



# SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES



JORGE FERNÁNDEZ RUIZ



# SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Jorge Fernández Ruiz

JORGE FERNÁNDEZ RUIZ

# SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Corrección: Adriana J. Paz Mojica

Diseño de Portada: INAP - Mauricio Estrada Posadas

*Servicios Públicos Municipales*

ISBN 968-6080-30-9

Primera Edición

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km 14,5 Carretera libre México-Toluca, Col. Palo Alto

C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Impreso y hecho en México.

*A la memoria del Doctor  
Don Andrés Serra Rojas,  
Maestro de Maestros*

## ÍNDICE

PRÓLOGO	21
PRESENTACIÓN	31
INTRODUCCIÓN	35
 <i>CAPÍTULO PRIMERO:</i>	
<b>EL MUNICIPIO</b>	41
1. Etimología	41
2. Origen del municipio	42
A. Teorías del origen divino del municipio	42
B. Teorías <i>iusnaturalistas</i>	43
C. Teorías jurídicas	44
D. Teorías administrativas	45
3. Antecedentes históricos del municipio	46
A. El municipio en Roma	46
B. El municipio en la Edad Media	48
C. El municipio español	48
D. La idea municipal en el México precortesiano	53
E. El municipio en la Nueva España	54
F. Evolución del marco constitucional del municipio en México	57
4. El Estado y la autonomía municipal	75
5. Elementos y requisitos del municipio	76
A. Elementos	76
B. Requisitos para la creación de municipios	83
6. La definición de municipio	84
7. División interna municipal y categorías de poblaciones	85

*CAPÍTULO SEGUNDO:*

**TEORÍAS JURÍDICAS ACERCA DE LAS  
ACTIVIDADES MUNICIPALES**

	87
<i>I. Principales actividades del municipio</i>	87
1. Función pública	87
2. Servicio público	88
3. Obra pública	89
4. Actividad socioeconómica residual del municipio	89
<i>II. Teoría jurídica de la función pública</i>	89
1. Teoría de la función legislativa	91
2. Teoría de la función jurisdiccional	92
3. Teoría de la función administrativa	93
<i>III. Teoría jurídica del servicio público</i>	94
1. Origen de la idea del servicio público	94
2. Principales vertientes teóricas de la noción del servicio público	96
3. Criterios para determinar el carácter público de un servicio	99
A. El criterio orgánico	99
B. El criterio funcional	101
C. El criterio jurídico	101
D. El criterio legal	102
4. Servicios públicos propios e impropios	103
A. Servicio público propio	103
B. Servicio público impropio	103
5. Caracteres esenciales del servicio público	104
A. Generalidad	104
B. Igualdad	105
C. Regularidad	105
D. Continuidad	106

E. Otros presuntos caracteres esenciales del servicio público	106
6. Elementos indispensables del servicio público	107
A. La necesidad a cuya satisfacción se destina el servicio	107
B. La actividad destinada a satisfacer la referida necesidad	110
C. El universo de usuarios potenciales del servicio	111
D. La intervención estatal	111
E. El sujeto que desarrolla la actividad satisfactora	112
F. Los recursos necesarios para la prestación del servicio	113
G. Un régimen jurídico exorbitante del derecho privado	113
7. La definición del servicio público	116
A. En la legislación	116
B. En la jurisprudencia	117
C. En la doctrina	118
D. Nuestra propia definición	121
8. La división y clasificación del servicio público	122
A. Generales	122
B. Regionales	122
C. Municipales	123
D. Coincidentes y coexistentes	123
9. Precios, tasas y tarifas del servicio público	123
A. La remuneración al prestador del servicio	124
B. El precio	124
C. La tasa	125
D. El poder tarifario	126
E. La tarifa	127
F. Naturaleza jurídica de la tarifa	131
G. Consecuencias de la naturaleza jurídica de la tarifa	134
H. Vigencia de la tarifa	135
<i>IV. Teoría jurídica de la obra pública</i>	135



<i>V. Teoría jurídica de la actividad socioeconómica residual del municipio</i>	138
A. Actividades económicas de interés público	139
B. Actividades económicas simples	139

*CAPÍTULO TERCERO:*

**ASPECTOS GENERALES DE LOS SERVICIOS**

**PÚBLICOS MUNICIPALES** 141

1. El servicio público municipal y el artículo 115 constitucional	142
A. La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional	142
B. La reforma de 1987 al artículo 115 constitucional	142
C. La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional	145
2. El servicio público municipal en el derecho argentino	158
3. Formas de gestión de los servicios públicos municipales	160
A. Prestación por entes de derecho público	160
B. Prestación por entes de derecho social	170
C. Prestación por entes de derecho privado	171
4. La concesión de los servicios públicos municipales	174
A. La concesión administrativa	175
B. La concesión de servicios públicos	176
C. Naturaleza jurídica de la concesión de servicios públicos	178
D. Elementos de la concesión de servicio público	185
E. Extinción de la concesión de servicio público	191
F. La reversión en la concesión del servicio público	193
5. Municipalización de los servicios públicos	195
A. Atribuir al municipio la prestación de los servicios públicos que anteriormente no fueran de su competencia	195
B. Asumir el municipio la prestación directa de servicios públicos concesionados	196
C. Encargarse genéricamente al Estado de la prestación directa de servicios públicos concesionados	196
6. Control y vigilancia de los servicios públicos municipales	197

*CAPÍTULO CUARTO:*

**LOS INOBJETABLES SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES  
EN EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL**

<b>I. El suministro de agua potable</b>	<b>201</b>
<b>1. Datos generales acerca del agua</b>	<b>202</b>
A. El agua en su perspectiva histórica	202
B. Importancia del agua	203
<b>2. Evolución del régimen jurídico mexicano del agua</b>	<b>205</b>
A. En el México precortesiano	205
B. Regulación jurídica del agua en la época colonial	205
C. Regulación jurídica del agua en el México independiente	206
<b>3. Antecedentes históricos del suministro del agua potable</b>	<b>210</b>
A. en el Medio Oriente	210
B. En la antigua Europa	210
C. Aprovechamiento de agua potable en el México precortesiano	211
D. Abastecimiento de agua potable en el México colonial	211
E. El suministro de agua potable en el México independiente	214
<b>4. Definición del servicio público de suministro de agua potable</b>	<b>215</b>
<b>5. El suministro de agua potable en la clasificación del servicio público</b>	<b>216</b>
A. <i>Uti singuli</i>	216
B. De gestión directa o indirecta	216
C. Obligatorio para el usuario	217
D. Obligatorio para la administración pública	218
E. Indispensable	218
F. Constante	218
G. Oneroso	218
H. De régimen jurídico exorbitante de derecho privado	219
I. De régimen de monopolio	219

<b>6. Tarifa del servicio público de suministro de agua potable</b>	<b>219</b>
A. Tarifa de cuota fija	219
B. Tarifa de cuota unitaria	220
C. Tarifa de cuota mixta	220
D. Tarifa de cuota escalonada	220
<b>7. El servicio público de suministro de agua potable en México</b>	<b>220</b>
A. Forma de gestión	220
B. Los usuarios del servicio público de suministro de agua potable	222
C. Requisitos para la utilización del servicio	223
D. Régimen jurídico	223
E. Tarifa	227
<b>8. Propuesta de glosario del servicio público de suministro de agua potable</b>	<b>228</b>
<b><i>II. El drenaje</i></b>	<b>229</b>
1. Generalidades acerca de las aguas residuales	230
2. Antecedentes históricos	230
3. Definición del servicio público de drenaje	233
4. El drenaje en la división del servicio público	233
5. El drenaje en la clasificación del servicio público	234
6. El servicio público de drenaje en México	234
A. Forma de gestión	235
B. Los usuarios del servicio	235
C. Requisitos para la utilización del servicio	235
D. Régimen jurídico	236
E. Tarifa	236
7. Propuesta de glosario del servicio público de drenaje	236
<b><i>III. El alumbrado público</i></b>	<b>238</b>
1. Antecedentes históricos	238
2. Definición del servicio de alumbrado público	241
3. El alumbrado público en la clasificación del servicio público	242

4. El servicio público de alumbrado público en México	243
A. Forma de gestión	244
B. Los usuarios del servicio de alumbrado público	244
C. Requisitos para el uso del servicio	244
D. Régimen jurídico	244
<i>IV. Limpia y recolección de residuos sólidos</i>	244
1. Concepto y propósito de la limpia o aseo público	245
2. Antecedentes históricos	249
3. Definición del servicio público de limpia y recolección de residuos sólidos	249
4. Ubicación del servicio de limpia en la división y en la clasificación del servicio público	251
5. El servicio de limpia o aseo público en México	253
A. Forma de gestión	253
B. Los usuarios del servicio	253
<i>V. Mercados y centrales de abasto</i>	253
1. Antecedentes históricos de los mercados	254
2. Definición de mercado y de central de abasto	256
3. El servicio público de Mercados en la clasificación del servicio público	256
4. El servicio público de mercados y centrales de abasto en México	257
A. Forma de gestión	257
B. Usuarios del servicio de mercados y centrales de abasto	257
C. Requisitos para la utilización del servicio	257
D. Régimen jurídico	258
<i>VI. El servicio público municipal de panteones</i>	258
1. Antecedentes históricos	258
2. Definición del servicio público de panteones	259
3. Los panteones en la clasificación del servicio público	260
4. El servicio público municipal de panteones	262

A. Formas de gestión	263
B. Usuarios del servicio público de panteones	263
C. Requisitos para la utilización del servicio	263
D. Régimen jurídico	264
E. Obligaciones del prestador del servicio	266
<b>VII. El servicio público municipal de rastro</b>	<b>266</b>
1. Antecedentes históricos	267
2. Definición del servicio público de rastro	268
3. El rastro en la clasificación del servicio público	268
4. El servicio público de rastro en México	269
A. Forma de gestión	270
B. Usuarios del servicio de rastro	270
C. Requisitos para la utilización del servicio	270
D. Régimen jurídico	270

## *CAPÍTULO QUINTO:*

<b>LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES NO INCLUIDOS EN EL CATÁLOGO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL</b>	<b>275</b>
<b>I. Servicio público de estacionamiento de vehículos</b>	<b>276</b>
1. Antecedentes históricos	276
2. Definición	277
3. El de estacionamiento de vehículos en la división y en la clasificación del servicio público	277
A. En la división del servicio público	277
B. <i>Uti singuli</i>	278
C. Voluntario para el uso	278
D. Indispensable en algunos municipios	278
E. Por lo general, intermitente	278
F. De régimen jurídico exorbitante del derecho privado	279

4. El servicio público de estacionamiento de vehículos en México	279
5. Justificación de municipalización del servicio de estacionamientos públicos	282
<i>II. El servicio público de transporte colectivo urbano</i>	283
1. El transporte y su clasificación	289
2. Antecedentes históricos	289
3. Definición del transporte colectivo urbano	285
4. El de transporte colectivo urbano en la división del servicio público	285
5. El de transporte colectivo urbano en la clasificación del servicio público	285
A. <i>Uti singuli</i>	285
B. De gestión pública o privada	286
C. Voluntario para el usuario	286
D. Obligatorio de la administración pública	286
E. Indispensable	286
F. Cotidiano	287
G. Oneroso	287
H. De régimen jurídico	287
I. De régimen económico de oligopolio	287
6. El servicio público de transporte colectivo urbano en México	287
A. Forma de gestión	288
B. Los usuarios de servicio	289
C. Requisitos para la utilización del servicio	290
D. Régimen jurídico	290
7. Justificación de la municipalización del servicio público de transporte colectivo urbano	290
<i>III. El servicio público de taxis</i>	291
1. El concepto de taxi	291
2. Antecedentes históricos	292
3. Definición del servicio público de taxi	292
4. Ubicación del servicio de taxi en la clasificación del servicio público	293

5. El servicio público de taxi en México.	293
A. <i>Uti singuli</i>	293
B. Voluntario para el usuario	293
C. Obligatorio de la administración pública	294
D. Indispensable	294
E. Constante	294
F. Oneroso	294
G. De régimen jurídico	294
H. De régimen económico de oligopolio	294
6. El servicio público de automóviles de alquiler sin chofer	295
7. Justificación de la municipalización del servicio de taxi	296
<i>IV. El servicio público municipal de bibliotecas</i>	296
1. Antecedentes históricos	296
2. Definición del servicio público de bibliotecas	300
3. El de biblioteca en la clasificación de servicio público	300
4. El servicio público de bibliotecas en México	300
<i>V. El servicio público municipal de educación</i>	302
1. La definición del servicio público de educación	303
2. Ubicación en la división y clasificación del servicio público	303
3. El servicio público de educación de México	304
4. Servicio público de educación a cargo del municipio	304
<i>VI. El servicio público municipal de salud</i>	307
1. Antecedentes históricos	308
2. Definición del servicio público de salud	308
3. Clasificación de los servicios públicos de salud	309
4. Servicio público de educación a cargo del municipio	310

*CAPÍTULO SEXTO:*

**ACTIVIDADES MUNICIPALES ARBITRARIAMENTE**

**CALIFICADAS COMO SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES 315**

*I. La seguridad pública municipal 316*

**1. Antecedentes históricos 317**

**2. Definición de seguridad pública 320**

**3. La seguridad pública en la clasificación de las actividades municipales 323**

**4. Los cuerpos encargados de la seguridad pública municipal 325**

A. La idea de policía y su evolución 325

B. Concepto actual de policía 326

C. El poder de policía 327

D. La policía administrativa 327

E. Las policías especiales 327

F. La policía como corporación armada 329

G. Penas o sanciones por infracciones de policía

H. La policía municipal 334

**5. Principios éticos de la seguridad pública 338**

**6. Coordinación de la seguridad pública 346**

**7. Coordinación de la seguridad pública 346**

*II. Ordenación y control del tránsito municipal 347*

**1. Antecedentes históricos 348**

**2. Concepto de tránsito 349**

**3. La ordenación y control del tránsito en la clasificación de las actividades municipales 349**

**4. Los cuerpos encargados de la ordenación y control del tránsito municipal 350**

**5. Los sujetos pasivos en la ordenación y control del tránsito 352**

A. El peatón 352

B. El conductor 353



---

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.**  
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

**CONSEJO DIRECTIVO**

**PRESIDENTE**

José Natividad González Parás

**VICEPRESIDENTES**

Alejandro Carrillo Castro

Guillermo Haro Bélchez

**CONSEJEROS**

Miguel Alemán Velazco

Francisco Barrio Terrazas

Sergio García Ramírez

Enrique González Pedrero

Omar Guerrero Orozco

Ramón Muñoz Gutiérrez

María del Carmen Pardo

Fernando Solana Morales

Jorge Tamayo López-Portillo

Javier Treviño Cantú

Diego Valadés Ríos

**TESORERO**

Alejandro Valenzuela del Río

**SECRETARIO EJECUTIVO**

Néstor Fernández Vertti

**CENTRO DE GOBERNABILIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

Carlos Almada López

**Director**

**COORDINADORES**

**ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS**

Valentín H. Yáñez Campero

**CONSULTORÍA Y ASISTENCIA TÉCNICA**

María Angélica Luna Parra

**DESARROLLO Y FORMACIÓN PERMANENTE**

Elena Jeannetti Dávila

**ESTADOS Y MUNICIPIOS**

José de Jesús Arias Rodríguez

**INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO**

**DE SISTEMAS**

Oscar Flores Jiménez

**PROGRAMA DE PROFESIONALIZACIÓN**

**DEL SERVICIO PÚBLICO**

Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

**COMITÉ EDITORIAL**

José de Jesús Arias Rodríguez

José Chanes Nieto

Yolanda de los Reyes

Néstor Fernández Vertti

Oscar Flores Jiménez

Omar Guerrero Orozco

Virgilio Jiménez Durán

---

# INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

## MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordera Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortíz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Báez
Enrique Caamaño Muñoz	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavicini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Attolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
Álvaro Rodríguez Reyes	

## CONSEJO DE HONOR

Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Luis García Cárdenas  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Raúl Salinas Lozano  
Adolfo Lugo Verduzco

---

.....

### *SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES*

Se terminó de imprimir en enero de 2002 en los talleres de Punto Gráfico. La edición en tiro consta de 1000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Subcoordinación de Difusión del INAP