

SERVICIO PÚBLICO DE CALLES, PARQUES Y JARDINES

Ma. Angélica CRUZ GREGG

SUMARIO: I. Introducción. II. Naturaleza jurídica. III. Atribuciones y obligaciones de los órganos de la administración municipal facultados. IV. Administración de parques y jardines. V. Clasificación de la obra pública por el origen o procedencia de los recursos empleados.

I. INTRODUCCIÓN

En el marco del Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal a que nos convoca el Instituto de Investigaciones Jurídicas, me permito poner a su consideración las siguientes reflexiones en relación con el servicio público municipal de calles, parques y jardines.

Es pertinente aclarar que la investigación se realizó en el municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, de ahí que los ordenamientos jurídicos que se invocan, así como las alusiones a la estructura orgánica municipal, corresponden al régimen de derecho público que regula la actividad de la administración pública en este ámbito territorial.

En primer lugar, conviene precisar que las calles, parques y jardines no son servicios públicos, sino obras públicas, dos categorías distintas desarrolladas por la teoría del derecho administrativo; en segundo término, la recreación, esparcimiento, diversión, ejercitación física y otras actividades que permiten al individuo tener un equilibrio biopsicosocial constituyen en conjunto necesidades humanas que se satisfacen de múltiples maneras; por ejemplo, la convivencia familiar y social, la práctica deportiva, el cultivo de la lectura y las artes, contribuyen a lograr la armonía cuerpo-mente.

Respecto a la necesidad de comunicación, tanto en las grandes urbes como en las comunidades rurales está presente la necesidad de trasla-

darse de un lugar a otro, ya sea para adquirir bienes, servicios, o diversos fines, por lo que el tránsito de personas y vehículos requiere de vialidades aptas para la circulación.

Luego entonces, en el contexto actual del Estado ambas necesidades requieren para su satisfacción de una infraestructura adecuada constituida por la obra pública, calles, parques y jardines.

El Estado en la personificación del órgano de poder público para procurar el cumplimiento de sus fines, asume entre las actividades a su cargo la construcción y realización de tales obras pública, así como el mantenimiento de áreas verdes y recuperación de zonas ecológicas que propicien un medio ambiente sano.

La construcción de vía pública, la reforestación de parques, zonas recreativas, el mantenimiento y embellecimiento de plazas públicas y jardines implican una serie de trabajos que constituyen una de las diversas actividades que la administración pública realiza con los recursos provenientes de la recaudación de la hacienda y responden al interés público, por lo que pueden considerarse genéricamente como obra pública.¹

II. NATURALEZA JURÍDICA

El servicio público, cuya prestación corresponde al Estado, se configura como una actividad técnica que se ordena a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, además de estar sujeto a un régimen jurídico que trasciende la esfera de derecho privado. Por último, en la prestación de dicha actividad participan la administración pública o los particulares facultados por autoridad competente para beneficio de toda persona.

Por lo que al analizar la necesidad de recreación y esparcimiento se reconoce que dicha carencia puede ser colmada a través de múltiples actividades, y los parques recreativos y jardines representan sólo una opción entre muchas, ya que de los individuos y sus preferencias dependerá la forma de satisfacerla.

¹ “Cosa hecha o producida por el Estado o a su nombre, sobre un inmueble determinado con un propósito de interés general, y se destina al uso público, a un servicio público o a cualquier finalidad de beneficio general”, Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1981, t. II, p. 514.

También debe destacarse que no toda actividad estatal cuyo cumplimiento deba ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes es servicio público, como la actividad registral del Estado, las funciones públicas y las actividades socioeconómicas de interés público simples.²

En este sentido, podemos afirmar que las calles, parques y jardines no constituyen un servicio público específico, sino que son la infraestructura necesaria para los servicios públicos de transporte, así como ámbito para el desempeño de los servicios públicos de limpieza y de alumbrado público.³

Más aún, que en opinión de la doctrina y en el derecho positivo de otros países no existe referencia de incluir en el servicio público a dichas obras.

Consideramos que la construcción de vía pública, parques y jardines, así como su mantenimiento y preservación no configuran un auténtico servicio público; en cambio, constituyen una de las actividades que el Estado realiza con la finalidad de crear condiciones favorables para propiciar un ambiente sano y favorable para el desarrollo sostenible de los gobernados.⁴

El sustento jurídico que regula la realización de la actividad pública de referencia en el derecho mexicano se encuentra en la Constitución federal, en la Constitución política del estado, en la Ley Orgánica Municipal, en el bando municipal o reglamento de la administración municipal centralizada, así como en un conjunto de decretos y acuerdos que derivan del gobierno del estado y del órgano de gobierno municipal.

En concordancia con el artículo 115 constitucional, la Ley Orgánica Municipal, en el artículo 125 señala: «Los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación y conservación de los servicios públicos municipales considerándose enunciativa y no limitativamente los siguientes: ...VII. Calles, parques jardines, áreas verdes y recreativas».

En el precepto anterior se observa que se agregan al enunciado de la norma constitucional las áreas recreativas, entendiéndose como tales las que permiten el esparcimiento y solaz de los gobernados.

En el mismo orden de ideas, del artículo 34 del Reglamento de la Administración Pública Centralizada del Municipio de Naucalpan de Juárez, México, se entresacan las funciones asignadas al Departamento de Servicios Públicos, en el rubro de parques, jardines y bacheo:

² Cfr. Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, 1995, p. 164.

³ *Ibidem*, p. 409.

⁴ *Idem*.

Fracción V. Vigilar el cumplimiento de los reglamentos y disposiciones jurídicas, relativos a la prestación de los Servicios Públicos (*sic*) de alumbrado, panteones, parques, jardines, áreas de recreación, ...

Fracción XII. Administrar y mantener en óptimas condiciones las áreas verdes, parques, jardines y centros recreativos públicos, así como calles, avenidas y vialidades del municipio, salvo aquellos que sean asignados a otras dependencias o entidades de la Administración Pública Municipal.

III. ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL FACULTADOS

Para atender las necesidades que se presentan en materia de parques, jardines, vialidades y obra pública figuran en la estructura orgánica de la administración centralizada del Ayuntamiento del Municipio de Naucalpan en el mismo nivel de jerarquía, la Dirección General de Servicios Públicos, y la Dirección Municipal de Obras Públicas, con sus atribuciones y facultades respectivas.

Por un lado, la Dirección General de Servicios Públicos que delega facultades en la Subdirección de Servicios Públicos Centralizados, para atender los departamentos de alumbrado público, parques y jardines, bacheo, panteones, conservación y proyectos (encargada del mantenimiento de vialidades, como es pintura, conservación de guarniciones y todo aquello que involucra el remozamiento de las vialidades).

Por otro lado, la Dirección Municipal de Obras Públicas, a cuyo cargo está la ejecución y mantenimiento de obra pública de infraestructura básica, como pavimentación de calles y banquetas, muros de contención, distribución de agua y drenaje y electrificación; repavimentación de vialidades para mejorar la circulación del tránsito; ejecución de obras viales de gran envergadura, obras de equipamiento urbano, como construcción de parques municipales, canchas deportivas e instalaciones de recreación, restauración de centros urbanos, obras de mantenimiento a planteles de educación pública y obras de infraestructura interna de la administración municipal y organismos auxiliares, como edificios públicos y otras dependencias municipales.

De lo anterior se desprende que en materia de parques y jardines, el grueso de acciones se reserva al mantenimiento, conservación, embellecimiento de dichas áreas y el equipamiento urbano, tendiente a cubrir alguna actividad deportiva o recreativa para beneficio de la población.

Es de observar que tanto la Dirección de Obras Públicas como la Dirección de Servicios Públicos Municipales coinciden en sus propósitos relativos al mantenimiento y conservación de vías públicas, parques y jardines, por lo que el criterio para asignar a las dependencias la ejecución de la obra pública es el monto presupuestal de los trabajos en cuestión, en virtud de que la Dirección de Obras Públicas dispone de un presupuesto más amplio, y, en consecuencia, la magnitud de los proyectos que se desarrollan requieren de una erogación mayor de recursos financieros.

IV. ADMINISTRACIÓN DE PARQUES Y JARDINES

En el territorio municipal se cuenta con áreas verdes de gran importancia y extensión, como son: la Reserva Ecológica en el Parque Nacional de los Remedios, el Parque Estado de México Naucalli y los recientemente inaugurados parques municipales “La Punta” y el “Tepetatal”.

1. *Reserva Ecológica Parque Nacional de los Remedios*

El Parque Nacional de los Remedios, declarado reserva ecológica por decreto presidencial,⁵ tiene un régimen jurídico sui generis, ya que concurren las tres instancias de gobierno en su administración: el gobierno federal, a través de la Comisión Nacional del Agua, el gobierno del estado y el gobierno municipal, que de manera primordial se hace cargo del mantenimiento y cuidado de la poligonal por él administrada, misma que fue delegada mediante el acuerdo de coordinación entre el gobierno del Estado de México, la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna y el H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez (14-06-01).

El acuerdo suscrito se deriva del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y establece como objeto la transferencia del gobierno federal al gobierno municipal, de las facultades de administración del Parque Nacional “Los Remedios” para apoyar el acondicionamiento, protección, promoción, desarrollo y vigilancia de las áreas naturales protegidas.

⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre de 1988, pp. 37-40.

2. *Parque Estado de México Naucalli*

Con relación al Parque Estado de México Naucalli, que surgió de la división de poligonales que en 1982 se hizo del Parque Nacional de los Remedios o Parque Metropolitano y mediante decretos del Ejecutivo del estado,⁶ se transfiere al H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez la administración del parque.

Con objeto de regular la organización, estructura administrativa, funcionamiento y actividades que se realicen en el parque y con la finalidad de racionalizar su uso y aprovechamiento para asegurar a la comunidad un lugar de esparcimiento, entretenimiento y preservación del equilibrio ecológico, se creó la Dirección Administrativa del Parque Estado de México Naucalli, con las facultades expresas en el reglamento del parque.⁷

Las atribuciones y competencias delegadas al titular de la Dirección Administrativa comprenden diversas acciones encaminadas al embellecimiento, reforestación, mantenimiento y cuidado de los espacios verdes, así como la innovación de actividades culturales y deportivas, contando para ello, o en su caso, procurar tener espacios lo suficientemente aptos para estos fines, como son la Casa de la Cultura “El Ágora” y el auditorio “Felipe Villanueva”, recintos que se utilizan para estimular y apoyar actividades culturales, recreativas y deportivas.

Es de interés señalar que del artículo 8o. del Reglamento en cita se deriva la facultad de: “...4. Expedir los permisos municipales para ejercer la actividad comercial o para realizar eventos, ambos dentro del parque, con sus respectivas prevenciones”.

En consecuencia, los servicios que se ofrecen en el parque, como clases de música, teatro, pintura; cafeterías y restaurantes; ciclopista, presentación de espectáculos artísticos, entre otros, se prestan a los particulares mediante una contraprestación monetaria que el municipio utiliza para el mantenimiento y dotación de mobiliario.

Para la operación de los llamados “kioskos”, el ayuntamiento otorga un permiso al locatario, con derecho de uso y disfrute del local objeto del contrato.

⁶ *Gaceta del Estado de México*, 9 de octubre 1982 y 31 de enero de 1992.

⁷ Aprobado en sesión ordinaria de cabildo del 24 de octubre de 2002.

Es de resaltar que con la inserción de la figura jurídica del permiso se ciñe al particular a un régimen jurídico en el que se garantiza el interés público de los bienes municipales, ya que con anterioridad la utilización de las áreas del parque con fines lucrativos se realizaba mediante un contrato de arrendamiento de carácter privado, en menoscabo de la certeza jurídica y los derechos de la administración pública municipal.

Con relación a los demás parques que existen en Naucalpan, la Subdirección de Servicios Públicos Municipales atiende el mantenimiento y conservación de los espacios de recreación.

V. CLASIFICACIÓN DE LA OBRA PÚBLICA POR EL ORIGEN O PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS EMPLEADOS

Al clasificar la obra pública realizada en el municipio de acuerdo con la fuente de que proceden los recursos económicos invertidos en su construcción, se identifican las siguientes:

1. *Obra pública realizada con aportación de fondos federales*

A partir de la constitución del Ramo general 33, que se refiere a las “Aportaciones federales para entidades federativas y municipios” del Presupuesto de Egresos de la Federación, el gobierno federal provee al ayuntamiento de recursos del Fondo para la infraestructura social municipal.

Para tal efecto, el gobierno municipal es responsable de la correcta administración y ejercicio de los recursos que con cargo a los referidos fondos se les asignen, así como de su manejo eficiente y transparente.

De acuerdo con lo prescrito en los artículos 33 y 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, la determinación de las obras y/o acciones, así como su ejecución, seguimiento y evaluación se llevan a cabo con la participación social representada en los Consejos de Participación Ciudadana Municipal (COPACI) y los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI).

La canalización de los recursos del Fondo será exclusivamente el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones en los siguientes rubros: agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización muni-

cipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa (considerando únicamente hasta el nivel de secundaria); mejoramiento de vivienda; caminos rurales e infraestructura productiva rural.⁸

En razón de la disposición anterior, a los recursos que proceden del ramo 33 se les denomina “etiquetados”, pues previamente a su asignación se establece su destino a las obras aludidas.

2. Obra pública realizada con recursos del gobierno local y municipal

En este caso el financiamiento de la obra pública tiene lugar con recursos procedentes del gobierno del estado y de la Hacienda municipal, acorde con el artículo 60. de la Ley de Obras Públicas del Estado de México, “...La ejecución de obras públicas estará sujeta a las disposiciones de esta ley y a los convenios que se celebren, con cargo total o parcial a fondos estatales o municipales”.

En este rubro, la Dirección General de Obras Públicas tiene a su cargo la atención al alumbrado público, el relleno sanitario, así como la construcción de vialidades, el equipamiento y mantenimiento de planteles educativos, centros de abasto y monumentos cívicos e históricos.

3. Obra pública municipal realizada con fondos municipales

La ejecución de la obra pública con cargo a los recursos municipales se realiza con aplicación de recursos generados por aportaciones directas al municipio, de conformidad con la Ley de Ingresos y Egresos del estado y municipios.

Comúnmente estas obras públicas están previstas en el plan de desarrollo municipal del periodo de gobierno correspondiente, y se sufragan con la recaudación que el ayuntamiento recaba por concepto de impues-

⁸ “Manual de operación de los fondos para la infraestructura social municipal y de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2002”, *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 31 de enero del 2002, p. 19.

tos, derechos, aprovechamientos, productos, contribuciones de mejoras, etcétera.

Por lo que toca a la prestación del servicio público de “calles, parques y jardines”, en el municipio está a cargo de tres dependencias administrativas:

- a) La Dirección de Servicios Públicos Municipales a través de la Subdirección de Calles, Parques y Jardines,
- b) La Dirección General de Obras Públicas, y
- c) La Dirección Administrativa del Parque Estado de México.

Las atribuciones y obligaciones de las entidades anteriores se encuentran reguladas por la Constitución Política del Estado de México, la Ley de la Administración Pública del Estado, la Ley Orgánica Municipal, el Reglamento de la Administración Municipal Centralizada, entre otros ordenamientos, además de acuerdos, decretos y circulares.

Con base en las consideraciones expuestas podemos concluir que la expresión “calles, parques y jardines” a que alude la Constitución federal es incompatible con el significado del concepto de servicio público, en virtud de que las necesidades de carácter general que dan origen al servicio público se identifican con la circulación de personas y vehículos, la recreación y la preservación de la ecología para el desarrollo sustentable, y para ello se organizan los servicios públicos de tránsito, que tienen por objeto organizar y dar fluidez al tránsito vehicular para garantizar la seguridad peatonal y de los conductores; asimismo, se construyen espacios adecuados, como plazas públicas, parques y jardines, para el solaz y esparcimiento de los gobernados.

En consecuencia, para la prestación del servicio público de tránsito, el Estado moderno tiene el deber de dotar de infraestructura básica, como vías públicas de comunicación, y para procurar la preservación de un ambiente saludable o con fines de ornato y embellecimiento urbano construye parques de recreación y áreas verdes, que genéricamente constituyen obra pública, y que es realizada por el gobierno municipal con fondos provenientes de fuentes diversas:

- a) Con cargo a fondos federales, específicamente el ramo 33,
- b) Con recursos financieros del gobierno local y municipal, y
- c) Con recursos de la administración municipal.

Por ello, consideramos pertinente a favor de la coherencia de la norma constitucional, la exclusión del contenido de la fracción III del artículo 115 constitucional.

La figura jurídica mediante la cual los particulares hacen uso y aprovechamiento de los espacios públicos y bienes de uso común es el permiso y la locación, con facultades expresas para la autoridad municipal de otorgarlos, mediante una contraprestación, cuyo destino es la Hacienda municipal.

Finalmente, queremos agregar que mientras no se logre la autosuficiencia económica de los municipios, con participaciones adecuadas a sus ingresos y gasto público, la realización de obra pública continuará siendo materia de decisión de la administración pública federal y local, y al municipio le corresponderá sólo una pequeña parte de la construcción de obra pública municipal.