

Los parques urbanos municipales: una estrategia de conservación

Dra. Raquel Gutiérrez Nájera¹

Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
Universidad de Guadalajara

Introducción

La figura de “parque urbano” como categoría de “área natural protegida municipal” (ANP) no existe en la normativa ambiental del estado de Jalisco. Una revisión exegética de la legislación ambiental de Jalisco nos demuestra que la figura del parque es una copia del concepto acuñado en el periodo de 1936-1940, que fue cuando se decretaron la mayoría de parques nacionales que hoy tenemos y que fue definida como categoría de protección por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). La legislación federal, la estatal y la municipal tienen el mismo concepto de “parque nacional” y éste a su vez fue acuñado por la UICN en la categorización de ANP.

En el referente anterior, la figura de “parque urbano” es una categoría inexistente en la legislación municipal, tan es así, que el concepto de “parque”, se encuentra referido en los “reglamentos municipales de parques y jardines” y se refieren a “áreas verdes de uso común”. Es más, la figura de parque es concebida como un “servicio público” que el municipio presta a sus gobernados para satisfacer una necesidad colectiva.

En este trabajo analizamos la regulación ambiental de la región centro del estado de Jalisco formada por los municipios de Acatlán de Juárez, Cuquío, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, San Cristóbal de la Barranca, el Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán del Río, Tlajomulco, Tlaquepaque, Tonalá, Villa Corona, Zapopan y Zapotlanejo, para determinar si sus reglamentos de ecología contemplan la figura de “parque urbano” o los mecanismos de protección de sus áreas ambientales representativas. Lo anterior con la finalidad de aportar a la discusión y formación del concepto de “parque urbano” en su doble acepción, como un servicio público y como una garantía social, que concretiza el ejercicio de los llamados derechos humanos de la segunda y tercera generación es decir, el derecho a gozar de un ambiente sano para el desarrollo y bienestar.

Crecimiento urbano y Municipio

El proceso de urbanización en México se intensificó en el siglo XX. Uno de los elementos que lo facilitaron sin duda alguna fue la Revolución Industrial. Garza

¹ Profesora-investigadora de la Universidad de Guadalajara adscrita al Departamento de Derecho Social del CUCSH. Autora del libro *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental* de la editorial Porrúa. Investigadora Nacional Nivel I.

citado en el Capital Natural de México, menciona que existen tres etapas respecto del crecimiento urbano: a) moderada-baja entre 1900 y 1940; b) acelerada-media de 1940-1980, y c) baja acelerada de 1980 a 2000.² Para el caso de Guadalajara y su zona conurbada, casi todos los estudios realizados coinciden en que el crecimiento urbano se da entre 1940 y 1980, y coincide con el proceso de industrialización.³ El Sistema Nacional de Ciudades incluye nueve ciudades, 71 ciudades medias y 284 ciudades pequeñas. Entre las nueve ciudades grandes se encuentra la Zona Metropolitana de Guadalajara.⁴

El Consejo Nacional de Población prevé que para el año 2030, cerca del 71% de la población mexicana habitará en alguna ciudad.⁵ En México, la población urbana y la rural se encuentran asentadas en 2,445 municipios, de los cuales 125 se encuentran en el estado de Jalisco.

Ahora bien, los procesos de urbanización traen consigo cambios de uso del suelo que van de lo rural a lo urbano o de lo agrícola a lo urbano. El proceso de urbanización de la Zona Conurbada de Guadalajara se dio en ambos sentidos ya que incorporó a grandes valles agrícolas productores de maíz como el Valle de Tesislán, o a varios ejidos y/o comunidades indígenas como el del Zapote en Tlajomulco de Zúñiga, la Capilla de Ixtlahuacán de los Membrillos, Santa Ana Tepetitlán de Zapopan, Santa María Tequepexpan de Tlaquepaque, Mezquitán de Zapopan, por mencionar los más relevantes que al día de hoy tienen conflictos por las expropiaciones de sus tierras para infraestructura urbana como es el caso del Macrolibramiento Sur de Guadalajara y el Monorrelleno de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) de Agua Prieta, el Aeropuerto Internacional de Guadalajara, etcétera.

De igual manera, la urbanización acelerada impacta de manera negativa la disponibilidad de los recursos naturales debido a la gran demanda de los mismos como el agua, el suelo, y la biodiversidad, entre otros. Impactos que traen consigo la pérdida o disminución de los servicios ambientales que prestan estos ecosistemas a la sociedad.⁶

En el referente anterior, el proceso de urbanización seguirá su tendencia y el gran reto es cómo equilibrar estos territorios densamente poblados con el usufructo de bienes y servicios ambientales que permitan una buena calidad de vida y bienestar

² Capital Natural de México. Vol. II. Estado de Conservación y tendencias del cambio. Pág. 723. CONABIO, 2009.

³ Gutiérrez Nájera Raquel. La Metropolitización de la ZMG: una forma de gestión ambiental sustentable, 2002, Durán Tovar Adriana Natalia. El Parque Industrial como modelo de control ambiental: el caso de el Salto, Jalisco, 2010. Tesis de Maestría en Derecho. CUCSH. Universidad de Guadalajara.

⁴ IBID. Página 274.

⁵ IBID. Página 727. Véase también Informe de la Situación del Medio Ambiente en México. SEMARNAT 2008. Pág. 10

⁶ Al respecto véase Informe de la Situación Ambiental de México, 2008 de SEMARNAT, PÁGS. 2-5. ¿Y EL MEDIO AMBIENTE? Problemas en México y el mundo. SEMARNAT, 2007. Págs. 14-21

social. Ello nos debe llevar a reflexionar en la pertinencia de ampliar la regulación ambiental a zonas metropolitanas o conurbadas a efecto de identificar los ecosistemas urbanos estratégicos de cuya preservación dependen los servicios ambientales en lo macro-urbano y en lo municipal el regular el servicio municipal de parques y jardines con visión de sustentabilidad y de derechos humanos.

Caracterización jurídica de la biodiversidad de la Región Centro

De acuerdo a la Secretaría de Planeación del Gobierno del estado de Jalisco, el estado se divide, para una mejor administración política, en doce regiones: Norte, Valles, Sierra Occidental, Costa Norte, Costa Sur, Sierra de Amula, Sur, Sureste, Centro, Ciénega, Altos Sur y Altos Norte. Para ubicar la relación de normatividad ciudad o población urbana, abordaremos la región Centro que es la que concentra las ciudades conurbadas con mayor población en el estado de Jalisco.

La región Centro está formada por los municipios de Acatlán de Juárez, Cuquío, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, San Cristóbal de la Barranca, el Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán del Río, Tlajomulco, Tlaquepaque, Tonalá, Villa Corona, Zapopan y Zapotlanejo. De los catorce municipios que conforman la región Centro, cinco de ellos no tienen reglamento de ecología⁷.

Reglamento de Ecología Municipios de la Región Centro

Municipio	¿Cuenta con reglamento de ecología?	
	SI	NO
Acatlán de Juárez		✓
Cuquío		✓
El Salto	✓	
Guadalajara	✓	
Ixtlahuacán de los Membrillos		✓
Ixtlahuacán del Río	✓	
Juanacatlán		✓
San Cristóbal de la Barranca		✓
Tlajomulco	✓	
Tlaquepaque	✓	
Tonalá	✓	
Villa Corona	✓	
Zapopan	✓	
Zapotlanejo	✓	

Fuente. Tabla elaborada en base a la visita de campo por el responsable de la región Nelly Gabriela Herrera Órnelas a los municipios, registro de los sitios Web y de las minutas de llamadas telefónicas a los 10 municipios de la región sureste del estado de Jalisco, para recopilar los reglamentos de ecología. Anexa al presente estudio (2010).

⁷ Estos datos corresponden al 2005 en que se realizó el trabajo de campo de la investigación Protección Jurídica de la Biodiversidad en el estado de Jalisco, coordinada por la autora de este artículo.

Del análisis de la región Centro del estado de Jalisco, se desprende que, el 58.4% de los municipios cuentan con instrumento de reglamentación ambiental, y, del análisis de sus reglamentos. Todos ellos, independientemente de la complejidad de los sistemas urbanos tienen o reproducen las mismas políticas de aprovechamiento, conservación, restauración, de protección y preservación.

De igual manera, podemos inferir del análisis de los reglamentos municipales que, independientemente del tamaño del municipio, o de la región en que se encuentra, de los recursos naturales que en él existen, y de los problemas de conservación del municipio, todos tienen instrumentos para el aprovechamiento de los recursos naturales tales como la Evaluación de Impacto Ambiental, el Ordenamiento Ecológico del Territorio, las licencias, los permisos, o las autorizaciones. De igual manera en la política de conservación y/o protección todos establecen las áreas naturales protegidas y en la mayoría de los casos se refieren a las áreas en los términos de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEEEPA) y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). En las políticas de restauración no todos tienen claro el sentido de esta figura y en muchos reglamentos no aparece. Respecto a la política punitiva y procesal todos contemplan la inspección y vigilancia y la denuncia popular o ciudadana, las multas, las sanciones administrativas y algunos de ellos refieren incluso los delitos ambientales.

Es pertinente señalar que en la zona Centro se encuentran los municipios y ciudades con mayor cantidad de habitantes del estado de Jalisco como son Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan, Tonalá, y Tlajomulco de Zúñiga.

Ahora bien, si nos vamos a los reglamentos ambientales de los municipios conurbados más importantes en cuanto a población como son Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga, todos ellos nos remiten a la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y, en el mejor de los casos aluden a la figura de “parques ecológicos”. En efecto, los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga nos remiten a la categoría de “parque” contenida en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del estado de Jalisco, en consecuencia, aluden al mismo concepto que la ley estatal, sólo que lo ubican en territorio municipal. A mayor abundamiento, el único reglamento municipal que lo define es el reglamento de Protección al Medio Ambiente y Equilibrio Ecológico del Municipio de Zapopan en su artículo 27, de la siguiente manera:

“Los parques ecológicos de competencia municipal son aquellas áreas de uso público, que contienen representaciones biogeográficas en el ámbito municipal de uno o más ecosistemas, cuya belleza escénica es representativa, tienen valor científico, educativo y de recreo, y valor histórico para el Municipio de Zapopan, Jalisco, por la existencia de flora y fauna así como sus posibilidades de uso ecoturístico.

En los parques ecológicos municipales sólo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general con la preservación de los ecosistemas y sus elementos, así como con la investigación, recreación, ecoturismo y educación ambiental”.

De lo anterior se colige, que la figura de “parque estatal o parque ecológico municipal” se refieren a la figura de “parque nacional” establecida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y que es el antecedente más remoto de las categorías de ANP’s, establecida y reconocida por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

La connotación de parque estatal o ecológico es diferente en su concepto de parques y jardines como servicio público, cuya obligatoriedad de prestación corresponde al municipio en los términos del artículo 115 municipal.

El Municipio, en el contexto del artículo 115 constitucional.

El municipio es la base territorial de la división administrativa de los estados, representa el nivel geopolítico de ejercicio del poder local.

Está facultado en los términos de las leyes estatales y federales para: Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal y Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.⁸ Consecuencia de lo anterior, el Municipio está facultado para elaborar e implementar la política de desarrollo urbano dentro de su circunscripción territorial. Uno de los instrumentos más usados por el municipio en su política urbana es el de ordenar el territorio a partir de planes de desarrollo urbano o planes parciales de desarrollo urbano cuya finalidad es modificar o determinar los usos del suelo en su territorio, independientemente de los recursos naturales o acuíferos que en ellos existan al amparo de la autonomía municipal del 115 constitucional.

Esta autonomía, ha sido llevada a extremos graves en los municipios del país, que han cambiado los usos del suelo de manera absoluta favoreciendo el desarrollo urbano y económico, para crear ciudades sin límites.

El municipio es definido por Robles Martínez (2009) como: “la persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior”⁹

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el DOF el 5 de febrero de 1917. Artículo 115 constitucional. (consultada a su última reforma de fecha del 12 de diciembre del 2005).

⁹ Robles Martínez Reynaldo. El Municipio. Editorial Porrúa. 2009. Página 26.

El artículo 115 de la Constitución Política de México establece la obligación del municipio de prestar servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de sus residuos, calles, parques y jardines y su equipamiento.¹⁰

De igual manera el artículo 115 constitucional en su párrafo III establece a la letra: “Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales”¹¹.

Por su parte la fracción V del artículo 115 constitucional respecto a las atribuciones del municipio en materia ambiental establece que: “Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- A) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- B) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- C) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- D) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- E) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales”¹²

El municipio antes de la Revolución de 1917, tuvo a su cargo las funciones de policía sanitaria, posteriormente en la Constitución de 1917 ya tiene en sus manos la prestación servicios públicos y ejerce atribuciones o está facultado para administrar y aprobar los usos del suelo. Tanto la prestación de servicios públicos como el ejercicio de sus facultades no es absoluta, sino que ambas deben realizarse en los términos de las leyes federales y estatales.

En este orden de ideas, un referente obligado para llegar al actual artículo 115 constitucional lo constituye la evolución histórica de la institución del municipio en el tiempo. López Sosa y Robles Martínez (2009) son contestes en señalar que tuvo su origen en Roma, quien crea al municipio como una forma de organización política, ya que sometían a numerosos pueblos, dándoles como concesión algunas libertades para gobernarse, basados en una conveniencia para el imperio,

¹⁰ Cfr. Constitución Política de México, artículo 115, párrafo III incisos a,c y g

¹¹ Ibid

¹² Ibid párrafo V.

sin embargo los pueblos quedaban sometidos a la más completa fiscalización de los gobernadores romanos y al pago de los impuestos.¹³

De Roma a nuestros días, el municipio ha sido reconocido en los instrumentos jurídicos constitucionales después de la época colonial como las Ordenanzas de Cortéz de 1524 y 1525, las Ordenanzas de Felipe II en 1573, en el México Independiente tenemos la Constitución española de Cádiz de 1812, la Constitución Federal de 1824, bases Constitucionales de 1835, Constitución de 1836, Proyectos de Constitución de 1842,, Bases Orgánicas de 1843, proyecto de Constitución de 1856 y Constitución de 1857.¹⁴ Del texto de nuestros autores quizá lo más relevante en materia ambiental es la existencia de la policía de salubridad¹⁵ donde se ubica a las preocupaciones ambientales. Por su parte el texto de la Constitución de 1917 reconoce al libre y su gobierno a través de una elección popular y directa y le otorga autonomía limitada para administrar su hacienda, es aprobada por las legislaturas de los estados. .¹⁶

Según Robles Martínez, después de 1917 el artículo 115 constitucional ha sufrido 11 reformas¹⁷. En mi opinión, la más relevante para los aspectos asociados a la materia ambiental se encuentra en la reforma de 1983 que especifica los servicios públicos y la división de competencias en el marco de las leyes federales y estatales.¹⁸

Bajo el referente anterior, la autonomía del municipio tanto para la prestación de servicios públicos como en el ejercicio de sus facultades no es absoluta, sino que esta se encuentra limitada por las leyes federales y estatales.¹⁹

En este mismo sentido, la facultad de ordenar los usos del suelo en los términos de las leyes federales nos reenvía a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y sus reglamentos en materia de Impacto Ambiental, de Ordenamiento Ecológico del Territorio y de Áreas Naturales Protegidas, así como a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, a la Ley de Aguas Nacionales, a la Ley General de Vida Silvestre, a la Ley de Bioseguridad de Organismos Modificados Genéticamente y a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, así como a las Normas Oficiales Mexicanas y a los Tratados Internacionales que México ha suscrito en materia ambiental.

¹³ Robles Martínez Reynaldo. El Municipio. Editorial Porrúa. 2009. Página 43 a la 55 y López Sosa Eduardo. Derecho Municipal Mexicano. Editorial Porrúa, 2007. Páginas 25 a la 32.

¹⁴ Cfr. Robles Martínez, op. Cit. Página 71 y 84

¹⁵ Robles Martínez, op. Cit. Página 85.

¹⁶ Ibid páginas 83 a la 109. Véase también en López Sosa Eduardo de las páginas 44 a la 62.

¹⁷ Ibid. Páginas 109 a la 179.

¹⁸ Ibid Página 175. Cfr. DOF de fecha 3 de febrero de 1983, contiene la reforma más relevante en cuanto a servicios municipales, atribuciones y forma de gobierno.

¹⁹ López Sosa, en la obra citada coincide en señalar que a casi un siglo de distancia de la constitución de 1917 se ha tenido temor a otorgarle pleno reconocimiento de libertad al municipio, institución que sigue supeditada a los dos niveles superiores: el federal y el local. Página 63 y 114.

Los parques como un área natural protegida

Así las cosas, el municipio aborda la figura de “parque” como un área natural protegida, que en los términos del artículo tercero de la LGEEPA se define como:

“Las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley” De igual manera, la figura de “parque” es referida a la categoría de “parque nacional”, y cuya definición la LGEEPA establece de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 50.- Los parques nacionales se constituirán, tratándose de representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general.

En los parques nacionales sólo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos.”

La definición de parque nacional, es trasladada a la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Proyección al Ambiente del estado de Jalisco, al igual que a los reglamentos de Ecología de Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan, Tonalá por mencionar a cuatro representativos de la ZMG.

En efecto, los reglamentos ambientales de los municipios conurbados de manera casuística establecen respecto a las ANP:

- a) Reglamento para la Protección del Medio Ambiente y la Ecología en el Municipio de Guadalajara

El Reglamento de ecología de Guadalajara no contempla ninguna categoría de ANP de manera expresa y en sus generales te remite a las leyes general y estatal para su aplicación de manera supletoria en lo no previsto. Mas sin embargo sí establece los objetivos de las ANP de carácter municipal y prácticamente reproduce los establecidos en la LGEEPA como puede verse a continuación:

“Artículo 14.- La determinación de áreas naturales protegidas de carácter municipal, tiene los siguientes objetivos:

- I. Conservar los ambientes naturales representativos de las diferentes zonas geográficas, ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos.
- II. Asegurar el aprovechamiento racional de los ecosistemas y sus elementos.
- III. Proporcionar un cambio propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio.
- IV. Generar conocimientos y tecnologías que permitan el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales en el municipio, así como su conservación; y
- V. Los demás que tiendan a la protección de elementos con los que se relacionen ecológicamente en el área del municipio.”

b) Reglamento de protección al medio Ambiente y Equilibrio ecológico para el Municipio de Zapopan, Jalisco.

El reglamento de Zapopan²⁰, al igual que el de Guadalajara menciona los mismos objetivos de las ANP's que la LGEEPA y la LEEPA y si contempla

²⁰ Cfr. **Reglamento de protección al medio Ambiente y Equilibrio ecológico para el Municipio de Zapopan, Jalisco en su artículo 24 que establece: “Artículo 24.** La determinación de las áreas naturales protegidas de carácter municipal, tiene como objetivo:

- I. Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ambientales, y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ambientales;
- II. Asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos;
- III. Proporcionar un campo adecuado para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio;
- IV. Generar conocimientos y tecnologías que permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en el municipio, así como su preservación;
- V. Coadyuvar a preservar la diversidad genética de las especies nativas de flora y fauna, silvestres y acuáticas, que habitan en las áreas naturales protegidas, particularmente las raras, endémicas, amenazadas o en peligro de extinción, de conformidad a las normas oficiales mexicanas aplicables;
- VI. Propiciar en parte o su totalidad, un espacio favorable para el desarrollo de la educación ambiental;
- VII. Proteger sitios escénicos de interés y valor histórico, cultural y arqueológico;”

la figura del parque ecológico. El parque ecológico es definido de la siguiente manera:

“Artículo 25. Se consideran áreas naturales protegidas, competencia del gobierno municipal:

- I. Los parques ecológicos;
- II.

Artículo 27. Los parques ecológicos de competencia municipal son aquellas áreas de uso público, que contienen representaciones biogeográficas en el ámbito municipal de uno o más ecosistemas, cuya belleza escénica es representativa, tienen valor científico, educativo y de recreo, y valor histórico para el Municipio de Zapopan, Jalisco, por la existencia de flora y fauna así como sus posibilidades de uso ecoturístico. En los parques ecológicos municipales sólo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general con la preservación de los ecosistemas y sus elementos, así como con la investigación, recreación, ecoturismo y educación ambiental.”

Como puede deducirse, el concepto de parque ecológico municipal, es el mismo que el concepto de “parque nacional” establecido en la LGEEPA.

c) Reglamento Municipal del Equilibrio ecológico y la Protección al Ambiente, del municipio de Tlaquepaque.

El reglamento de Tlaquepaque al igual que el Guadalajara y Zapopan establece los objetivos de áreas naturales de conservación y restauración, no alude a categorías municipales, en consecuencia nos remite a la LGEEPA y LEEPA.

Establece los objetivos de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 14.- La determinación de áreas naturales de conservación y restauración Municipal tienen como objetivos:

VIII. Proteger y restaurar zonas de especial importancia por su valor hidrológico y forestal, que constituyan fuentes de servicios; y

IX. Propiciar el ecoturismo, así como la recreación y el aprovechamiento formativo del tiempo libre de la población, conforme a criterios ambientales en las áreas naturales protegidas que sus elementos naturales lo permitan.

- I. Recuperar los ambientes naturales representativos del municipio y asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos ecológicos;
- II. Asegurar el aprovechamiento óptimo de los ecosistemas y sus elementos;
- III. Propiciar la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio;
- IV. Proteger cuencas hidrográficas, ciclos hidrológicos, zonas acuíferas, muestras de comunidades bióticas, recursos genéticos particulares y la diversidad genética de las especies silvestres de flora y fauna;
- V. Proteger escenarios y paisajes naturales;
- VI. Favorecer la educación ambiental para el desarrollo sustentable;
- VII. Contribuir al desarrollo socioeconómico del municipio integrando la conservación de la naturaleza con los objetivos del desarrollo sustentable;
- VIII. Los demás que tiendan a la protección de elementos con los que se relacionen ecológicamente en el área de su competencia.”

d) Reglamento de Ecología para el municipio de Tonalá.

El reglamento de Tonalá de igual manera coincide con todos los reglamento enunciados anteriormente en los objetivos de las áreas naturales protegidas y nos reenvía a la LGEEPA y LEEPA para las categorías de ANP’s municipales.

Los objetivos son enunciados de la siguiente manera:

“Artículo 14.- La determinación de áreas naturales protegidas de carácter municipal, tiene los siguientes objetivos:

- I. Conservar los ambientes naturales representativos de las diferentes zonas geográficas, ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos.
- II. Asegurar el aprovechamiento racional de los ecosistemas y sus elementos.
- III. Proporcionar un cambio propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio.
- IV. Generar conocimientos y tecnologías que permitan el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales en el municipio, así como su conservación; y
- V. Los demás que tiendan a la protección de elementos con los que se relacionen ecológicamente en el área del municipio.”

Los parques como servicio público

Concepto. Servicio público es la prestación de un servicio para satisfacer necesidades primarias por un ente público.²¹ De igual manera Añorve Baños, da cuenta de diferentes conceptos de servicios públicos a saber:

“Serra Rojas señala: 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 y continua, y sin propósito de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva, de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público. Cita a Agustín Montaña: el servicio público constituye una actividad técnica, regular, continua, uniforme del Gobierno Municipal, que se realiza para satisfacer una necesidad social, económica o cultural”²²

De lo anterior se colige, que el servicio público es una actividad técnica para satisfacer una necesidad social primaria de manera continua, permanente. Nuestro autor agrega que éste puede ser prestado por el ente público por sí o a través de particulares vía concesión.

Tanto la Constitución General de la República como la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, entre los servicios públicos que deben prestar los municipios se encuentra el de parques y jardines, como bienes públicos de uso común.²³ Es decir, parques y jardines constituye un servicio público municipal que debe prestar el municipio de manera regular y permanente para satisfacer una necesidad colectiva.

Ahora bien, nuestro autor define el servicio público de parques y jardines de la siguiente manera:

“Este servicio constituye un conjunto de acciones que se orientan hacia el alineamiento, el trazo y la construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas, así como brindar a la población lugares de esparcimiento y áreas verdes que operen como pulmones urbanos. También comprenden las fuentes, plazas y motivos ornamentales”²⁴

Del análisis anterior, podemos deducir, que existe una diferencia entre el parque como servicio público y el parque como ANP. Que la legislación municipal, en materia ambiental, adopta el concepto de parque nacional establecido en la LGEEPA y que el concepto de “parque urbano” jurídicamente hablando no existe.

²¹ Añorve Baños Manuel. Servicios Públicos Municipales. Pág. 83-87. Ed. Porrúa. 2010.

²² IBID, Pág. 90 y 91.

²³ Cfr. Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en su artículo 84 y 94.

²⁴ IBID. Página 101.

Discusión

Del análisis de la normatividad de los municipios de la región Centro (de acuerdo a lo que establece la Secretaría de Planeación las regiones que integran el estado de Jalisco son: Altos Sur, Sureste, Sur, Altos Norte, Norte, Valles, Centro, Ciénega, Costa Norte, Costa Sur, Sierra Occidental, y Sierra de Amula), se infiere que los reglamentos municipales se constituyen en instrumentos normativos en lo local de síntesis de la complejidad de la legislación ambiental, con políticas ambientales expresas que no son suyas y que a veces poco o nada dicen a sus problemas ambientales y de desarrollo local. Consecuencia de lo anterior, a nivel de los municipios tenemos reglamentos con visión de territorio geopolítico de corte tradicional y no global sin visión de territorio como sería en el ámbito nacional o federal una política ambiental expresa.

En efecto, si bien es cierto que el 58% de los municipios conurbados tiene reglamentos de ecología, no es menos cierto que éste no responde a la riqueza biótica del municipio en cuestión, que se extiende entre lo urbano y lo rural, lo urbano y lo industrial y agrícola.

Del análisis de estos instrumentos normativos se puede desprender, que la mayoría de ellos tienen los mismos instrumentos que las leyes generales y/o estatales en medio ambiente, es decir, a través políticas de aprovechamiento, de conservación, de protección, restauración preservación y uso tutelan de manera directa la biodiversidad en sus municipios. Es importante recalcar, que todos contemplan la misma estructura de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente o de la misma Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). La singularidad que incluyen los reglamentos es en función de las categorías de áreas naturales protegidas y algunas veces en cuanto a fauna local o nativa, sin embargo tienen reglamentos uniformes independientemente del tamaño del municipio o de los valores ambientales que éste tiene.

En una perspectiva general, se puede advertir que todos los reglamentos contemplan la evaluación de impacto ambiental, el ordenamiento ecológico del territorio, las áreas naturales protegidas, las áreas de restauración (poco visibles), las modalidades de interés público para limitar el aprovechamiento de recursos, los permisos, licencias o autorizaciones que otorga el municipio para el aprovechamiento de los recursos naturales y la inspección y vigilancia para controlar el cumplimiento de la ley. En este sentido, a nivel conceptual son reglamentos complejos y complicados en su ejecución, aunque declarativos de intencionalidad de protección ambiental en su contenido.

Destacamos del estudio la importancia de reorientar las políticas ambientales desde lo local, para que haya una permeabilidad de las políticas a nivel global del

país, es decir, sin territorio geopolítico definido a los estados y municipios, de tal manera que los municipios protejan los ecosistemas valiosos para mejorar y prevenir riesgos de sus ecosistemas y recursos naturales más importantes. Para lo anterior, es necesario implementar una política de estado que se traduzca en fortalecer de manera efectiva las fortalezas de los municipios para proveerlos de infraestructura, presupuesto y personal de planta capacitado en las áreas ambientales, de lo contrario, seguiremos con políticas centrales que no tienen sustento real en los estados y municipios, favoreciendo el deterioro de los recursos naturales del país.

En este orden de ideas, la figura del municipio debe introducir el eje de la sustentabilidad de manera clara y específica ya que en esta instancia de gobierno es donde se ejerce el poder de manera real. De igual manera en el contexto de la reforma constitucional del año 2010 en materia de Derechos Humanos en México y, acorde al 115 constitucional, los municipios deben reinterpretar sus reglamentos municipales con perspectiva de derechos humanos y, en tal virtud, el derecho humano de disfrute de parques y jardines, al agua potable y al saneamiento y a un ambiente sano para el desarrollo y bienestar, deben ser garantizados desde el servicio público municipal, como en el ordenamiento ecológico de su territorio y de sus planes parciales de urbanización.

Podemos concluir, que se ha avanzado en la legislación respecto a las formas de involucrar de manera más decidida la participación del municipio en materia ambiental, pero a la vez, las responsabilidades no se encuentran a la altura de las posibilidades técnicas y económicas de los municipios en su generalidad para asumir un compromiso ambiental. A pesar de los serios problemas que tienen los municipios, sobre todo aquellos con una población urbana alta por la escasez del agua y la demanda fuerte de energéticos y de servicios ambientales por parte de la ciudadanía y de aquéllos que a contrario sensu de poblaciones que por su territorialidad cuentan con las zonas de diversidad biológica más densa, se encuentran imposibilitadas para la protección y conservación de éstos recursos en la que las inconsistencias manifiestas de los instrumentos jurídicos municipales, tienen un papel significativo en la pérdida ambiental.

Por lo que en sentido ontológico, la aplicación de los instrumentos jurídicos son inatendibles y carentes de vigor para asumir la protección del ambiente y se reduce a su mera declaratividad, lo que implica la ausencia de implementación y reconocimiento real de la importancia ambiental para el bienestar de sus poblaciones.

Ahora bien, a manera de corolario, el concepto de “parque urbano” en la reglamentación municipal no existe, en consecuencia y en el contexto de la reforma constitucional con perspectiva de derechos humanos, es necesario hacer las adecuaciones a la reglamentación municipal para incorporar el concepto de parque urbano, como servicio público, pero también como categoría de una ANP municipal urbana. En tal virtud, sería un instrumento de planeación urbana y, a la

vez un servicio público que concretaría el acto administrativo municipal en el otorgamiento de un servicio público cuya finalidad sería garantizar el derecho a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar, con perspectiva de derechos humanos. Es decir, sería la concreción de un derecho humano y la prestación de un servicio público.

