo 1º de este reglamento reconoce que contra su observancia “no podrán alegarse costumbres, usos, prácticas, convenios o estipulaciones en contrario” (RDSP, 2019: 2) en el uso y manejo del servicio público de los panteones, pero en el artículo 116 establece que: “Las comunidades que cuenten con panteón, se auxiliarán en el ejercicio de sus atribuciones por la autoridad municipal, respetando usos y costumbres” (RDSP, 2019: 31).

La inexactitud del precepto que deba, o no, regular los usos y costumbres se ha convertido en un problema real para las zonas donde se ubican los panteones, ya que cada localidad reclama diferentes practicas normativas reguladas por sus costumbres que chocan con las proyecciones públicas de desarrollo del gobierno municipal en turno. Quizás esta complejidad se encuentra asociada a cuestiones político-electorales que exigen el apoyo de las localidades a cambio de respetar los usos y costumbres, aun cuando vaya en detrimento del servicio público de los panteones, muestran el deterioro de sus instalaciones y limitaciones muy evidentes que funcionan bajos esquemas que lesionan la dignidad de los retos humanos y de las familias que perdieron a su ser querido.

Los artículos 99 y 100 indican que al Ayuntamiento le corresponde: “...la administración, funcionamiento y conservación del servicio público de panteones”, prestando servicios básicos de inhumación, reinhumación, exhumación, osarios, refrendo...establecimiento, funcionamiento, constitución y operación de panteones y búsqueda de información en los registros y ubicación de lotes” (RDSP, 2019: 29),

estas atribuciones no corresponden con la realidad social, ya que en los hechos el único panteón donde el municipio tiene injerencia directa es en el de SILA, mientras que en los 34 panteones públicos restantes son prácticamente controlados por las autoridades auxiliares, quienes se encargan de la administración, mantenimiento y operación de éstos en niveles básicos por la falta de profesionalización del servicio público.

El artículo 112 del reglamento menciona que los panteones deben cumplir con las autorizaciones correspondientes para que puedan adecuarse a sus funciones, sin embargo, persisten 32 panteones públicos que asumen la función como tal sin contar con la autorización sanitaria correspondiente, la cual consiste en disponer de la infraestructura y de los servicios sanitarios necesarios que presten el servicio público respectivo, a los que se les ha dado en llamar “panteones comunitarios” y no “panteones públicos”, omitiendo así mismo la obligación del Ayuntamiento de brindarles los apoyos técnicos, humanos, materiales y financieros para mejorar el funcionamiento de éstos, y al mismo tiempo le obsequia esta responsabilidad de gestión pública a las autoridades auxiliares en el nombre de los usos y costumbres sin una adecuada reglamentación.

El artículo 118 del referido reglamento les concede a las autoridades auxiliares “...la administración y conservación de los panteones establecidos dentro de su localidad...” (RDSP, 2019: 31) con una ligera coordinación con el Ayuntamiento de Texcoco. Estas funciones no son enunciativas, son de enorme relevancia para ofrecer un servicio público de calidad, entre ellas las siguientes:

- Vigilar, mejorar y controlar el funcionamiento del panteón;
- Cuidar la conservación y limpieza de este;
- Llevar en orden los datos de inhumaciones, exhumaciones, fosas, criptas y gavetas;
- Crear y establecer nuevos lineamientos y políticas;
- Informar de manera anual sobre las actividades realizadas.

Este reglamento no considera los criterios para determinar de qué forma y cómo las autoridades auxiliares administrarán los panteones de las localidades, ni tampoco aluden a la fiscalización y rendición de cuentas sobre los ingresos públicos que generan los panteones públicos por concepto de inhumación, exhumación, reinhumación, fosas, criptas, gavetas y refrendo, sólo se reduce el reglamento a que la autoridad auxiliar entregará un informe anual, minimizando la importancia de éstos en la vida de la población y el de contar con una adecuada reglamentación que le permita al municipio tutelar este servicio público.

Un problema mayúsculo que tienen los panteones públicos de Texcoco no es sólo la capacidad instalada, que ante la explosión demográfica y la presencia del COVID 19 (pandemia) saturó los espacios físicos, ocupando actualmente el lugar 19 de 125 municipios con 2,125 contagios y 416 defunciones por debajo de Huixquilucan (3,042 y 136) y La Paz (2,291 y 517), en lo que va del periodo comprendido entre marzo de 2020 a agosto de 2021 (SS, 2021), para lo cual los panteones del municipio no tenían contemplado la ocupación de tumbas para darles descanso eterno a los restos humanos afectados, sumado a ello existen miles de tumbas olvidadas que el Ayuntamiento no ha podido resolver en todos sus panteones, pese a que el artículo 142 señala en relación a las fosas abandonadas que sí en éstas “...hubiesen transcurrido ocho años o más sin que se haya efectuado inhumación alguna y no existiese en ese mismo periodo pago alguno de derecho de uso de fosa, gaveta o nicho, éstas serán consideradas abandonadas y volverán por tanto al dominio y posesión del municipio” (RDSP, 2019: 36).

La persistencia de este problema a través de los años ha provocado conflictos sociales y comunitarios vigentes y permanentes en las diversas localidades, porque las autoridades auxiliares y las autoridades administrativas del municipio de Texcoco no lo han resuelto y los panteones presentan cada vez más limitaciones de capacidad instalada, infraestructura y gestión pública, sumado a la carencia de reglamentación de este servicio público en este periodo de pandemia (ver gráfico 3.1. Fosas abandonadas en el panteón de SILA).

### Gráfico 3.1. Fosas abandonadas en el panteón de SILA



*Fuente:* Pérez, 2021.

En resumen, los panteones en el municipio de Texcoco se componen en su totalidad de 34 de carácter público y 3 de carácter privado, de los primeros sólo 2 tienen licencia de funcionamiento (cumplen con las normas que marca la Ley General de Salud), mientras que el resto funciona de forma irregular sin autorización sanitaria. Tanto el Bando Municipal como el Plan de Desarrollo Municipal de los últimos trienios (2013-2015 y 2018-2021) han reconducido el problema de los panteones públicos sin garantizar el derecho a la dignidad de los restos humanos al no tutelar de forma directa la administración de éstos. La reglamentación que regula el servicio público de los panteones en la localidad es inexacta, ambigua, contradictoria y generalizada, lo provoca que éstos sean llamados “panteones comunitarios”, para restarle responsabilidad constitucional al Ayuntamiento de la obligación de la prestación de un servicio público de calidad en la materia.

### 3.4. Percepción social sobre el servicio público de panteones

Un mecanismo para conocer el funcionamiento de los panteones de las diferentes localidades que hemos comentado, se decidió aplicar un sondeo muestral aleatorio, a partir de una serie de preguntas estructuradas cerradas a 15 personas ubicadas dentro de las 34 comunidades donde se ofrece este servicio, 5 se aplicaron a las autoridades auxiliares (entre ellas San Miguel Tocuila y San Bernadino) y 10 a personas que recientemente han necesitado albergar los restos humanos de un familiar, amigo o conocido (como San Simón, Pentencostes, Montecillo, San Inés y San Diego), en las respuestas se observó el grado de cobertura y aceptabilidad de que gozan los panteones por parte de la población local. Se destaca más el concepto de “panteón comunitario” que “panteón público” por una cuestión de usos y costumbres en las diversas preguntas que se diseñaron (ver cuadro 3.2.).

1. A la pregunta: ¿Usted considera suficiente la capacidad de cobertura en el “panteón comunitario”?

El **89.9%** respondió que los panteones presentan una saturación en su capacidad de instalación (e incluso se requiere un nuevo terreno).

2. A la pregunta: ¿Usted considera aceptable el uso del “panteón comunitario”?

El **42%** indica que es muy aceptable, el **28%** aceptable y el **30%** restante lo califica de inaceptable.

3. A la pregunta: ¿Usted conoce el reglamento que regula el “panteón comunitario”?

El **95%** respondió no conocer la existencia de un reglamento jurídico, el **5%** aclara que se regula por usos y costumbres.

4. A la pregunta: ¿Usted considera que los usos y costumbres norman el funcionamiento del “panteón comunitario”?

El **98%** respondió que sí, mientras que el **2%** señaló que lo hace el Ayuntamiento.

5. A la pregunta: ¿Usted aprobaría que el gobierno municipal o las autoridades auxiliares regulen el funcionamiento del “panteón comunitario”?

El **73%** respondió de manera afirmativa que lo haga el municipio, mientras que el **27%** refirió que sean las autoridades auxiliares.

### Cuadro 3.2. Percepción social de los panteones comunitarios

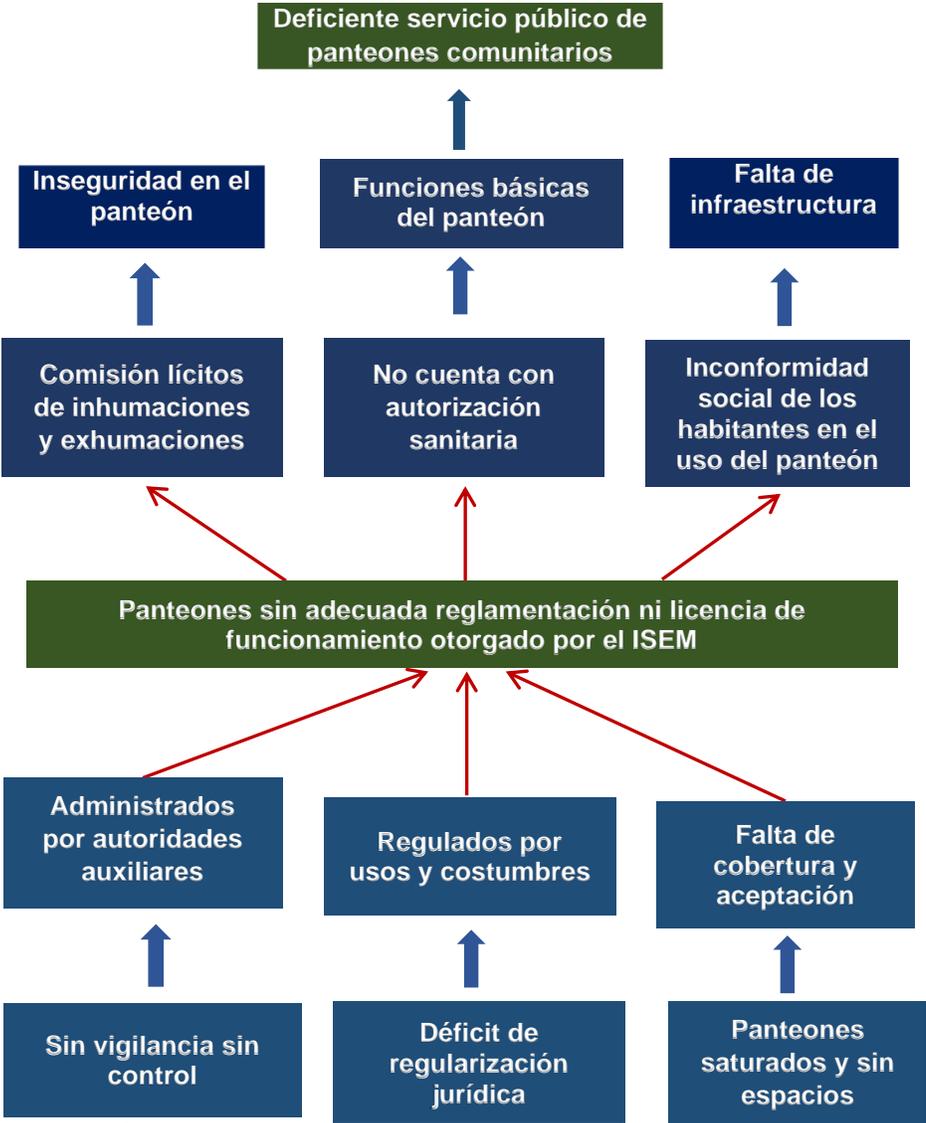
Criterio	Resultado
Cobertura municipal	89.9% de saturación
Panteón aceptable	42% muy aceptable, 28% aceptable y 30% inaceptable
Se cuenta con reglamento	95% no conoce el reglamento jurídico, 5% se regula por usos y costumbres
Usos y costumbres vía de regulación	98 dice “sí”, 2% lo hace el ayuntamiento
Aprobación de un reglamento	73% dijo “sí” a favor del municipio y 27% a favor de la autoridad auxiliar

Fuente: propia a partir de los resultados obtenidos.

En general, los resultados cualitativos y cuantitativos obtenidos en esta muestra destacan que los “panteones comunitarios” presentan una saturación en su capacidad instalada, que, sí el municipio no toma medidas en un futuro inmediato representará un problema de cobertura en las localidades (un paso fundamental para que logren la autorización sanitaria de nuevos panteones se necesita hacer que los que están actualmente funcionando cuenten con la licencia de funcionamiento). Hay en promedio un 58% de entrevistados que considera que el servicio de los cementerios de las comunidades no es aceptable, lo que quiere decir que el cuidado, mantenimiento, operación, claridad de las normas, administración y vigilancia de éstos es inadecuado. Por lo que es necesario motivar cambios que

modernicen los panteones públicos del municipio. Se reconoce plenamente contar con una reglamentación que estimule el buen funcionamiento de los “panteones comunitarios” diseñada a través de la intervención del Ayuntamiento. Persisten los usos y costumbres como un medio cultural que define el estilo de vida de las localidades, pero también se reconoce que no es el medio eficaz para contar un servicio público de calidad. Estos resultados permiten diseñar un árbol de problemas sumado a lo señalado con anterioridad en el capítulo 1 y 2 sobre la situación actual que prevalece en los panteones comunitarios de Texcoco:

**Cuadro 3.3. Árbol de problemas sobre los panteones comunitarios**



Fuente: elaboración propia.

Por último, se puede apreciar que la percepción social que se tiene sobre los panteones es deficiente, que al no contar con los permisos necesarios de sanidad se convierten en un espacio donde se cometen actos ilícitos que laceran la dignidad de los restos humanos, además de la carente administración y falta de control que pone en riesgo al mismo por la ausencia (existente o no) de una reglamentación que contribuya a que los panteones comunitarios tengan mejores condiciones de gobernabilidad.

### **3.5. Normas esenciales sobre el servicio público de panteones**

El derecho y el sistema de vida en la sociedad municipal son inherentes por naturaleza regulatoria, ambas dependen uno del otro para definir el tipo de comportamiento social que se requiere sobre determinada conducta que se desea ordenar. Toda reglamentación interna de los municipios debe generar normas con criterio obligatorio, aun cuando no existe precisión sobre la acepción “norma” en la teoría general del derecho, si la logramos entender en términos semánticos al referirse a un conjunto de enunciados que prohíben o permiten algo (Sieckmann, 2007: 29). Sin embargo, esta enunciación semántica, en muchos momentos, aligera la aplicación de la reglamentación en un servicio público como es el caso de los panteones en el municipio de Texcoco, porque la norma no se distingue como algo coactivo, es decir, como norma jurídica, sino como una norma semántica enunciativa sin carácter prescriptivo. Así, toda norma pierde vigencia y fuerza en su aplicación como instrumento de regulación.

Lo idóneo es observar la reglamentación de los panteones públicos en la localidad con perspectiva de norma jurídica que tenga el propósito esencial de regular las conductas de las personas (Sieckmann, 2015: 11), a través del sistema normativo, que se dio por medio del Ayuntamiento como válido por provenir de un poder constitucionalmente legal, y legítimo. La obediencia de esta reglamentación implica la aceptación de las sanciones coercitivas por incumplimiento de la población. Darle el carácter de norma jurídica al reglamento que norma el servicio público de los panteones representa una medida oportuna para que los cementerios no sean

administrados por la comunidad. El reglamento interno versus usos y costumbres en la administración de los “panteones comunitarios” se puede asumir en la celebración de un nuevo pacto social donde la norma jurídica sea el centro de consenso entre el gobierno municipal y las comunidades. Al menos, derivado de las entrevistas de campo que se realizaron, existe disposición de un 73% de las personas que consideran que el municipio tiene oportunidad de crear un reglamento que regule el funcionamiento de los panteones de las diversas localidades, y de ofrecer un eficiente servicio público.

Dado lo anterior, se estima conveniente que para que el reglamento en materia de panteones tenga el carácter de norma jurídica en el municipio de Texcoco debe cumplir con los siguientes criterios esenciales:

#### *De la prescriptividad*

Las normas que emanen del reglamento deben ser obligatorias y prohibitivas sobre lo que se puede hacer y lo que no. Aquí es importante que el municipio tome el control y administración de los panteones de sus localidades. Por lo que una de sus primeras acciones es modificar el actual Reglamento de la Dirección de Servicios Públicos para que los usos y costumbres no sean norma semántica que impiden la gestión pública del servicio, sino norma jurídica con carácter imperativo atribuible al municipio.

#### *De lo coercitivo*

El incumplimiento de la norma reglamentaria tiene su origen en las sanciones. Toda sanción deriva de la actuación en sentido contrario al reglamento, por lo que el Reglamento de la Dirección de Servicios Públicos para que sea norma prescriptiva necesita incorporar un conjunto de sanciones administrativas, e incluso de reconducción penal con la autoridad competente ante actos ilícitos que afecten los panteones públicos, y que actualmente están ausentes de dicho reglamento. Al carecer de éstas las normas semánticas son inaplicables.

### *Del presupuesto*

La administración de los panteones públicos necesita de un presupuesto público etiquetado por el Ayuntamiento, legitimado por la población, para que ésta acepte que el municipio toma el control funcional de éstos, con una estructura orgánica definida en competencias y potestades, objetivos y metas, recursos técnicos, materiales, financieros y capital humano. En pocas palabras, normar el presupuesto para los panteones públicos provoca un efecto prescriptivo y coercitivo a favor del municipio.

### *De la participación ciudadana*

La participación social representa un adecuado mecanismo para que la población influya en las decisiones de políticas. Esta norma contribuye a que los usos y costumbres no sean el fundamento para administrar los panteones de las comunidades, que al final inhibe cualquier cambio, renovación o reinvención, con la finalidad de ofrecer un servicio público de calidad, sino que sea esta participación el principal instrumento de colaboración con el gobierno municipal.

### *De la transparencia y rendición de cuentas*

Estos criterios son fundamentales para un gobierno abierto que busca mejorar la gestión pública y sus políticas en la prestación de los servicios públicos. Al normar estos criterios permitiría un desempeño gubernamental en materia de panteones públicos con eficiencia, eficacia y efectividad. Además, de que se consolidaría la confianza ciudadana en la reglamentación respectiva.

De esta forma, se considera que las normas esenciales para que los panteones públicos que se ubican en el municipio de Texcoco tengan una adecuada reglamentación interna deben contar con elementos de prescriptividad, coercitividad, presupuestación, participación social, transparencia y rendición de cuentas, que las haga norma jurídica.

### **3.6. Los valores en el servicio público de panteones**

Las normas aludidas en el apartado anterior se tienen que acompañar del enfoque de valor público al proveerle a los servidores públicos de elementos que les permitan centrar su atención en los aspectos nodales de la gestión y el desempeño gubernamental de los servicios públicos. El reconocimiento del valor público conduce a su propia evaluación (Moore, 2012), mientras no se genere este valor entorno al funcionamiento del gobierno municipal se invisibiliza el andamiaje operativo que requiere la administración de los panteones locales, entendiendo por valor público como señala la CEPAL:

...el valor que los y las ciudadanos dan a los bienes y servicios recibidos del estado si éstos satisfacen una necesidad sentida con calidad y oportunidad, es un mecanismo potente para el logro del desarrollo sostenible. El concepto no solo permite confluir objetivos sociales, económicos y ambientales en definiciones estratégicas e intervenciones de las instituciones públicas, sino también admite los principios para una implementación indivisible, universal, participativa y democrática (CEPAL, 2021).

La creación de valor público parte de la promoción, defensa y garantía de los derechos fundamentales como eje de atención de los servicios públicos, para que haya una amplia participación de la ciudadanía, mayor eficiencia y eficacia de la Dirección de Servicios Públicos del gobierno municipal, mejor satisfacción del servicio de panteones públicos en las localidades, adecuada gestión pública, diseño, elaboración e instrumentación de políticas públicas que favorezcan los derechos de las personas. ¿Cómo producir este valor público? Primero, desde el mismo Plan de Desarrollo Municipal se define éste con el que el Ayuntamiento se va a desempeñar; segundo, en el presupuesto se determina la generación de valor público a través del gasto público y la implementación de políticas públicas; tercero, incorporar el valor público a la reglamentación municipal como fin último superior para atender el servicio público con calidad y oportunidad; y, cuarto, profesionalizar

al servidor público sobre la solemnidad que representan los cementerios como espacio de dignidad para el descanso de los restos humanos.

La importancia sobre el valor público recae en que el gobierno municipal acepte la obligación de tutelar los “panteones comunitarios” bajo las disposiciones constitucionales y de reglamentación interna, que motiven mayor y mejor administración de éstos, donde la satisfacción por el uso de ellos ofrezca un nuevo significado que se resuma en la siguiente expresión: “panteones con valor público”, que los dote de nuevos terrenos, instalaciones, organización administrativa, servidores públicos y suficiencia presupuestaria con apego a los principios de legalidad y certeza jurídica. El valor público tiene la fuerza de convertir la costumbre en norma jurídica, y éstas edifican nuevas instituciones que hacen posible que las prácticas tradicionales sean superadas cuando la ciudadanía vuelve a confiar en sus organizaciones públicas. Esta es la principal oportunidad que tiene el municipio de Texcoco para que sus 34 panteones públicos existentes no sean administrados por los delegados de las localidades o por los Consejos de Participación Ciudadana, que muestran evidencia palpable del conocimiento carente de la función de gobierno, pero sobre todo de cómo administrar un servicio público. Al distinguir el valor público en la administración de los cementerios no habría razón para que la población desee controlar los “panteones comunitarios” por usos y costumbres.

Una buena gestión pública canaliza la trascendencia del valor público sin que exista la posibilidad de aludir a lo privado del servicio, sin embargo, muchas veces los gobiernos municipales se dejan influenciar por patrones globales y neoliberales que les hacen creer que “lo privado” es mejor que “lo público”, cuando es netamente falso. Este marco ideológico surge al creerse que “el problema es el gobierno” y no la solución (Fernández-Santillán, 2018: 181), típico comportamiento del pensamiento tecnocrático que ve a la sociedad más como un consumidor que como un ciudadano que requiere de la atención de sus instituciones públicas. Al momento en que el Ayuntamiento de Texcoco les devuelva a sus panteones el valor público éstos serán de carácter público.

### **3.7. Técnica jurídica aplicada en el servicio público de panteones**

En *lato sensu* la técnica jurídica asume enorme perspicacia cuando se trata de abordar su carácter instrumental a partir de la expresión normativa *Non ex regula ius sumatur sed ex iure quod est regula fiat* (la regla no crea el derecho, es el derecho que crea la regla). Esta afirmación define tres apreciaciones contundentes: 1) Toda técnica jurídica emplea adecuadamente las reglas y procedimientos para lograr los fines que persigue el derecho; 2) La técnica jurídica muestra la manera en que la norma objetiva será aplicada; y, 3) Así como se aplica la técnica jurídica a la par se debe establecer la técnica jurídica que formula las normas (Muñoz, 2016: 209). Tanto la técnica para aplicar normas como la técnica para formular nuevas normas tienen que responder a la construcción de un determinado orden político y social.

Una de las funciones del Ayuntamiento dentro del municipio es la tarea legislativa, entendida ésta como la creación de normas jurídicas aplicables en la jurisdicción local. Inclusive, el artículo 31, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México le faculta “Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones” (LOMEM, 2021: 10-11). De esta forma, implícitamente la Ley respectiva le ofrece al municipio la potestad de usar la técnica jurídica para crear y aplicar sus propias reglas normativas.

La problemática que enfrenta actualmente el Reglamento de la Dirección de Servicios Públicos es que la técnica que emplea para darle contenido a este ordenamiento normativo es de carácter semántico, como señalamos en el apartado 3.5, al limitar su aplicación y aceptación por parte de la comunidad en la administración de los panteones de la localidad, ya que dicha técnica no hace posible la formación de la norma jurídica prescriptiva y obligatoria, ni tampoco le crea valor público por su carácter enunciativa, restándole vigencia.

La formación de reglas que le den mayor contenido de norma jurídica es imprescindible para el reglamento que regula a la Dirección de Servicios Públicos del gobierno municipal en materia de panteones, a partir de la relación entre sujeto de derechos-autoridad administrativa-normas que establezcan un proceso de creación de un derecho nuevo. La legitimación de éste depende de la calidad del servicio público y de la aplicación de la reglamentación, que tenga como fin mejorar la administración de los panteones públicos.

La función del servidor público municipal es vital para cristalizar una técnica jurídica que satisfaga las necesidades del cementerio municipal, mediante las siguientes recomendaciones:

1. Diagnosticar con seriedad el uso de los “panteones comunitarios”;
2. Cumplir con las normas de funcionamiento sanitario;
3. Analizar las instalaciones y la infraestructura del servicio público;
4. Ponderar el gasto público, suficiente y necesario, de inversión;
5. Reinventar los panteones de las localidades;
6. Perfilar los componentes del gobierno abierto en materia de panteones; y,
7. Determinar las normas jurídicas que los regulen.

La principal argumentación del gobierno municipal es que las comunidades se regulan por usos y costumbres, y que en aras al respeto cultural de estas prácticas tradicionales se les permite a las autoridades auxiliares administrar los panteones de sus localidades. El resultado de esta decisión gubernamental evidencia cementerios locales abandonados y olvidados como espacios solemnes de restos humanos, que carecen de presupuesto, instalaciones, infraestructura, tecnología, seguridad, servidores públicos y normatividad. Los panteones del municipio con el paso del tiempo se han hecho obsoletos que sólo soportan el descanso de las tumbas con la participación de las autoridades auxiliares y la inacción del gobierno municipal. La solución de esta situación se pondera sobre la base de una reglamentación que regule los “panteones comunitarios” con normas jurídicas.

### **3.8. Estructura de un reglamento de panteones públicos de Texcoco**

En este capítulo se ha mostrado que la falta de un reglamento que regule adecuadamente los panteones del municipio produce un servicio público ineficiente, incumplimiento constitucional, ausencia regulatoria e invisibilidad en la atención de éstos. El estudio de campo mostró dos requerimientos imperantes: 1) que el Ayuntamiento asuma la tutela de administrar los cementerios para que se hagan más aceptables, ya que se corre el riesgo de tornarse inaceptables por la falta de instalaciones, infraestructura y mantenimiento; y, 2) la mayor parte de la población está de acuerdo en que el gobierno municipal sea el encargado directo de elaborar un reglamento en aras de la transparencia y la rendición de cuentas. Ambas conclusiones son fundamentales para validar y legitimar la modernización normativa de los cementerios municipales.

La acción de la gestión pública se basa en un marco jurídico que regula, e impulsa, el desempeño de cada una de las unidades administrativas que la conforman, con el fin de hacer una administración moderna, eficiente y transparente, en los aspectos legales y administrativos que la rigen. Por ello, la reglamentación, como parte integrante de este marco, busca lograr lo anterior mediante una definición clara y exacta de las esferas de competencia de la Dirección de Servicios Públicos del municipio, atendiendo las dos conclusiones señaladas. La precisión de la norma produce una norma exacta que evitará que en lo sucesivo sean los usos y costumbres los que administren los “panteones comunitarios”.

La necesidad de contar con un reglamento con perspectiva de norma jurídica genera varias ventajas para mejorar el desempeño gubernamental en la prestación de los servicios públicos de los panteones del municipio: 1) es norma obligatoria tanto para la Dirección de Servicios Públicos (sumada a la del Presidente Municipal) como para las autoridades auxiliares de los 34 panteones existentes y la población en general; 2) reconocimiento de valor público y presupuestal para ofrecer un servicio público de calidad, que contenga, adecuadamente, instalaciones e infraestructura, e incluso para aperturar nuevos panteones; 3) mayor aceptación social que privilegie el

derecho humano a descansar en paz; 4) claridad en las competencias, atribuciones y objetivos de la Dirección de Servicios Públicos; 5) visibilidad de una autoridad administrativa competente; 5) definición de una estructura orgánica profesional; y, 6) evaluación y resultados esperados.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México en sus artículos 31, 160, 161, 162, 163, 164 y 165 faculta al municipio para expedir la reglamentación que requiera para el logro de sus competencias legales y administrativas, así como las modificaciones que al respecto estime convenientes realizar, los cuales tienen su base en el artículo 115 constitucional, fracción II. Este marco jurídico le obsequia libertad al municipio para que pueda expedir el nuevo Reglamento de la Dirección de Servicios públicos con los criterios normativos y procedimientos que se adecuen a la realidad social que se vive al menos en las 34 localidades de 56 que cuentan con un “panteón comunitario”. Esto significa que el municipio tiene un faltante de 22 panteones públicos que aún no ha podido establecer, pese a que cuenta con 3 panteones de carácter privado.

Estas motivaciones están acompañadas de lo que indica el artículo 30 Bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en el sentido de que todo reglamento debe contar con los siguientes criterios para que se haga norma jurídica:

- a) Flexibilidad y Adaptabilidad.- Se debe prever la posibilidad de que el Reglamento se adapte a las condiciones sociopolíticas, culturales, e históricas del municipio, para resolver de manera pronta y expedita los requerimientos de la comunidad.
- b) Claridad.- Para su correcta y eficiente aplicación, el Reglamento debe ser claro y preciso, omitiendo toda ambigüedad en su lenguaje.
- c) Simplificación.- Debe ser conciso, atendiendo únicamente al tema que trate su materia.
- d) Justificación Jurídica.- La reglamentación municipal solamente debe referirse a las materias permitidas por la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y las Leyes Federales y Estatales que de ellas emanen (LOMEM, 2021: 10).

De este artículo, sumados a los señalados con anterioridad, se desprende, que el nuevo Reglamento de la Dirección de Servicios Públicos tiene que considerar normas claras, contundentes y adaptables a las condiciones socioculturales de la población, para que el servicio público de los panteones cuente con normas jurídicas plenamente aceptadas por la autoridad administrativa y la población de las diferentes localidades que integran el municipio de Texcoco. No es la pretensión de este trabajo presentar una propuesta de reglamentación de los servicios públicos de los “panteones comunitarios”, pero sí se busca plantear un esquema que oriente al gobierno municipal a diseñar un reglamento que regule éstos mediante un reglamento único.

Ante la evidente carencia de una guía que estipule los pasos a seguir para elaborar la estructura de un reglamento municipal, se toma como patrón de seguimiento la “Guía técnica para la elaboración, modificación y validación de reglamentos interiores de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal”, con la siguiente determinación: el reglamento es una norma jurídica obligatoria expedida por el área correspondiente autorizada por el Ayuntamiento, “a fin de desarrollar los principios contenidos en la ley y facilitar su ejecución en el ámbito administrativo” (GTEMVRIDOOAPE, 2014: 5).

En esta perspectiva, el nuevo Reglamento de la Dirección de Servicios Públicos en materia de panteones debe contener los siguientes razonamientos, previo a proponer el esquema de dicho reglamento. En primer lugar, precisar la conceptualización del reglamento; en segundo lugar, la naturaleza jurídica del mismo; en tercer lugar, exponer la relevancia del reglamento; en cuarto lugar, vincular el Bando Municipal con el manual de organización y el reglamento; en quinto lugar, citar la base legal para expedir las normas del reglamento; y, en sexto lugar, destacar los elementos que integran el propio reglamento. En suma, estas razones definen el tipo de reglamento, las bases jurídicas que lo sustentan, la

importancia de reglamentar sus normas jurídicas con vinculación al manual de organización y la técnica jurídica que debe acompañar la elaboración del reglamento de referencia.

La estructura que se propone para elaborar el Reglamento de la Dirección de Servicios Públicos es de carácter interno y en su modalidad directa (ver cuadro 3.3.), sigue la técnica jurídica de la prescriptividad y la coercitividad, que obliga tanto a la autoridad competente como a la comunidad seguir las normas, en este caso, de aquellas actividades relacionadas con la administración de los panteones, atendiendo como señalamos, las características socioeconómicas, culturales e históricas del municipio. Tras el levantamiento del estudio de campo se observó la plena justificación de contar con un nuevo reglamento que responda a las necesidades de la población y que es obligación del municipio contar con un reglamento que la satisfaga.

**Cuadro 3.4. Propuesta de estructura del Reglamento de la Dirección de Servicios Públicos**

Criterio	Justificación
1. Objeto del reglamento	Este plantea los resultados que se esperan
2. Sujetos de derechos y obligaciones	Dirigido tanto a servidores públicos como a la población
3. Fuentes legales	El fundamento que origina las potestades del municipio
4. Carácter normativo	El sentido de la norma jurídica
5. Unidad administrativa	Corresponde a la Dirección de Servicios Públicos
6. Organización administrativa	Definición de la estructura orgánica y jerárquica de la Dirección de Servicios Públicos
7. Atribuciones de la Dirección	Las que les corresponden de acuerdo con el artículo 115 constitucional y leyes locales
8. Atribuciones de las Subdirecciones	Las que les corresponden de acuerdo con el artículo 115 constitucional y leyes locales
9. Atribuciones de las jefaturas y coordinaciones	Las que les corresponden de acuerdo con el artículo 115 constitucional y leyes locales
10. Establecimiento de panteones	Establecer el marco jurídico que regula los panteones públicos
11. Modalidades del servicio	Determinación de los servicios públicos y privados

12. Funcionamiento de los panteones	Precisión de cómo tienen que funcionar los panteones públicos y privados
13. Servidores públicos	Responsabilidades del servidor público
14. Inhumación, exhumación, reinhumación, velatorio y crematorio	Demarcar los servicios públicos que debe prestarse en materia de panteones
15. Pago de derechos por el servicio de panteones	Fijar el tabular de pagos homologado por concepto de los servicios que ofrecen los panteones
16. Infracciones y sanciones	Delimitar las infracciones y sanciones que generan comportamientos atípicos en el funcionamiento de los panteones
17. Transitorios	Precisar la publicación, vigencia y posibilidades de modificación del reglamento

*Fuente:* elaboración propia a partir de GTEMVRIDOOAPE, 2014: 8 y Reynoso y Villafuerte, 2003: 13-15.

Esta propuesta tiene como propósito mejorar la administración de los servicios públicos que prestan los “panteones comunitarios”, a partir de una reglamentación que asuma directamente el Ayuntamiento de Texcoco, de forma prescriptiva y coactiva, el reconocimiento de ser norma jurídica con alto valor público, a efecto de que las reglas que regulan el funcionamiento de los cementerios locales sean suficientemente formales, y válidas, para toda la población, considerando como ventajas elementales que cada panteón de las localidades contará con una organización administrativa, sustento legal, jerarquía, tramos de autoridad, atribuciones específicas, definición de los servicios que los cementerios pueden ofrecer mediante la administración directa de la Dirección de Servicios Públicos del municipio, mayor control de los ingresos públicos, mejor rendición de cuentas y transparencia, inclusión de la participación social, así como las sanciones por infracciones cometidas contra la reglamentación. Ahora que el gobierno municipal toma posesión constitucional, y administrativa, para el periodo 2022-2024 el 1 de enero de 2022, tiene la gran oportunidad de incorporar propuestas, como ésta, para administrar de manera eficiente y eficaz los panteones públicos de Texcoco.

## CONCLUSIONES

**Primera.** El municipio, tras su larga historia, se ha convertido en un instrumento político-jurídico-administrativo fundamental para la vida de los ciudadanos al ser un medio idóneo de gobernabilidad y gobernanza. La cercanía más notable se genera en materia de servicios públicos donde la ciudadanía encuentra en el Ayuntamiento la relación social más íntima que estimula la creación de políticas gubernamentales y políticas públicas dirigidas a atender la problemática social y las necesidades de sus habitantes como un mecanismo adecuado para sentar las bases de legitimación social y representación política del gobierno municipal.

**Segunda.** El artículo 115 constitucional fracción II y III, así como los artículos 31, 160, 161, 162, 163, 164 y 165 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México facultan al municipio para expedir la reglamentación que requiera para el logro de sus competencias legales y administrativas, así como las modificaciones que al respecto estime convenientes realizar en materia de servicios públicos y ofrecer un servicio de calidad, además de propiciar las condiciones necesarias para contar con instalaciones adecuadas, infraestructura, cobertura y capacidad de gestión pública. De este precepto constitucional, se desprende la obligación que el municipio tiene para tutelar los servicios públicos (como es al caso de los panteones) dentro de su jurisdicción. La personalidad jurídica y el régimen de patrimonio propio dota de valor público y le obsequie la enorme oportunidad al municipio de satisfacer las necesidades de la población en el marco de los derechos humanos.

**Tercera.** El municipio de Texcoco no asume la titularidad completa de la prestación de los servicios públicos en materia de panteones públicos durante los últimos trienios (2013-2015 y 2018-2021), lo que ha ocasionado la existencia de un Reglamento de la Dirección de Servicios Públicos con normas inexactas que le conceden a las autoridades auxiliares la potestad de administrar los panteones sin conocimiento ni experiencia de la gestión pública en 34 localidades de las 56 que conforman la jurisdicción administrativa que cuentan con un “panteón comunitario” y no con un panteón público, 32 de estos sin licencia de funcionamiento sanitario.

Esta situación crítica motiva inseguridad, falta de instalaciones e infraestructura y dificultades de cobertura para depositar los restos humanos con dignidad.

**Cuarta.** La carente modernización administrativa y profesionalización del servidor público que pesa sobre los “panteones comunitarios” en el municipio de referencia definen los resultados que se obtuvieron en la investigación de campo al demostrar que ante el COVID-19 se aceleró la capacidad de cobertura municipal, quedando hasta el momento en un 89.9% en promedio, el 58% considera inaceptable el servicio de los panteones, el 95% desconoce la existencia de un reglamento que regule este servicio y el 73% mostró estar de acuerdo con que el Ayuntamiento tome el control reglamentario de los panteones públicos. Este contexto establece la imperiosa necesidad de que el gobierno municipal actual considere como prioridad la administración de los panteones públicos para salvaguardar la dignidad de los restos humanos y ofrecer la prestación de un servicio público satisfactorio.

**Quinta.** Por esta razón, se propone dentro de este trabajo de tesina la estructura que modifique el Reglamento de la Dirección de Servicios Públicos del municipio de Texcoco, de carácter interno y en su modalidad directa, siguiendo la técnica jurídica de la prescriptividad y la coercitividad, que obliga tanto a la autoridad competente como a la comunidad para normar, en este caso, las actividades relacionadas con la administración de los panteones, atendiendo las características socioeconómicas, culturales e históricas del municipio con perspectiva de norma jurídica. Tras el levantamiento del estudio de campo se observó la plena justificación de contar con un nuevo reglamento que responda a las necesidades de la población y que es obligación del municipio contar con un reglamento que la satisfaga, además de que se encuentra facultado jurídicamente para hacerlo.

## BIBLIOGRAFÍA

Arcudia, C. (2012). “La descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al art. 115 de la constitución”. Nómadas. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. España.

Cordero, J. (2011). “Los servicios públicos como derecho de los individuos”. Ciencia y Sociedad, volumen XXXVI, número 4. Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Santo Domingo. República Dominicana.

Dávila, G. (2006). “El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales”. Laurus, volumen 12. Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Caracas. Venezuela.

Espinosa, R. (2014). “Factores para una reforma municipal necesaria e impostergable”, en Espinosa, R., Olvera, J. y Olvera, J.C. (Coords). *El municipio mexicano ante los grandes retos del siglo XXI*. UAEM-Porrúa: México.

Fernández, J. (2003). “Ámbito municipal”, en Gámiz, M. (Coord.) *Las entidades federativas y el derecho constitucional*. UNAM: México.

Fernández, J. (2016). *Derecho administrativo*. Secretaría de Gobernación Secretaría de Cultura Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM: México.

Fernández-Santillán, J. (2018). “Valor público, gobernanza y tercera vía”. Revista Convergencia número 78. UAEM. México.

Gutiérrez, J. y Santana, S. (2000). *Artículo 115 constitucional: historia y reformas de 1999*. Cámara de Diputados Federal: México.

Gutiérrez, M. (2010). *Evolución jurídica del municipio en México*. Cámara de Diputados Federal: México.

Hidalgo, A. (2017). “La ambigüedad en el lenguaje jurídico: su diagnóstico e interpretación a través de la lingüística forense”. *Anuari de Filologia. Estudios de Lingüística*, número 7. Barcelona. España.

Martínez, M. (2015). *Derechos humanos para la gestión pública*. CEDH: Nuevo León.

Martínez, R. (2012). *Derecho administrativo*. Primer curso. Oxford: México.

Muñoz, C.I. (2016). *Teoría del derecho*. Oxford University Press: México.

Ortega, E. (2019). “El régimen de los cementerios públicos: tras la dicotomía entre lo público y lo privado”. *Revista Misión Jurídica*, número 12. Bogotá. Colombia.

Ortiz, M. (2014). *Acercamiento al derecho*. Patria: México.

Paredes, L. (2020). “Los primeros cementerios civiles en la ciudad de Aguascalientes y sus monumentos funerarios durante el Porfiriato”, en el texto de Esparza, V. (Coord.). *De Muertos, Fiestas y Panteones. Actitudes frente a la muerte en Aguascalientes, siglos XVIII-XX*. Universidad Autónoma de Aguascalientes: México.

Pineda, J. (2013). *Los retos del gobierno municipal en México: eficiencia en la gestión pública*. Tecnológico de Monterrey: México.

Reynoso, S. y Villafuerte, M. (2003). *Manual básico para la administración municipal*. INAP, A.C.: México.

Rojas, S. R. (2001). *Investigación social. Teoría y praxis*. Plaza y Valdés: México.

Rozas, P. y Hantke-Domas, M. (2013). *Gestión pública y servicios públicos. Notas sobre el concepto tradicional*. CEPAL: Santiago de Chile. Chile.

Sánchez, A. (2018). "El método jurídico: diferentes líneas metodológicas y una propuesta de síntesis". *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, número 21. España.

SEDESOL (2010). "Reglamentación municipal". Secretaría de Desarrollo Social: México.

Segreste, S. (2019). *Manual básico de derechos humanos para autoridades municipales*. CNDH: México.

Sieckmann, J. (1990). *Modelos de reglas y modelos de principios del sistema legal*. Nomos, Baden-Baden: Alemania.

Tarrés, M. L. (coord.) (2001). *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. Miguel Ángel Porrúa, El Colegio de México y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: México.

Uvalle-Berrones, R. (2012). "La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática". *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, volumen 19, número 60. Universidad Autónoma del Estado de México.

Valencia, S. (2017). *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*. Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM: México.

Yanome, M. (2005). "La facultad jurisdiccional de los municipios en México". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVIII, número 114. IIJ-UNAM. México.

Ziccardi, A. (2003). "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal". *Gestión y Política Pública*, volumen XII, número 2, II semestre. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Distrito Federal. México.

### **Páginas electrónicas**

Bando Municipal de Texcoco (2021).  
<http://texcocoedomex.gob.mx/documentos/BANDO%20MUNICIPAL%202021.pdf>  
Disponible en:  
<http://texcocoedomex.gob.mx/documentos/BANDO%20MUNICIPAL%202021.pdf>  
(Consultado el 18 de abril 2021).

Bidart, G. (2017). "La teoría trialista del mundo jurídico según Werner Goldschmidt".  
Disponible en:  
<http://www.der.unicen.edu.ar/uploads/ingreso/presencial/2017/04.%20BIDART%20CAMPOS.pdf> (Consultado el 13 de febrero 2021).

Carrasco, E. (2017). "Relación cronológica entre la ley y la realidad social. Mención particular sobre la elasticidad de la ley". Disponible en:  
<https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v23n1/art15.pdf> (Consultado el 5 de febrero 2021).

CEPAL (2021). "Enfoque de resultados y valor público". Disponible en:  
[https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/enfoque\\_de\\_resultados\\_y\\_valor\\_publico\\_web.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/enfoque_de_resultados_y_valor_publico_web.pdf) (Consultado el 2 de mayo 2021).

Congreso Local del Estado de Tamaulipas (2020). "Ley para la Prestación del Servicio Público de Panteones en el Estado de Tamaulipas". Archivo recuperado de: [http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2017/01/Ley\\_Panteones.pdf](http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2017/01/Ley_Panteones.pdf) (Consultado el 15 de abril 2021).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2021). Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_280521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf) (Consultado el 10 de enero de 2021).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (2021). Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/leyvig/leyvig001.pdf> (Consultado el 18 de abril 2021).

Díaz, L. (2013). “Los principios generales del derecho”. Disponible en: <https://derechoadministrativofcpys.files.wordpress.com/2013/03/los-principios-generales-del-derecho.pdf> (Consultado el 17 marzo de 2021).

Espinosa, M. (2019). “5 cementerios para morir en México”. Disponible en: <https://www.ngenespanol.com/lugares/5-cementerios-para-morir-en-mexico/> (Consultado el 15 marzo de 2021).

Grandet, C. (2015). “Corrupción en gobiernos municipales: el poder de la información”. Disponible en: <https://imco.org.mx/indices/la-corrupcion-en-mexico/capitulos/analisis/corrupcion-en-gobiernos-> (Consultado el 12 de febrero 2021).

Guía técnica para la elaboración, modificación y validación de reglamentos interiores de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal (2014). Disponible en: [http://www.edomex.gob.mx/sis/newweb/pdf/guia\\_reglamento.pdf](http://www.edomex.gob.mx/sis/newweb/pdf/guia_reglamento.pdf) (Consultado el 11 de mayo 2021).

Guzmán, C. (2002). “Las teorías existentes sobre el servicio público”. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18267> (Consultado el 20 de febrero 2021).

INAFED (2010). “Guía para el buen gobierno”. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/381097/Tomo\\_2\\_Guia\\_para\\_el\\_Buen\\_Gobierno\\_Municipal.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/381097/Tomo_2_Guia_para_el_Buen_Gobierno_Municipal.pdf) (Consultado el 1 de febrero 2021).

INAFED (2010). “La administración de los servicios públicos municipales”. Disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia10\\_la\\_administracion\\_de\\_los\\_servicios\\_publicos\\_municipales.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia10_la_administracion_de_los_servicios_publicos_municipales.pdf) (Consultado el 24 de febrero 2021).

INAFED (2010). “Servicios públicos y obras públicas”. Disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/332/1/images/Servicios\\_y\\_Obras\\_Publicas.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/332/1/images/Servicios_y_Obras_Publicas.pdf) (Consultado el 20 de febrero 2021).

INAFED (2015). “Guía de servicios públicos municipales”. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/171945/Guia\\_de\\_servicios\\_publicos\\_municipales\\_2015.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/171945/Guia_de_servicios_publicos_municipales_2015.pdf) (Consultado el 11 de abril 2021).

INAFED (2018). “¿Conoces el marco jurídico municipal?”. Disponible en: <https://www.gob.mx/inafed/articulos/conoces-el-marco-juridico-del-municipio> (Consultado el 10 de marzo 2021).

INEGI (2020). “Resultados de la recopilación de información de los panteones públicos en las zonas metropolitanas del país 2020”. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/EstSegPub/ricpzm2020.pdf> (Consultado el 24 de febrero 2021).

Ley Federal de Salud (2021). Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Ley\\_General\\_de\\_Salud.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_de_Salud.pdf) (Consultado el 25 de abril 2021).

Ley Orgánica Municipal del Estado de México (2021). Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf> (Consultado el 18 de abril 2021).

Moore, M. (2012). "Recognizing public value: developing a public value account and a public value scorecard". Disponible en: <http://publiccommons.ca/public/uploads/literature/Moore-9.4.12.pdf> (Consultado el 2 de mayo 2021).

Pérez, R. (2021). "Abandonadas 2,400 tumbas en panteón municipal de Texcoco". Disponible en: <https://www.la-prensa.com.mx/metropoli/abandonadas-2400-tumbas-en-panteon-municipal-de-texcoco-se-solicita-poner-en-orden-los-espacios-para-inhumar-cuerpos-6911664.html> (Consultado el 28 de abril 2021).

Plan de Desarrollo Municipal (2013). Disponible en: [https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files\\_ipo/2014/47/8/f696304540e34d2fb5783c29c2bfbf68.pdf](https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2014/47/8/f696304540e34d2fb5783c29c2bfbf68.pdf) (Consultado el 25 de abril 2021).

Plan de Desarrollo Municipal (2019). Disponible en: <https://www.texcocoedomex.gob.mx/documentos/PDM.pdf> (Consultado el 25 de abril 2021).

Prieto, L. (2011). "Identificación y justificación del derecho". Disponible en: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-F-2008-10048500506\\_ANUARIO\\_DE\\_FILOSOF%C3%8DA\\_DEL\\_DERECHO\\_Identificaci%C3%B3n\\_y\\_justificaci%C3%B3n\\_del\\_Derecho](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-F-2008-10048500506_ANUARIO_DE_FILOSOF%C3%8DA_DEL_DERECHO_Identificaci%C3%B3n_y_justificaci%C3%B3n_del_Derecho). (Consultado el 13 de febrero 2021).

Reglamento de la Dirección de Servicios Públicos (2019). Disponible en: <https://www.texcocoedomex.gob.mx/img/eventos/Gacetas/Reglamento%20de%20Servicios%20P%C3%BAblicos.pdf> (Consultado el 25 de abril 2021).

Restrepo, L. (2005). "Investigación documental". Archivo recuperado en: [http://aprendeonline.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/658/Glosario\\_Invest\\_Documental\\_final\\_-\\_Lina\\_Rpo.pdf](http://aprendeonline.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/658/Glosario_Invest_Documental_final_-_Lina_Rpo.pdf) (Última fecha de consulta 15 de enero de 2021).

Rueda, V. (2009). "El desarrollo del municipio en México y su conformación en Guanajuato". Disponible en: [http://epikeia.leon.uia.mx/old/numeros/09/epikeia09-el\\_municipio\\_en\\_mexico.pdf](http://epikeia.leon.uia.mx/old/numeros/09/epikeia09-el_municipio_en_mexico.pdf) (Consultado el 13 de febrero 2021).

Secretaría de Salud, Gobierno del Estado de México (2021). "Casos positivos y defunciones a COVID-19 por municipio". Disponible en: [https://salud.edomex.gob.mx/salud/covid19\\_municipio](https://salud.edomex.gob.mx/salud/covid19_municipio) (Consultado el 30 de mayo 2021).

Sieckmann, J. (2015). "Norma jurídica". Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/4.pdf> (Consultado el 30 de abril 2021).

Vilajosana, J. (2010). "La construcción social de la realidad jurídica". Disponible en: [http://www.isdfundacion.org/publicaciones/revista/pdf/05\\_N4\\_PrismaSocial\\_josevilajosana.pdf](http://www.isdfundacion.org/publicaciones/revista/pdf/05_N4_PrismaSocial_josevilajosana.pdf) (Consultado el 5 de febrero 2021).

Zucchi, H. (2020). "Trialismo, razón clasificatoria y experiencia jurídica". Disponible en: <https://www.acaderc.org.ar/wp-content/blogs.dir/55/files/sites/55/2020/11/Trialismorazonclasificatoria-experienciajur%C3%ADdica.pdf> (Consultado el 13 de febrero 2021).