

00781



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

5
24

**ANALISIS DEL MARCO NORMATIVO DE LA
ACTIVIDAD TURISTICA EN MEXICO**

T E S I S

PRESENTADA POR EL LICENCIADO

JOSE MANUEL AVILA FERNANDEZ

EN SU EXAMEN EN OPCION AL TITULO DE

DOCTOR EN DERECHO

FALLA DE ORIGEN



MEXICO, D. F.

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**Esta Tesis fue elaborada con la
valiosa tutoría académica del
Docor David Vega Vera.**

**A mi padre Don Miguel Avila Avila
In Memoriam**

**A mi madre Doña Socorro Fernández de Avila,
con todo el amor de hijo.**

A mi esposa Rosa María Franco Marín.

**Con un especial agradecimiento:
A la Sra Addy Joaquín de Fernández y
al Licenciado Pedro Joaquín Coldwell.**

INDICE

INTRODUCCION	8
---------------------	----------

CAPITULO I. ASPECTOS JURIDICO-ECONOMICOS DEL TURISMO

1.-	Concepto de Turismo	11
1.1.-	Punto de Vista de Diversas disciplinas.	12
1.2.-	Concepto Jurídico de Turismo	15
2.-	Conformación del Derecho Turístico	16
2.1.-	Concepto y Características	17
2.2.-	Sujetos regulados en la actividad turística	19
3.-	Efectos de la actividad turística en México.	21
3.1.-	Socioeconómicos	24
3.2.-	Socioculturales y ambientales	26
3.3.-	Jurídicos	28
4.-	Turismo y Desarrollo Regional.	31

CAPITULO II NORMATIVIDAD TURISTICA FEDERAL

1.-	Ley federal de Turismo	38
2.-	Fundamentación Constitucional de la ley Federal de Turismo	49
3.-	Reglamento de la Ley Federal de Turismo	54
4.-	Normatividad para la Administración Pública	60
4.1.-	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	60
4.2.-	Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo	69
4.3.-	Ley de Planeación	72
4.3.1.-	Plan Nacional de Desarrollo	73
4.3.2.-	Programa Nacional de Modernización del Turismo	76

5.-	Regulación para los Turistas	80
5.1.-	Ley General de Población y su Reglamento	80
5.2.-	Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Sanidad Internacional	85

**CAPITULO III
REGULACION PARA INVERSIONISTAS Y PRESTADORES DE SERVICIOS
TURISTICOS.**

1.-	Ley Federal Sobre Metrología y Normalización	87
2.-	Ley Federal de Protección al Consumidor	93
3.-	Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 de la Constitución General	96
4.-	Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y su Reglamento.	97
5.-	Ley General de Asentamientos Humanos	100
6.-	Ley General de Bienes Nacionales	101
7.-	Ley de Aguas Nacionales	102
8.-	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	103
9.-	Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas y Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar	108
10.-	Reglamento para el Autotransporte Federal Exclusivo de Turismo	111

**CAPITULO IV
REPERCUSIONES DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN LOS
SERVICIOS TURISTICOS.**

1.-	La Apertura Comercial de México	113
2.-	Aspectos Jurídicos del Tratado de Libre Comercio	117
3.-	Las Medidas de Normalización y de Inversiones en el Tratado de Libre Comercio	122
4.-	Los servicios dentro del Tratado de Libre Comercio	127
5.-	Influencia del T.L.C. en las Adecuaciones al Marco Jurídico de México.	130

**CAPITULO V.
REFORMA A LA CONSTITUCION FEDERAL EN MATERIA DE TURISMO**

1.-	El Estado Federal y las Facultades de las Entidades Federativas	134
2.-	Distribución de Facultades	142
3.-	Propuesta de reforma en materia de turismo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	148
4.-	Competencia de los tres ordenes de gobierno en actividades turísticas	151

**CAPITULO VI
LEGISLACION TURISTICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

1.-	La Centralización Administrativa	159
2.-	Medios para Contrarrestar el Centralismo Administrativo	163
3.-	Legislaciones Estatales de Turismo en México	174

**CAPITULO VII
REGLAMENTACION MUNICIPAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA.**

1.-	Conceptos Fundamentales del Municipio Mexicano	184
2.-	El Municipio Turístico	190
3.-	Funciones Turísticas del Municipio	195
4.-	Planeación Turística Municipal	201
5.-	Programa de Mejoramiento de la Reglamentación Municipal	205
5.1.-	Procedimiento de Reglamentación Municipal	210
	CONCLUSIONES	214
	APENDICE I	219
	APENDICE II	230.
	BIBLIOGRAFIA	234

INTRODUCCION

El turismo en la época moderna, se ha convertido en una actividad humana con diversas implicaciones económicas, jurídicas y sociales. Es una realidad que el comercio de servicios, apoyado por los atractivos naturales o culturales de cada lugar, constituye un campo en donde el derecho, desde hace relativamente poco tiempo, regula las relaciones que se generan entre los individuos que participan en ellas, sencillamente porque el turismo como tal surgió despues de la revolución industrial y con el desarrollo de las comunicaciones y transportes.

Las perspectivas desde las que se ha estudiado el fenómeno turístico son diversas, de tal manera que el turismo puede ser estudiado desde el punto de vista histórico, económico, social, cultural, administrativo o jurídico. Asimismo, los efectos del turismo en las diversas comunidades que se han dedicado a su promoción y desarrollo son tan diversas como los puntos de vista para su estudio.

En la presente investigación no abundaremos en los problemas conceptuales, económicos o sociales del turismo, el enfoque del trabajo es juridico-administrativo.

En la actualidad se acepta la autonomía del derecho turístico, por la existencia de leyes que el Estado ha promulgado para regular las actividades turísticas y, por otra parte por la existencia de órganos y autoridades encargados de su aplicación. Sin embargo, en nuestro país, este derecho turístico ha ido evolucionando rápidamente y es así, que a partir de 1992, existe un nuevo enfoque en la legislación turística de México.

En efecto, en diciembre de 1992, el Congreso de la Unión aprobó una nueva Ley Federal de Turismo, la cual establece entre otros aspectos, la desregulación de la actividad turística y, junto con las recién expedidas leyes federales de Metrología y Normalización y del Consumidor, otorgan un nuevo marco normativo para la prestación de los servicios turísticos en México.

Estos nuevos ordenamientos inciden directamente en los prestadores de servicios turísticos. Por tal razón, uno de los objetivos de este estudio consiste en esclarecer el nuevo panorama de las relaciones jurídicas entre el Estado y prestadores de servicios turísticos.

Por otra parte, aunque en México, se continúa legislando en materia de turismo en el orden federal, subsiste, como primer y fundamental problema, aclarar si el Congreso de la Unión posee facultades para legislar en materia turística o esto corresponde a las entidades federativas. En tal virtud, se hará referencia a la constitucionalidad de la Ley Federal de Turismo y su relación con las legislaciones estatales sobre la materia.

Otro de los problemas que surgen del presente análisis se refiere a la descentralización de funciones hacia los municipios y su capacidad jurídica y administrativa para regular el impacto económico, político y social que generan los megaproyectos turísticos que se han implantado en el país.

En vista de los anteriores planteamientos es necesario sustentar con toda precisión jurídica la constitucionalidad de la Ley Federal de Turismo, mediante una reforma al artículo 73 de la Carta Magna, en donde sin menoscabo de las facultades de las entidades federativas sobre la materia, se establezca la facultad expresa del Congreso de la Unión para legislar sobre turismo.

De la reforma mencionada, debe partir también el esclarecimiento jurídico que otorgue las facultades necesarias y suficientes a las entidades federativas para legislar sobre la materia de que se trata.

Por otra parte, el fortalecimiento municipal, a través de la descentralización de la vida nacional, debe incluir como punto importante las actividades turísticas que llevan a cabo los municipios mexicanos, por lo que éstos deben establecer una estructura reglamentaria y administrativa moderna que garantice su autonomía en materia turística.

En los Capítulos que contiene la presente tesis se hará referencia a cada uno de estos temas, iniciando con una exposición de los conceptos generales y jurídicos del turismo para sentar las bases del desarrollo de los subsiguientes puntos a tratar, posteriormente se expone el marco normativo de la actividad turística federal, haciendo énfasis en la nueva legislación sobre la materia, surgida a partir de 1992; después de contar con este panorama legal sobre el turismo, se abordará la propuesta de reforma a la Constitución General sobre la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de turismo; seguidamente se expone el estudio de las legislaciones estatales de turismo y una propuesta de programa de mejoramiento del marco reglamentario de los municipios turísticos.

Este trabajo tiene la intención de analizar el marco normativo que actualmente regula las actividades turísticas en México y sus implicaciones en los tres ordenes de gobierno y en los prestadores de servicios, con la finalidad de proponer las reformas o modificaciones necesarias que coadyuven al esclarecimiento jurídico de las facultades de la federación, estados y municipios sobre la materia.

La investigación que ahora se expone es producto de un intenso trabajo de investigación doctrinal, legal y de campo ya que, para su elaboración, además de consultar los diferentes documentos sobre el tema, se investigó directamente en la Secretaría de Turismo y posteriormente se implementó un programa de reordenamiento del marco jurídico municipal en Cancún, Quintana Roo, lo que contribuyó al mejoramiento de este trabajo académico.

CAPITULO I

ASPECTOS JURIDICO-ECONOMICOS DEL TURISMO

I.- CONCEPTO DE TURISMO.

Es conveniente iniciar por reconocer que el turismo en nuestros días representa una actividad que aporta importantes rendimientos económicos, tanto para los particulares como para los países que deciden invertir en el turismo. Lo anterior es debido en gran parte al desarrollo de los medios de comunicaciones y transportes en el presente siglo, por lo que la actividad turística posee ya una historia dentro de la cultura contemporánea

En este primer apartado se conceptuará el término turismo, exponiendo los puntos de vista de diversas disciplinas con la finalidad de delimitar el campo de estudio.

El turismo constituye en nuestros días un fenómeno social de complejas implicaciones tanto políticas, económicas como jurídicas,, por lo que, cada disciplina tiende a otorgarle un significado, según el punto de vista o el objeto que tenga cada área del conocimiento. En este sentido, para efectos del presente estudio es necesario conocer el punto de vista de las diferentes disciplinas con las que tiene relaciones el turismo, toda vez que los mismos se reflejarán en el derecho que es donde se manifiesta, de una u otra forma los avances del conocimiento humano.

Se optó por conceptuar el turismo considerando que dicha acción implica comprender y evaluar el sentido de un objeto, mientras que definir es delimitar un fenómeno, es decir señalar brevemente los límites del mismo.¹

El turismo en primera instancia es un fenómeno de carácter social, que al practicarse en forma individual o colectiva, provoca diversas influencias y relaciones entre los distintos grupos humanos. Estas relaciones sociales, culturales, económicas, jurídicas e incluso políticas, son positivas en cuanto coadyuven a la comunicación y cooperación entre las distintas naciones e incluso

¹Molina, Sergio, Conceptualización del Turismo, 1a. edición, Grupo Noriega Editores. p.15

entre regiones de un mismo país.

*Incurсионando de manera breve y general en el origen de la palabra turismo, destaca la posibilidad de que la palabra, derivada del vocablo tour, tenga un antiquísimo origen hebreo, ya que aparece en la Biblia, en el capítulo XII, versículo XVII, en el cual se relata cuando Moisés envía un grupo de representantes al país de Canaan, en Egipto, con el objeto de que al visitarlo le informen sobre sus condiciones agrícolas, demográficas y tipográficas.² Por otra parte, "tor" es una palabra del hebreo antiguo y corresponde al concepto de viaje, de descubrimiento, reconocimiento o exploración. Con el desarrollo de la civilización, alcanzada principalmente en la Grecia clásica y posteriormente en Roma, se transmite un gran acervo cultural, científico, de costumbres e incluso de vocabulario. De esta transmutación cultural surge el vocablo "tour" * procedente del latín tomus (tomo) como sustantivo y tomare (redondear, tornear, labrar a torno y en latín vulgar, girar) como verbo. La idea de giro, de viaje circular, de vuelta al punto de partida se deduce claramente de la raíz común que originaría tomus y tornare. Este concepto se transmite a todo el continente Europeo, dando origen siglos más tarde a la palabra inglesa "tours" que significa salir de excursión, de tal manera que los términos tourist y tourism fueron incorporados recién en los inicios del siglo XIX al "The Shorter Oxford English Dictionary, como galicismo con las siguientes acepciones: Turista: persona que hace una o más excursiones, especialmente alguien que hace esto por recreación y Turismo: la teoría y la práctica de viajar, haciéndolo por placer.³*

Posteriormente, dicho vocablo se extiende a toda la Isla Británica en función del progreso alcanzado por ésta, volviendo a pasar por Europa en donde Francia la nacionaliza como "tour" dándole el significado de paseo y viaje. Del continente Europeo se expande universalmente a través de Alemania, Italia y los Estados Unidos.

Tal parece que es el origen y evolución de la palabra turismo que ya ha sido asimilada por nuestra lengua española con el mismo significado.

1.1.- PUNTO DE VISTA DE DIVERSAS DISCIPLINAS.

El turismo tiene en la actualidad múltiples y variadas interpretaciones que se derivan, ya sea de las definiciones y conceptos brindados por las tantas disciplinas que relacionan su campo particular de estudio con el turismo, o por los puntos de vista de ciertas corrientes de pensamiento que lo explican en función de los

²Haulot, Arthur, Le Tourisme et la Bible, "Reveu de L'Académie Internationales du Tourisme". 4o. trimestre, 1961, p.17.

³De la Torre, Oscar, El Turismo: Fenómeno Social, 1a. edición, Fondo de Cultura Económica. México, 1980, p.35.

principios ideológicos y filosóficos que ellas profesan.

Las mencionadas corrientes de pensamiento son, principalmente las llamadas teorías humanistas del ocio y el turismo y las teorías de la alienación. Las primeras sostienen que el ocio y el turismo son algunas de las más genuinas manifestaciones de la personalidad humana y las segundas exponen que el denominado "turismo de masas" y "la industria que lo genera" manipulan y explotan a las personas y no sólo tratan con individuos alienados en los países emisores, sino que llevan a las sociedades receptoras todo lo malo y nada de lo bueno que existe en los países desarrollados. Sin embargo, estas corrientes filosóficas que tratan sobre el turismo no serán materia del análisis, concentrándose este trabajo en los conceptos de diferentes disciplinas, que hacen referencia al turismo.

Dentro de todas las disciplinas que se refieren o conceptualizan el turismo se encontraron diversos aspectos del fenómeno turístico, sin embargo es muy difícil que alguna de ellas pueda darnos un concepto universal del objeto en estudio.

De esta manera cada disciplina que se relacione con el fenómeno turístico dará relevancia al aspecto que más se adapte al objeto de estudio de la disciplina de que se trate, como se puede ver a continuación.

A) Desde el punto de vista de la ciencia económica el turismo es evidentemente un servicio. Recayendo dentro del campo de estudio de esta ciencia determinar la problemática que existe en cuanto a considerar el turismo como una industria o un servicio.

El estudio económico del turismo comienza poco antes de la Primera Guerra Mundial, cuando los economistas se percataron de que el fenómeno turístico tenía importantes repercusiones en la balanza de pagos de ciertos países. En 1911, Schullern Zu Schattenhofen definió al turismo como: ". . .el concepto que comprende todos los procesos, especialmente económicos, que se manifiestan en la afluencia, permanencia y regreso del turista, en y fuera de un determinado municipio, país o Estado".⁴

Aunque hasta la fecha los economistas no se han puesto de acuerdo en aceptar un concepto económico del turismo, la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, manifestó al respecto lo siguiente: "Se concibe al sector turismo, en líneas generales, como el conjunto de las actividades industriales y comerciales que producen bienes y servicios consumidos total o parcialmente por visitantes extranjeros o por turistas

⁴Fernández Fuster, Luis, Teoría y Técnica del Turismo. Tomo I. 2a. edición, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1978. p. 30.

nacionales".⁵

En este punto consideramos oportuno referirnos al concepto de "industria turística que es relacionado como sinónimo de turismo. Sin embargo no es verdad, ya que el turismo es el todo y una de sus formas de manifestación es denominada "industria" turística. Al respecto, Roberto C. Boullón, en su libro "Planificación del Espacio Turístico", indica que de acuerdo con la clasificación de las actividades económicas, el turista se encuentra en el sector terciario, en donde se agrupan el comercio y los servicios y no en el sector secundario, que comprende la industria y la construcción. Y continúa diciendo que, al estar el turismo en el sector terciario no puede quedar simultáneamente en el secundario, el cual sí abarca la industria. En tal virtud, hablar de industria turística o industria hotelera, o restaurantera, etc. es inadecuado, ya que dichas ramas de la economía brindan servicios y no pertenecen al sector de la industria.

B) Para la Geografía, el turismo es en realidad los desplazamientos de personas de un punto a otro de la superficie terrestre.

C) Para la Sociología, el turismo es el conjunto de actividades humanas, relaciones y servicios derivados de los desplazamientos transitorios y temporales, realizados con propósitos que miran al ejercicio del ocio, ajenos al lucro y por motivos diferentes a los de habitual ocupación.

Asimismo, podemos decir que el turismo es para la sociedad esencialmente una actividad relacionada con el placer, el descanso, el desarrollo cultural y la recreación. Y, de una manera universalista la sociedad considera al turismo como una forma particular del uso del tiempo libre y de la recreación.⁶

D) Desde el punto de vista de la política, Ricardo de la Cierva, expone que la política de turismo es la acción del estado dirigida al estímulo y protección de los intereses turísticos nacionales.

E) La Estadística, también ha hecho su aparición en las cuestiones turísticas surgida de la necesidad de establecer una unidad que permitiera hacer comparables las cifras turísticas internacionales. De esta, manera el Comité de Estadísticas de las Naciones Unidas adoptó en 1968 la definición de visitante, que es la utilizada para fines estadísticos del turismo y se enuncia de la siguiente manera: el término visitante describe a cualquier persona que llegue a un país distinto del de su residencia habitual, por razones distintas de la de ejercer una

⁵Organización de las Naciones Unidas. Directrices para la Compilación de Estadísticas de Turismo. Doc.TD-B-C.3-86, Secretaría de la UNCTAD, Nueva York, 1971, p. 48.

⁶Burkart, A. J. y Medlik, S. Tourism, Past, Present and Future, 2a. edición, Heinemann, Londres, 1974, p.40.

ocupación remunerada en el país visitado.

En la práctica se utilizan dos clases de visitantes: a) Turistas: visitante que permanece por lo menos veinticuatro horas en el país visitado y cuyos motivos de viaje pueden ser descanso, negocios, misión oficial o reuniones, y b) Excursionistas: visitante temporal o cuya permanencia no sobrepasa las veinticuatro horas en el país visitado.

F) Para fines comerciales el turismo es considerado como un negocio, así la mal denominada "industria" de viajes, integrada por el conjunto de empresas que prestan sus servicios al "sector turismo" como transportación, establecimientos de hospedaje, agencias de viajes y otras, han definido al turismo como: el negocio de proveer y comercializar servicios y facilidades para el placer de los viajeros, "por tanto, el concepto de turismo está directamente relacionado con los gobiernos, transportistas, alojamientos, restaurantes e industrias de entretenimiento e indirectamente, con toda la industria y negocios en el mundo".⁷

Este concepto sobre el turismo ha ido ganando terreno en cuanto a las otras denominaciones, a tal grado que algunos organismos de gobierno como el de Canadá, considera al turismo como un negocio.

1.2.- CONCEPTO JURIDICO DE TURISMO.

Desde un punto de vista jurídico el turismo puede ser considerado, en principio, como un fenómeno social de creación del derecho que debe ser regulado por éste.

De esta manera, el doctor Rafael González A. Alpuche, definió al turismo como: El conjunto de relaciones y fenómenos que se originan del acto o hecho jurídico que lleva a efecto el individuo para emprender o al realizar un viaje y obtener una estancia legal en lugar distinto del de su radicación.⁸

Esta definición tiene el mérito de haber sido una de las primeras en exponerse en el campo del derecho sobre la materia turística, sin embargo en la actualidad, para fines legales se le otorgan al término turismo diferentes connotaciones, debiendo recurrirse a la legislación para determinar la conceptualización que se tiene sobre turismo o sobre turista. Para tal efecto, en el capítulo siguiente se hará referencia a la legislación mexicana que se refiere al turismo, en la cual se encontrará esclarecimiento en cuanto a la conceptualización que el derecho mexicano otorga

⁷Ziff Davis Publishing Company, The ABC's of Travel: A Glossary of the Terms and Abbreviations peculiar to the Travel Industry. 1a. edición, Nueva York, 1979. p. 52.

⁸González A. Alpuche, Rafael. Temática y Legislación Turística. 1a. edición, Asociación Nacional de Abogados. México, 1978. p.459.

a esta materia.

No obstante la falta de uniformidad de criterios en cuanto a una conceptualización del término, con los actos o hechos jurídicos que se derivan del ejercicio de la actividad turística, se ha originado un nuevo campo de estudio jurídico. De esta manera surge el derecho turístico como una nueva rama del derecho, teniendo como objeto primordial regular el fenómeno turístico nacional e internacional.

De lo anterior, es posible deducir que el fenómeno turismo puede ser descrito como el traslado y la estancia de personas desde su habitual lugar de domicilio o residencia hacia sitios que representan para dichas personas recreo, esparcimiento o diversión.

Es por ello que se presentan las características siguientes: Es un fenómeno de masas, internacional, es un hecho de gran movilidad y representa un factor de desarrollo para la economía de un país.

En vista de lo anterior, el concepto de turismo debe ser lo suficientemente amplio para incluir al conjunto de turistas que llevan a cabo los viajes, como a las relaciones que se generan por este hecho con los prestadores de servicios turísticos y las medidas gubernamentales para garantizar la seguridad y juridicidad de las relaciones que entablan dichos sujetos.

2.- CONFORMACION DEL DERECHO TURISTICO.

Con la evolución que ha tenido el concepto turismo y su inclusión en las diversas actividades y ciencias humanas, es lógico que en nuestros días el derecho garantice las relaciones que se llevan a cabo en esta actividad.

El turismo, como el conjunto de actividades públicas y privadas generadas por las corrientes turísticas, desarrolladas dentro de un ámbito territorial determinado, con el objeto de recibir y prestar servicios turísticos, son normadas por un conjunto de leyes a las cuales se les puede denominar legislación turística.

Sin embargo, a pesar de la existencia de un esquema normativo amplio, tanto a nivel nacional como internacional, subsiste el problema de considerar o no, la existencia de un derecho turístico.

En base a las consideraciones efectuadas en el punto anterior, se obtiene que el derecho debe proporcionar un curso ordenado de la economía por medio de la seguridad jurídica como elemento esencial del ordenamiento jurídico.

A pesar de la escasa doctrina que aborda el problema, se considera que existe efectivamente un derecho turístico, toda vez que a pesar de ser una nueva rama del derecho, goza de las mismas características que otras, como el derecho laboral, mercantil, agrario, etc.

Es posible afirmar que el derecho turístico cuenta con una historia reciente, una serie de fuentes del mismo, un conjunto de normas que regulan a los sujetos involucrados en las actividades turísticas, incluyéndose las estructuras gubernamentales para garantizar el correcto desarrollo de la actividad.

En tal sentido existen diversas leyes que el Estado ha promulgado para regular el turismo y órganos y autoridades encargadas de su aplicación, por lo que podemos considerar que el derecho turístico se incorpora como una rama autónoma del derecho, que requiere de más aportaciones de los tratadistas por ser un campo hasta hoy poco explorado.

2. 1.- CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.

Es indiscutible que si existe un derecho turístico, éste se encuentra conformado por un conjunto de normas que claramente se encuentran determinadas en la legislación mexicana.

Si tomamos en cuenta el contenido, la existencia del fenómeno socioeconómico del turismo y el valor jurídico del mismo, es posible definir al derecho turístico como un conjunto o cuerpo de normas jurídicas que con motivo del turismo, regula los actos y relaciones que se dan entre el turista, los prestadores de servicios turísticos y el Estado.⁹

En cuanto a la substancia o esencia del derecho turístico, debe tomarse en cuenta que todo derecho, en cualquiera de sus ramas es un deber ser, y todo deber ser es para una determinada materia, por consiguiente, está también determinada por esta materia, todo valor es un valor referido a un determinado sustrato.¹⁰

En el derecho turístico se actualizan el ser (materia) y el deber ser (forma) como elementos de validez, siendo el primero las normas jurídicas y el segundo el fenómeno del turismo. El legislador, al realizar normas jurídicas le imprime una forma al turismo que constituyen los principios de derecho que harán las relaciones entre los sujetos del turismo más justas.

⁹Villaseñor Dávalos, José Luis, Derecho Turístico Mexicano. 1a. edición, Ed. Harta, México, 1992, p.58

¹⁰Radbruch, Gustav, La Naturaleza de la Cosa como Forma Jurídica del Pensamiento, 3a. edición, Universidad Nacional de Córdoba, Buenos Aires, Argentina, 1963, p. 81.

Aceptando la existencia del derecho turístico, nos resta encuadrarlo dentro de una de las dos grandes ramas del derecho: público o privado.

Considerando que existe una relación de derecho público cuando el Estado imprime a su actuación una imperiosidad y habrán relaciones de derecho privado cuando existan obligaciones contraídas libre y responsablemente por particulares.¹¹

En este orden de ideas para Bonet Correa, el derecho turístico parece integrado por normas de una y otra esfera, pues su naturaleza es compleja y ambivalente en cuanto participa de la esfera pública y privada; se trata de un sistema normativo y complejo, con una parte sustantiva y otra adjetiva, precisamente exigible en sus relaciones de carácter público y privado (vía administrativa y civil) y penalmente sancionado (vía disciplinaria penal). Por ejemplo en el actuar del turista, predominan las relaciones de tipo privado, cuando compra un boleto en una agencia de viajes, cuando realiza un contrato de transporte, cuando se aloja en un hotel, pero si pone en movimiento la jurisdicción de las autoridades turísticas por una queja que inicie un procedimiento administrativo en contra de un prestador de servicios turísticos, se fomenta una relación de carácter público.¹²

El derecho turístico también es considerado como derecho formal y material. Considerando al derecho material o sustantivo el que determina los derechos y obligaciones de las personas jurídicas y formal o adjetivo el que establece las formas de los actos jurídicos y de los procedimientos judiciales.¹³

En efecto, el derecho turístico participa de la naturaleza material porque tanto al turista como a los prestadores de servicios les atribuye sus respectivos derechos y obligaciones y es formal o adjetivo porque en caso de que aquellos entren en conflicto, les otorga las acciones y los procedimientos para que sean resueltos.

Para finalizar este apartado, es necesario destacar las relaciones que el derecho turístico tiene con otras ramas de la ciencia jurídica, tales como el derecho administrativo, internacional público y privado, laboral y con el derecho privado y sus ramas.

Con el derecho administrativo se relaciona en cuanto a que éste organiza el fomento, planeación, control y desarrollo del turismo como actividad del Estado. Estableciendo la organización y funciones de los órganos estatales dedicados al turismo y a la resolución de conflictos derivados del ejercicio de la actividad.

¹¹Villero Toranzo, Derecho Público y Privado. 2a edición, Ed. JUS, México, 1978. p.46

¹²Bonet Correa, José, La Legislación Turística Comparada y su Evolución Actual, Cuadernos Monográficos No.2, Instituto de Estudios Turísticos, Madrid, 1965. p.37

¹³Pallares, Eduardo, Derecho Procesal Civil. 3a. edición, Ed. Porrúa S.A. México, 1961. p. 24.

Con el derecho internacional público se relaciona en cuanto que el turismo tiende no sólo a fomentar las relaciones humanas a nivel nacional, sino con los demás países, materia que al traspasar las fronteras cae en el derecho regulador de las relaciones internacionales. Por otro lado, los actos que un turista lleva a cabo fuera de su residencia habitual, necesariamente quedan sujetos a la competencia de otras legislaciones, por lo que al surgir un conflicto de esta naturaleza se cae en el ámbito del derecho internacional privado en cuanto régimen definidor de la legislación aplicable en caso de conflicto de legislaciones o jurisdicciones.

El derecho civil y mercantil tienen también relación con el derecho turístico al ordenar particularmente los actos de los sujetos activos y pasivos del turismo en sus relaciones que, como individuos o particulares, realizan recíprocamente, como la celebración de un contrato entre un turista y una agencia de viajes o un hotel, etc.

Como otra rama del derecho relacionada con la actividad turística, es posible incluir al derecho laboral, toda vez que al existir como sistema regulador de las relaciones obrero-patronales, converge con la gran cantidad de trabajadores directos de los negocios turísticos.

2.2.- SUJETOS REGULADOS EN LA ACTIVIDAD TURÍSTICA.

Las actividades turísticas implican la realización de actos que involucran a diversos sujetos que se relacionan entre sí. Estos sujetos se encuentran perfectamente tipificados por la legislación, la cual les otorga sus facultades y obligaciones a cada uno de ellos.

Los sujetos que intervienen en el turismo son: A) el turista, como receptor de servicios; B) el prestador de servicios, como oferente, y C) el Estado, como regulador de las actividades de ambos, principalmente en cuanto a los segundos mencionados.

A) El turista es el sujeto activo del derecho turístico, ya sea aislado o en grupo, el cual goza de las garantías que otorga la constitución federal por el sólo hecho de encontrarse dentro del país.

En el artículo 1 constitucional se establece el principio de igualdad de nacionales y extranjeros por el hecho de encontrarse dentro del país. El artículo 11 de la Constitución General dispone la libertad de tránsito que, según el Dr. Ignacio Burgoa, comprende cuatro garantías, la de entrar y salir del país, la de viajar dentro del Estado mexicano y la de mudar de residencia o domicilio.¹⁴

¹⁴Burgoa, Ignacio. Las garantías Individuales. 19a. edición. Ed. Porrúa S.A., México 1984. p.194.

Entre las limitantes que se establecen para el ejercicio de dicha libertad se indica que las autoridades administrativas pueden impedir constitucionalmente que entre al país o radiquen en él, las personas que no reúnan los requisitos que el Estado establece a través de la legislación aplicable e incluso, expulsar a extranjeros considerados perniciosos o por razones de salubridad, tal como se verá en el siguiente capítulo.

Por otra parte, la actual Ley Federal de Turismo define al turista como "la persona que viaja desplazándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual y que utilice alguno de los servicios turísticos a que se refiere la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para efectos migratorios por la Ley General de Población.

Como se puede observar en la propia definición se contempla la relación estrecha con otras legislaciones como la General de Población, que más adelante se comentará.

El turista al cumplir los requisitos de ingreso al país y utilizar los servicios turísticos, genera una serie de relaciones y por ese hecho contrae diversos derechos que le otorga la legislación mexicana, como de seguridad, eficiencia en el servicio, precio justo, etc.

El turista como generador de la derrama económica se encuentra debidamente protegido por la legislación actual, está por demás resaltar que sin la existencia de turistas las actividades turísticas no tendrían razón de existir.

B) El prestador de servicios turísticos es otro de los elementos esenciales en las relaciones turísticas. Cuenta con derechos y obligaciones claramente definidos que le otorga no sólo la Ley Federal de Turismo, sino un extenso número de legislaciones que se comentarán en los capítulos siguientes.

La Ley Federal de Turismo, en su artículo 3, señala como prestador de servicios turísticos a la persona física o moral que habitualmente proporcione, intermedie o contrate con el turista, la prestación de los servicios a que se refiere la ley.

El Código de Comercio, en su artículo 75, fracción VIII, establece como acto de comercio a las empresas de transporte de personas o cosas, por tierra o por aguas y a las empresas de turismo. Esta fracción fue adicionada por decreto del 28 de agosto de 1934 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año.

Este ordenamiento legal aclara expresamente que la actividad del turismo es un acto de comercio, denominando a los prestadores de servicios turísticos empresas de turismo.

Con esta indicación se establece que para la legislación mexicana el turismo es un acto comercial y por tanto una actividad lucrativa que lleva consigo la intermediación directa o indirecta entre productores y consumidores de servicios a fin de facilitar y promover la circulación de la riqueza.

Por otra parte, en el Código de Comercio, se establece la libertad de los extranjeros para ejercer el comercio, regulándose únicamente por los tratados con sus respectivos países y las leyes que arreglen los derechos y obligaciones de los mismos, señalándose también que los extranjeros que ejerzan los actos de comercio se sujetarán a dicho Código, el cual establece la normatividad aplicable a las sociedades legalmente constituidas en el extranjero y que pretendan establecerse en la República o tengan alguna agencia o sucursal, así como a la creación de las mismas y a su capacidad para contratar.

Estas disposiciones resultan relevantes si consideramos que en las empresas turísticas existen importantes inversiones extranjeras, lo que constituye un reto para la regulación que ejerce el Estado.

C) Como tercer elemento que conforma el turismo, se encuentra el Estado, el cual necesariamente debe garantizar jurídicamente el cumplimiento de los derechos y obligaciones tanto de los turistas como de los prestadores de servicios.

El Estado cuenta con facultades expresas en materia de turismo y existe cierta problemática en la determinación de otras que no lo están. Las cuestiones de competencia federal o estatal en materia turística, también forman parte de la problemática que se presenta en el Estado.

Este estudio se ha enfocado, por una parte al análisis de la nueva legislación que regula a los prestadores de servicios turísticos y por otra a las facultades que posee el Estado en materia de turismo, lo que permitirá abarcar los tres ordenes de gobierno en la búsqueda de una mejor y más eficiente actuación del Estado en las actividades turísticas.

3.- EFECTOS DE LA ACTIVIDAD TURISTICA EN MEXICO.

El turismo, como uno de los medios para lograr el desarrollo nacional, surgió a partir de que las facciones revolucionarias que luchaban por el poder fueron unificadas, estableciéndose un gobierno institucional, que dedicó parte de sus esfuerzos al desarrollo socio-económico del país. Estos hechos se dieron en la década de 1920 a 1930.

Don Lucas de Palacio, precursor en las actividades turísticas del país, contribuyó a la conformación, en 1922 de la primera Asociación de Hoteleros de la Ciudad de México y es en esa misma década cuando el gobierno federal dicta las primeras disposiciones legales sobre el turismo, particularmente en los años de 1925 a 1929.

En 1929, estando en la presidencia de la República el licenciado Emilio Portes Gil, se dictó la primera disposición legislativa federal de carácter turístico consistiendo en un Acuerdo que tuvo por objeto crear la Comisión Mixta Pro-turismo.

Es también en esta etapa cuando se construyen los primeros hoteles de perfiles turísticos, se inauguran las primeras agencias de viajes y se inician los primeros flujos de turistas hacia nuestro país.¹⁵

Es posible entender que en dicha década el turismo se convirtió en uno de los vehículos idóneos para que en el extranjero se valoraran los avances sociales y el carácter del pueblo mexicano, fortaleciéndose también las relaciones con otras naciones del mundo, que se solidarizan con México en la lucha por su independencia económica, principalmente en el periodo en el cual el presidente Lázaro Cárdenas decretó la expropiación petrolera.

El sector oficial de México capitalizó el hecho de que el turismo contribuía a la aportación de divisas para la economía nacional, interesándose inmediatamente en su desarrollo, que además constituía un medio para exponer los valores culturales y tradiciones del país..

El 23 de marzo de 1939, estando como presidente de la República el General Lázaro Cárdenas se constituyó la Asociación Mexicana de Turismo, con representantes tanto del sector público como privado, lo que vino a demostrar que existía una coordinación de esfuerzos entre ambos sectores para impulsar el turismo en México.

Otra de las más importantes etapas de la Historia del mundo, como es la Segunda Guerra Mundial, también influyó en el desenvolvimiento del turismo en México y en el mundo. Como es de suponerse, ante los trágicos acontecimientos las

¹⁵Herrerías, Armando, Una Visión al Futuro Turístico y Otros Ensayos. 1a. edición, Ed, Heredia, México, 1979. p. 25.

naciones tradicionalmente turísticas interrumpieron su desarrollo en esta área para dedicar sus esfuerzos a las actividades bélicas y posteriormente a las de reconstrucción. Estos hechos, aunque trágicos para muchos países del mundo, fueron hasta cierto punto favorables para nuestro país, toda vez que, en los años de posguerra, las corrientes turísticas se desplazaron al Continente Americano y es también cuando el turismo de los Estados Unidos de Norteamérica convierte a México en uno de sus principales destinos turísticos.

A este respecto Armando Herrerías afirma que "en la década de los años cuarenta en México se da una gran actividad en materia turística, como la integración de la Asociación Mexicana de Agencias de Viaje, en julio de 1945 y la Asociación Mexicana de Restaurantes en 1948., la edición de la revista Hoteles Mexicanos, de la Asociación Mexicana de Hoteles, en 1940; la fundación de la Escuela Mexicana de Turismo, así como una intensa campaña promocional turística en el extranjero, con carteles y folletos, llevada a cabo por el Club de viajes Pemex y la Asociación Mexicana de Turismo.¹⁶

A partir de 1958 se inicia en México una tecnificación en el turismo al crearse el Departamento Autónomo de Turismo y posteriormente el Consejo Nacional de Turismo, creado como un organismo promotor del turismo nacional.

Como hemos podido observar, el desarrollo, tanto administrativo como jurídico del turismo en nuestro país ha estado estrechamente vinculado con las aportaciones económicas que el mismo otorga al desarrollo nacional. Paulatinamente el gobierno federal fue otorgándole mayor importancia al turismo instituyéndose los organismos administrativos oficiales y las instancias jurídicas para regular la materia turística, pero siempre atendiendo a la importancia que tenía la actividad turística para la economía nacional.

De esta manera podemos decir que en México, los inicios del desenvolvimiento de la actividad turística se debieron a intereses económicos nacionales, tanto del sector público como del privado, aunque en nuestros días el factor social en el turismo va consolidándose, incluso a nivel legislativo.

Al convertirse el turismo en un fenómeno económico, da origen a lo que se ha llamado erróneamente la industria turística, que a su vez se ramifica en las corrientes turísticas internacionales y nacionales. Las primeras realizan gastos importantes, produciendo fuertes ingresos y las segundas contribuyen a redistribuir y generar ingresos creándose mercados locales de servicios.

¹⁶Herrerías, Armando, Op. Cit. p.28.

3. 1. - SOCIOECONOMICOS.

Las actividades turísticas en México, además de generar una importante fuente de empleos, contribuye al equilibrio de la balanza comercial del país. En efecto, México como país en vías de desarrollo tiene en las actividades turísticas un apoyo en el equilibrio de nuestra economía debido a la cantidad de divisas que ingresan al país. De tal manera que si continúan aumentando los ingresos que se obtienen del turismo, esto permitirá contar con más divisas para cubrir los productos manufacturados que aún no se producen en México.

El aspecto socioeconómico, como mencionamos anteriormente se relaciona con la balanza de pagos del país y, en particular con la obtención de divisas. Estos rubros son los que en parte, justifican la promoción del turismo internacional en los países con una economía dependiente. Por otra parte, es importante que se aborde en este sentido el turismo como una actividad importadora de flujos turísticos y exportadora de los mismos, lo que permitirá al realizar un balance de ambos determinar la utilidad generada por el turismo.

Debemos destacar que la relación turística de México con los Estados Unidos de Norteamérica constituye un caso límite en materia de derivación de divisas obtenidas hacia el país de donde ellas proceden, sin que se posibilite ninguna redistribución subregional como sí ocurre en Sudamérica.

Aunque en la actualidad la balanza turística de México ha sido siempre positiva y siendo nuestro país el más importante de la región en cuanto al aprovechamiento del turismo, resulta preocupante encontrarnos con cifras y saldos que demuestran el incremento del porcentaje de egresos en dicho renglón.

Por otra parte, el saldo obtenido a través de la relación ingresos-egresos tampoco puede considerarse como un ingreso neto, ya que del mismo deben deducirse las inversiones efectuadas por los tres ordenes de gobierno y los sectores social y privado, para promoverlo o para facilitar su utilización, como carreteras, transportes, comunicaciones, promoción, etc.; es decir, que parte de la moneda extranjera debe cubrir los costos de diversos rubros como son:

- a) Programas de inversión en obras de infraestructura.*
- b) Importación de bienes y recursos para uso de los turistas.*
- c) Pagos a los agentes de viajes extranjeros, como regalías, etc.*
- d) Promoción y publicidad en el extranjero.*¹⁷

¹⁷Getino, Octavio, Turismo y Desarrollo en América Latina. 1a. edición, Ed. Limusa, México, 1991. pp. 106 y 107.

En México, no es posible afirmar que exista una total dependencia económica del turismo, como sucede en otros países del caribe, ya que la dependencia del turismo para el ingreso de divisas (segunda fuente de exportación después del petróleo), se justifica mucho menos que en los países carentes de recursos. Sin embargo, con las profundas reformas constitucionales realizadas recientemente, el potencial agrícola e industrial de nuestro país debe permitir en los próximos años que la economía nacional no quede atrapada en lo que al ingreso de divisas se refiere.

En los últimos años ha existido una debilidad en la estrategia turística económica de México, cuestión que se agravó en 1985 con motivo de las diferencias existentes entre la administración de Reagan y la política exterior mexicana en relación a Centroamérica, ya que bastaron algunas campañas en Estados Unidos de Norteamérica, sobre una supuesta inseguridad en las carreteras mexicanas, así como una hipotética falta de garantías a los turistas de esa nación, para que el turismo se redujera drásticamente, afectando con ello una fuente vital de ingresos. Lo anterior tomando en cuenta que el 90% del turismo receptivo en México precede de los EEUU. En dicha ocasión, la carencia de otras alternativas sustitutivas a la del turismo en la exportación de recursos fue utilizada por la diplomacia norteamericana como importante medio de presión sobre el gobierno de México.¹⁸

Otro efecto colateral que genera la actividad turística internacional es el relacionado con la generación de empleos. Las actividades de turismo demandan de uso intensivo de fuerza de trabajo debido al elevado número de servicios y a que los mismos no son susceptibles de automatización. Entre tales servicios se cuentan los de hotelería, comidas, bebidas, ventas a detalle, transportes y gobierno. El turismo ha generado también en México, empleos indirectos o secundarios en la construcción, agricultura, pesca y otros servicios, contribuyendo a mantener la producción y el comercio de artesanías locales o las actividades de tipo sociocultural.

No obstante lo anterior, en virtud que la generación de empleo propiciada por el turismo tiene características muy distintas a las de otras actividades productivas o de servicios, en la actualidad en muchos casos están marcadas por la temporalidad o estacionalidad de la oferta y la demanda.

Adentrarse en profundas explicaciones económicas sobre los beneficios que atrae el turismo a nuestro país, no corresponde a las finalidades del presente estudio, baste decir que los resultados económicos del auge turístico de México se

¹⁸Getino, Octavio. Op. Cit. ps. 114 y115.

manifiestan en la construcción de polos de desarrollo turístico internacionales en diferentes puntos del país que hoy por hoy, constituyen detonadores del desarrollo nacional y regional. De esta manera mencionaremos, entre otros a Los Cabos, en Baja California Sur, Las Hadas, en Colima, Ixtapa, en Guerrero, Cancún, en Quintana Roo y Huatulco, en Oaxaca. Sin embargo, las implicaciones jurídicas que ha traído para México el considerar a las actividades turísticas como una de las principales fuentes de empleos y divisas para el país, resultan de gran trascendencia tanto para la administración pública, en los tres ordenes de gobierno, como en el derecho positivo, y siendo esta la materia de la presente investigación, en el próximo capítulo se incursionará en la legislación administrativa mexicana que se relaciona con las actividades turísticas.

3.2.- SOCIOCULTURALES Y AMBIENTALES.

A manera enunciativa se abordará la relación del turismo con los asuntos culturales, toda vez que, como hemos mencionado con anterioridad, debe quedar de manifiesto la importancia del impacto que genera la actividad turística en la vida de una nación o una región determinada.

Durante la segunda Reunión Mundial de Turismo, llevada a cabo en México en 1982, se discutieron las ventajas y desventajas de la actividad turística y cabe destacar que aunque en este evento predominaron las opiniones enfatizando el turismo como "industria" generadora de empleos, ingresos y prestigio nacional, también quedó de manifiesto el peligro que dicha actividad genera en el campo de la cultura de los países en desarrollo.

Son indudables los beneficios que trae aparejados el turismo en cuanto a la estimulación de la actividad artesanal y la vigencia de tradiciones y costumbres autóctonas que representan un atractivo para los visitantes. Sin embargo, existen otros efectos que no son tan favorables, como la presencia de cambios en los sistemas de valores, los modos de vida colectivos, las relaciones familiares, las expresiones culturales y religiosas, el idioma y los criterios sobre el consumo.

Tratando de resumir los efectos benéficos y perjudiciales que resultan de la actividad turística en los aspectos socioculturales, se transcribe a continuación el criterio de algunos organismos internacionales vinculados con el turismo:

Entre los efectos positivos destacan entre otros, los siguientes:

- 1.- Contribución a la divulgación e integración de las manifestaciones**

culturales, al facilitar el intercambio de costumbres, tradiciones, expresiones artísticas y folklóricas.

2.- Mejoramiento social por medio del acceso a servicios de salud más adecuados, saneamiento al medio ambiente, aumento de los niveles de empleo e ingresos, mayores oportunidades para la mujer y desarrollo de las actividades educativas.

3.- Incrementos de las actividades recreativas, con instalaciones concebidas para el turismo pero utilizables también por ciertos sectores de la población local.

4.- Mayor protección del patrimonio nacional, principalmente de parques y recursos geográficos, flora y fauna silvestres, así como el patrimonio histórico-cultural.

5.- Intercambio de experiencias entre distintos países, lo cual incide en el plano de la imagen internacional de cada país, en los sistemas políticos vigentes y el acercamiento de espacios diferentes en lo idiomático, religioso, formas de vida y valores predominantes.

6.- Las sociedades más subdesarrolladas entran en un proceso dinámico de reducción de formas conservadoras y acceso a expectativas y exigencias para su actualización y desarrollo.

En cuanto a los efectos negativos, destacan los siguientes:

1.- Deterioro de espacios culturales locales y degradación de las manifestaciones folklóricas, religiosas e idiomáticas.

2.- Aumento de los conflictos sociales, delincuencia, prostitución y consumo de drogas.

3.-Incremento del consumismo y cambio en los hábitos de consumo, así como producción de bienes y servicios no necesarios para la comunidad.

4.- Crecimiento del costo de vida y aumento de la importancia de los intereses comerciales.

5.- Deterioro de los valores entendidos como nacionales e imposición de criterios universales contrarios a la identidad cultural nacional.¹⁹

Por cuanto a las repercusiones al medio ambiente, también son notorias en los centros turísticos. La contaminación de playas, ríos y lagunas, alteración de los ecosistemas, extinción de la flora y fauna, así como la destrucción del paisaje natural como consecuencia de la construcción de hoteles y otros servicios turísticos a orillas del mar o regiones montañosas, sobresalen en este contexto, en donde la utilización no controlada de los recursos ambientales conduce a su rápido deterioro, dado el carácter difícilmente renovable de muchos de ellos.

¹⁹Getino, Octavio. *Op. Cit.* p.126.

Pero, sin embargo, puede afirmarse que gracias al turismo ha sido posible la conservación de innumerables áreas naturales y rescate de monumentos arqueológicos, lo que ha permitido proteger la flora y la fauna y de muchos lugares así como lograr la recuperación y revitalización de regiones de menor desarrollo económico.

En México, apenas iniciamos con una cultura de preservación y protección al medio ambiente que implica los recursos naturales que sirven de sustento a las actividades turísticas. Es importante resaltar que, aunque es cierto que los desarrollos turísticos han traído aparejado un deterioro del medio ambiente natural esto es debido fundamentalmente a una mala planificación del desarrollo o de una inadecuada conducción.

Sin embargo, en varios de los centros turísticos más importantes de México existe una proliferación de grupos y asociaciones ecologistas que se han convertido en vigilantes ciudadanos de las acciones del sector público y empresarial, en cuanto a la protección del medio ambiente.

Por otra parte, la legislación mexicana se ha avocado a regular el ámbito ecológico, lo que propicia un mayor control y vigilancia en la explotación de los recursos naturales por parte de las autoridades.

Se considera de gran trascendencia que esta cultura ecológica que se ha iniciado en México, consolide una vinculación con el turismo, toda vez que sin recursos naturales no puede existir el turismo y en la medida que se deteriore el medio ambiente, el flujo de turistas dejará de acudir a dichos lugares, con las consecuencias negativas para el desarrollo económico de la localidad de que se trate.

El turismo no es el responsable del desarrollo descontrolado de los centros turísticos, del inadecuado uso del suelo, de la contaminación de aguas causadas por falta de alcantarillado, del vertido de aguas residuales sin tratamiento previo o el arrojó al mar de residuos carburantes, cuando no se han establecido sistemas y controles que permitan llevar a cabo un uso racional de los espacios naturales. Por lo que todos los aspectos mencionados son resultado de una mala planificación y dirección, y no del turismo como actividad humana.

3.3. JURIDICOS.

Como sustento para el desarrollo eficaz de otros aspectos para modernizar al turismo, el gobierno mexicano, en los últimos seis años ha implementado una estrategia que se ha denominado desregulación de la actividad turística, la cual constituye uno de los principales efectos del turismo en el ámbito jurídico de México.

El Programa Nacional de Modernización del Turismo 1991-1994, elaborado por la Secretaría de Turismo (al cual se hará referencia en detalle en el Capítulo siguiente), estableció que la modernización del turismo se apoyaría en buena medida en la revisión y adecuación de las leyes y reglamentos que obstaculizan o limitan la dinámica turística, la productividad y la eficiencia en la prestación de los servicios.

Por otra parte se establece en dicho documento que la regulación excesiva provoca cuellos de botella que desalientan la productividad y el uso eficiente de los recursos. Por ello se requiere continuar con el proceso de liberación de la actividad turística, propiciando la participación de un mayor número de oferentes, avanzando en el proceso en que los precios y tarifas del sector sean productos del libre juego de la oferta y la demanda, facilitando el movimiento nacional e internacional de visitantes y disminuyendo la participación del Estado, de tal manera que se permita la liberación de recursos y se fortalezca la política de modernización del sector público.

Asimismo, se establece que este proceso, deberá extenderse a otros sectores de la actividad económica que guardan estrecha relación con el sector turismo, para evitar que sus marcos normativos con características restrictivas o de complicado cumplimiento frenen su desarrollo, utilizando para esto mecanismos de coordinación adecuados.

En el último capítulo del Programa del sector turismo que venimos exponiendo, se establecen las líneas de acción para la consecución de todos los objetivos y estrategias planteadas con anterioridad y entre ellas se encuentran:

- 1.- Desconcentración y fortalecimiento de la oferta turística.*
- 2.- Dotación de infraestructura física y equipamiento urbano.*
- 3.- Promoción de la inversión y financiamiento.*
- 4.- Desarrollo del Transporte.*
- 5.- Reorientación y fortalecimiento de la demandas y promoción nacional e internacional*
- 6.- Formación de recursos humanos.*
- 7.- Asistencia, auxilio y seguridad turística.*

- 8.- *Perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación, concertación e inducción. y*
- 9.- *Desregulación de la actividad turística.*

Con la finalidad de alcanzar el objetivo esencial de impedir la obstaculización o limitación de los flujos turísticos, la productividad y la eficiencia en la prestación de los servicios turísticos, el sector turístico se propuso implementar las siguientes acciones en materia de desregulación, tanto administrativa como jurídica, de la actividad turística:

- 1.- *Revisar y adecuar la reglamentación de los diferentes servicios turísticos.*
- 2.- *Propiciar que los gobiernos estatales y municipales apoyen con acciones locales lo establecido en la legislación federal.*
- 3.- *Examinar detalladamente otras leyes, sobre aspectos que inciden directamente en la evolución del turismo, para proponer modificaciones o adecuaciones. En este caso se encuentran las legislaciones aplicadas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Ecología, Reforma Agraria, Agricultura y Recursos Hidráulicos y Relaciones Exteriores, entre otras.*
- 4.- *Promover la participación de los gobiernos estatales y municipales involucrados, en la presentación de planes, proyectos y programas a ejecutar, de manera que su opinión sea tomada en las decisiones que se acuerden.*
- 5.- *Avanzar en la descentralización y desconcentración de funciones, para lo que es necesario reestructurar administrativa y funcionalmente las representaciones federates y extranjeras de la Secretaría de Turismo.*
- 6.- *Procurar que la Secretaría de Turismo funcione como ventanilla única en la atención y solución de asuntos relacionados con esta actividad.*
- 7.- *Continuar con el proceso de desincorporación de activos del sector turismo.*
- 8.- *Revisar las disposiciones jurídicas relacionadas con los tipos de seguro aplicables a prestadores y usuarios de servicios turísticos.*

Con la expedición de la recientemente publicada Ley Federal de Turismo se abrogaron, además de la ley anterior de turismo, los Reglamentos de: Restaurantes, Cafeterías y Similares, De Operadores De Marinas Turísticas; De

Agencias de Viajes; De Arrendadoras de Automóviles; De Establecimientos de Hospedajes, Campamentos de Casas Rodantes, De la Prestación del Servicio Turístico del Sistema de Tiempo Compartido y el Reglamento para la Prestación del Servicio Turístico de Buceo. Este hecho representa el cumplimiento de uno de los objetivos propuestos en el Programa Sectorial Turístico, toda vez que se llevó a cabo una adecuación de la normatividad para las actividades turísticas en México.

4.- TURISMO Y DESARROLLO REGIONAL.

Debe aclararse que en cuanto a desarrollo y crecimiento económico y social existen diversas líneas de pensamiento para establecer sus diferencias, existiendo criterios que los consideran conceptos sinónimos. Sin embargo, los términos desarrollo y crecimiento implican distintos niveles de complejidad, pudiendo afirmarse que el crecimiento conforma una estrategia, ideas y conceptos comparativamente menos complejos que el desarrollo.²⁰ El crecimiento se asocia a cantidad, mientras que desarrollo trae aparejado o subentendido otros significados como armonía total en un espacio determinado y evolución orgánica y no mecánica. Por otra parte, los modelos de crecimiento asignan poca o nula importancia a cuestiones como condiciones sociales, políticas y culturales, el efecto del aparato productivo sobre la calidad de recursos naturales y la distribución del ingreso. Los planes que se generan en el marco de un modelo de crecimiento se orientan, primordialmente a racionalizar las inversiones, es por ello que se afirma que son planes de inversión más que planes de crecimiento.

En base a lo anterior debemos entender que "el concepto de desarrollo comprende la idea de crecimiento rebasándola, ya que el desarrollo se refiere al crecimiento de un conjunto de estructura compleja".²¹

A través de un proceso de planificación integral se pueden contemplar en su total dimensión los problemas regionales y procurar de este modo su desarrollo armónico en el que se trate de evitar o minimizar, las diferencias que se presentan entre las distintas zonas o regiones que conforman el territorio de un país. Por lo tanto la planificación regional tiene la responsabilidad de tratar de evitar o disminuir los siguientes aspectos:

a) El empobrecimiento de las zonas de emigración rural y el incremento de los costos sociales resultantes como consecuencia de la concentración que se manifiesta en determinados puntos del país.

²⁰Molina, Sergio. Conceptualización del Turismo. 1a. edición. Ed. Limusa, México, 1991. p.50

²¹Furtado, Celso. Teoría Política del Desarrollo Económico. 2a. edición. Ed. Siglo XXI, México, 1984. p.88.

b) Los contrastes entre los habitantes del país, principalmente respecto a la vivienda y la provisión de los servicios públicos esenciales.

c) Evitar la gran diferencia existente entre las zonas de emigración rural y las de aglomeración.

d) Las diferencias que existen en la atención sanitaria de la población, lo cual repercute en la salud pública.

e) Evitar el despoblamiento de zonas o regiones, especialmente de zonas fronterizas.

Como se puede observar, para lograr un desarrollo regional se debe realizar una planificación integral y un enfoque que abarque una labor interdisciplinaria.

Básicamente los problemas regionales pueden afrontarse desde dos puntos de vista: a partir de una política destinada a limitar el proceso de aglomeración o por la adopción de una política de desarrollo para las zonas de emigración rural o de estancamiento económico. Del punto de vista que se tome para afrontar los problemas regionales dependerá el papel que represente el turismo en su solución.

En efecto, si la política consistiera en limitar el proceso de aglomeración, la política turística consideraría la posibilidad de aliviar los efectos del turismo externo en las zonas de aglomeración y estimular, a partir de éstas, la generación de turismo hacia las regiones menos desarrolladas. Si por el contrario la política fuera la de estimular el desarrollo de las zonas de emigración rural o de estancamiento económico, el turismo podría eventualmente ser considerado como un factor de desarrollo en función de los recursos naturales y culturales existentes en la zona objeto de estudio, de las facilidades de explotación de los mismos, así como de los recursos económicos que esta explotación requiera.

Es frecuente que la política de desarrollo regional tenga como prioridad el desarrollo de las zonas menos favorecidas no sólo por el hecho necesario de estimular su despegue económico y combatir así su atraso en relación con otras zonas más progresistas, si no por que ésta es una de las formas que más contribuyen, en el largo plazo, al alivio de los problemas existentes en las zonas de aglomeración, ya que cuando se logra dinamizar la economía de las zonas estancadas se produce un desvío en lo que se refiere a la localización industrial y al flujo de capitales y de la mano de obra hacia las nuevas zonas de desarrollo, produciendo por tanto un equilibrio entre ambas zonas.

En México, la selección del turismo como instrumento de desarrollo regional ha dependido no sólo de la existencia de recursos naturales suficientes, que puedan ser aprovechados turísticamente, sino además, de las características de las industrias requeridas para el desarrollo de la zona considerada, así como de la necesidad o no de lograr una mayor integración nacional.

No obstante lo anterior, ¿qué posibilidades reales existen de que el turismo pueda efectivamente emplearse como factor de desarrollo en una región determinada? Esto depende de las características que presente la zona en consideración y el tipo de servicios e industrias que se desee fomentar, lo que acarreará mejores condiciones de vida para la población. Es importante aclarar que para que sea efectivo un desarrollo regional debe lograr mejoras permanentes para la zona considerada, razón por la cual no sería lógico invertir recursos económicos para obtener solo mejoras pasajeras de la población.

Si analizamos al turismo desde el punto de vista de su producción, veremos que presenta todas las características de una actividad capaz de generar producciones impulsoras, por cuanto no sólo utiliza la materia prima existente en el lugar, representada en este caso por los recursos turísticos, los cuales constituyen la base del producto que efectivamente se pone a la venta en los mercados, sino que además, hace uso en gran medida de la mano de obra disponible localmente. En este sentido y como para efectuar el consumo, el turista necesariamente tiene que trasladarse hasta el destino en el cual se localizan los atractivos que le son ofrecidos, el gasto que realice una vez que se encuentra en el lugar equivale, de hecho, a una verdadera exportación, puesto que se está pagando con dinero proveniente del exterior o de cualquier otro punto del país, pero completamente ajeno a la región, los servicios que le son brindados en la localidad. Si consideramos cierta estas acepciones, como lo ha demostrado el ejemplo mexicano, de contarse con recursos que puedan aprovecharse turísticamente, no existe ninguna duda de que el turismo puede ser empleado como un factor de desarrollo regional.

Es precisamente por dichas razones por las que Valene L. Smith, al referirse a la región turística, señala que "una región turística es, por definición un destino comercializable (turísticamente) con las zonas de soporte adyacentes para suplir los servicios requeridos por el visitante".²²

En vista de lo anteriormente expuesto es posible estar de acuerdo en que la magnitud del impacto producido por el centro turístico en una región, está determinada por la intensidad de los efectos multiplicadores producidos sobre la

²²Smith, Valene L., *Anthropology and Tourism, A Science-Industry Evaluation*, *Annals of Tourism Research*, Vol. VII, No. 1, 1980, p.13.

misma, como consecuencia de la actividad turística que ahí se desarrolle, siendo mayor dicho impacto cuando confluyan los siguientes aspectos:

- a) Se produce un traslado efectivo de capital desde las zonas económicamente más desarrolladas a la región y dicho capital es utilizado en el desarrollo de la infraestructura y el equipamiento turístico, es decir, en la construcción de hoteles, en los servicios complementarios y en las empresas relacionadas.*
- b) Se lleva a cabo una alta utilización de la mano de obra local disponible, no sólo en los servicios turísticos, sino en toda la industria y en las actividades relacionadas.*
- c) Los insumos requeridos para el desarrollo de la actividad provienen de la propia región o de las zonas adyacentes a la localidad.*
- d) Los beneficios de explotación obtenidos por los hoteles, empresas prestadoras de servicios complementarios, así como las industrias y actividades relacionadas, especialmente el comercio, son reinvertidos en la propia región, y no son repatriados o trasladados a zonas económicamente más desarrolladas.*
- e) Se regulan adecuadamente los aspectos relacionados con el desarrollo urbano y la prestación de los servicios públicos básicos requeridos por la comunidad local y sus alrededores.²³*

En nuestro país, los desarrollos turísticos que han sido planeados y puestos en marcha, en diferentes regiones han respondido a las necesidades regionales en las que fueron implantados, como sucede en Cancún, Quintana Roo y Huatulco, Oaxaca, por mencionar algunos de ellos.

En efecto, en México, el turismo recibe un fuerte impulso en el marco del modelo de desarrollo equilibrado o estabilizador, como se le denominó, el cual se plantea como alternativa a la crisis a que había conducido el modelo de industrialización sustitutiva o de sustitución de importaciones.

De este modo, a partir de los años setenta, México emprende un constante esfuerzo por elevar las condiciones de vida de su población, tarea que se ha enmarcado en un conjunto de políticas de crecimiento y para alcanzar dicho propósito una de las estrategias adoptadas ha sido el desarrollo regional, que consiste en un proceso de cambio estructural en la economía, las actividades sociales y culturales de una región.

²³ Acerenza, Miguel Angel, Administración del Turismo, 1a. edición. Ed. Trillas, México, 1984. ps.159 y 160.

En nuestro país, el turismo como promotor del desarrollo regional ha estado orientado por la participación estatal y por la intervención de organismos financieros internacionales (como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial). Con la participación de los consorcios transnacionales del turismo han determinado las características del producto turístico y finalmente creado las condiciones del modelo turístico predominante.

Asimismo, dentro de la estrategia de desarrollo regional, los polos cumplen con la función de modernizar y de enganchar al proceso de crecimiento nacional, regiones que se mantenían en estado de rezago relativo, y que históricamente se han visto relegadas en relación con otras que han recibido mayor atención. Es el caso de los polos de Ixtapa-Zihuatanejo, Huatulco y Cancún; aunque no deben descartarse razones políticas e incluso ideológicas que expliquen su creación o algunas razones geopolíticas, como la necesidad de México de marcar la presencia del país en la región del Caribe.

Los propósitos del más importante polo turístico mexicano, Cancún, sintetizan el rol que se les ha asignado en la economía del país. De este modo, básicamente con la operación de Cancún se persiguen tres objetivos:

- 1.- *Una mayor captación de divisas.*
- 2.- *Creación de empleos, y*
- 3.- *Promoción del desarrollo regional.*

A veinticinco años de iniciado el funcionamiento de Cancún, el único objetivo que arroja serias dudas en cuanto a su cumplimiento, sería el primero, ello por la importante participación de compañías transnacionales que, acogiéndose a diversos mecanismos, legales o no, devuelven a sus países de origen las divisas captadas.

Para Hiernaux, "la economía urbana de Cancún es de carácter monofuncional, por lo que no diversificada sino que centrada sobre el turismo, por lo que conforma un polo extremadamente frágil y , por tanto, poco integrado al contexto regional".²⁴

Cancún, bajo los planes del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), con el apoyo financiero oficial y de la iniciativa privada, se edificó cuidadosamente dentro de programas previamente analizados, asimismo, se cubrieron todos los aspectos que deben considerarse para obtener la máxima redituabilidad de una zona turística. Así, el Plan Maestro de FONATUR, previó la zonificación de la Isla Cancún en áreas específicamente destinadas a residencias,

²⁴Hiernaux, Daniel, Diez Años de Polos de Desarrollo Turístico en México: Experiencia y Perspectiva. (conferencia), Escuela de Administración Turística de la Universidad Anáhuac, México, 1985.

hoteles, comercios, centros de recreación, etc.

Por otra parte en el Plan maestro de Cancún, se contemplan los lineamientos fundamentales para el logro de la construcción de un destino turístico integralmente planificado con una infraestructura adecuada, que son los siguientes:

- a) Protección del medio ambiente.*
- b) Utilización creadora de los recursos naturales.*
- c) Reencuentro del hombre con la naturaleza; y*
- d) Diseño de los espacios turísticos que conjunten belleza y funcionalidad.*

Cancún tiene una oferta hotelera actual de 19,356 habitaciones, con un índice de ocupación de 76% en promedio; en 1992 recibió más de 2 millones de turistas entre nacionales y extranjeros y la derrama económica por este concepto arrojó una cifra de 1, 157 millones de dólares, durante dicho año.

Este auge turístico de Cancún, trae consigo una serie de compromisos de gobierno, en sus tres ordenes, como el mejoramiento de servicios públicos, como agua potable, drenaje, energía eléctrica, plantas de tratamiento de aguas residuales, etc.

Sin duda, el polo de desarrollo turístico de Cancún, representa la conjunción de esfuerzos, tanto del gobierno como de las instancias privadas, nacionales y extranjeras. No negamos los impactos hasta cierto punto negativos que ha traído este polo de crecimiento en cuanto a la conservación del medio ambiente, sin embargo este centro turístico ha cumplido el objetivo de ser un detonador para el desarrollo de la región sureste del país.

No obstante lo anterior, y con las bases conceptuales expuestas, retomamos el planteamiento central de esta investigación que es analizar las implicaciones que ha tenido en el derecho positivo mexicano, la actividad turística, tanto en los polos de desarrollo planeados como en los tradicionales centros turísticos del país, para que en los próximos capítulos se aborden los aspectos jurídicos del turismo en México.

CAPITULO II

NORMATIVIDAD TURISTICA FEDERAL

Como se ha expuesto en el Capítulo anterior, la actividad turística contribuye de manera importante, en varios países del mundo, y en especial en el nuestro, al mejoramiento del nivel de vida, a la descentralización de oportunidades, a la generación de divisas y al aprovechamiento racional de los recursos naturales.

En virtud de la importancia que ha adquirido el turismo, esta actividad es regulada por el Estado, y ya se cuenta en México con un marco jurídico del turismo, producto de una intensa actividad legislativa encaminada al mejoramiento y desarrollo de la actividad.

Dentro de los objetivos del Gobierno Federal se encuentra claramente identificada la importancia del mejoramiento y modernización del turismo, lo cual se corrobora tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, como en el Programa Nacional de Modernización del Turismo. En ambos documentos se expresa la necesidad de adecuar el marco jurídico existente en búsqueda de una desregulación de la actividad.

Por otra parte, en México, existen diversidad de leyes, dentro del derecho público, que se relacionan con la actividad turística, por lo que este marco normativo se puede dividir en los siguientes rubros:

- 1.- Leyes, Reglamentos y Convenios que fundamentan la actividad turística nacional.*
- 2.- Otras leyes federales que inciden en el sector turismo.*
- 3.- Legislación estatal y reglamentación municipal.*

El punto número uno, está conformado básicamente por la Ley Federal de Turismo y su Reglamento, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la Ley de Planeación.

Por cuanto a los convenios, existen los de Cooperación Turística, que se han realizado con gran número de países, tanto bilaterales como multilaterales, los cuales coadyuvan a la actualización de la administración pública en materia de turismo, así como a la colaboración en materia de capacitación y apoyo técnico. Asimismo, la actual legislación turística contempla la posibilidad de que se efectúen convenios con las entidades federativas, en cuanto a la descentralización de funciones y para la cooperación en materia de promoción turística.

Como ya se ha mencionado en repetidas ocasiones, la importancia de la actividad turística, tanto en la inversión, desarrollo, operación y promoción de servicios, requieren de la participación de diversas disposiciones legales que regulan de una u otra forma esta actividad, como son la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, Ley Federal de Protección al Consumidor, Ley General de Población, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General de Bienes Nacionales, Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley de Aguas Nacionales. De los reglamentos federales se encuentran el de Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, y el Reglamento para el Autotransporte Federal Exclusivo de Turismo.

Es conveniente reafirmar que en las últimas décadas, el turismo se ha consolidado como un Sector estratégico en el desarrollo económico del país, por lo que las legislaciones atienden principalmente este rubro, que en principio es el que tiene prioridad para el Estado.

Por otra parte, desde 1990, se ha llevado a cabo una reordenación o nuevo enfoque, si se puede llamar así, de la normatividad relativa al turismo, situación surgida principalmente por la firma del Tratado de Libre Comercio entre, México, Estados Unidos de América y Canadá.

En efecto, al abrogarse todos los reglamentos derivados de la Ley Federal de Turismo y quedar comprendida la regulación de los servicios turísticos a través de las Normas Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas que se establecen en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, como se expondrá más adelante, la legislación mexicana en materia de turismo entró a una nueva etapa.

I.- LEY FEDERAL DE TURISMO.

Como se ha señalado en repetidas ocasiones, el turismo coadyuva, entre otras cosas, a consolidar nuestros valores nacionales y reafirmar nuestra identidad, al mismo tiempo que a satisfacer la legítima necesidad de descanso, recreación y

convivencia. Por otra parte, los efectos del turismo en el desarrollo regional y en la economía constituyen oportunidades de empleo para los mexicanos. Es por tales razones que se dice que el turismo ha convertido a nuestro país en exitoso pionero en la planeación, construcción y operación de centros turísticos integrales, que constituyen verdaderos polos de desarrollo regional y de fama internacional.

Sin embargo, ese crecimiento que ha tenido México en el ámbito turístico, también ha traído aparejadas algunas situaciones complejas y en ocasiones problemas concretos que ha sido necesario resolver desde distintas perspectivas en coordinación con las dependencias involucradas del Ejecutivo Federal, por lo que nuestro país ya requería de una normatividad en materia turística acorde con este crecimiento y modernidad, para hacer frente a una competencia mundial cada día más agresiva y en busca de la excelencia y calidad total en la prestación de los servicios turísticos.

La magnitud de los retos nacionales y la actitud de la industria turística para contribuir a afrontarlos, ameritaba un marco normativo que contribuyera a estimular el desenvolvimiento de los agentes económicos de la actividad así como una rectoría eficiente del Estado.

Es así como, basándose en los cuatro ejes de la política turística, establecidos por la Secretaría de Turismo, se elaboró una nueva Ley Federal de Turismo que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1992.

Dichas bases de la política turística son las siguientes:

- 1.- El cambio estructural en el sector de las comunicaciones y transportes.**
- 2.- La reorganización y el incremento de la promoción y publicidad turística.**
- 3.- El fomento de la inversión privada para mejorar la oferta turística del país y otorgarle mayor diversidad, y**
- 4.- La adopción del concepto de calidad total en los destinos turísticos de México.**

Por otra parte, la mencionada Ley Federal de Turismo representa el resultado de la experiencia legislativa que México tiene en la materia, siendo la sexta ley que regula la actividad turística en el país.

En efecto, es en diciembre de 1949 cuando se expide la primera Ley Federal de Turismo de México, como una respuesta a las necesidades crecientes de la actividad turística, para lo cual se crean nuevas instituciones y se da estructura, en un solo marco legal, al conjunto de disposiciones que habrán de regir, a partir de ese momento a la actividad turística nacional. Esta primera Ley crea una Dirección General de Turismo dentro de la estructura de la Secretaría de Gobernación.

Casi doce años después de haberse expedido la primera Ley Federal de Turismo, se promulga la segunda Ley con ese mismo nombre, en marzo de 1961. Los propósitos de esta Ley fueron el fomento del turismo y la protección al turista. En este ordenamiento se precisan las atribuciones del ya creado Departamento de Turismo, dependiente directo del Ejecutivo Federal.

Con la publicación de la Ley Federal de Fomento al Turismo, en enero de 1974, se abroga la ley de 1961 y resulta importante señalar la incorporación del crédito en la actividad turística. Esta Ley crea el Fideicomiso del Gobierno Federal, denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), así como la Comisión Intersecretarial de Turismo, dándose también impulso, por primera ocasión a la capacitación turística.

En el mes de enero de 1980 se promulgó la cuarta Ley Federal de Turismo, cuyos propósitos principales consistieron en promover y programar la actividad turística, fomentar y desarrollar su oferta y crear, conservar, proteger y aprovechar los recursos turísticos de la nación. Como innovaciones de esta Ley, podemos mencionar que se facultó, a la ya creada Secretaría de Turismo, para fijar las categorías de los servicios turísticos que se prestan en el país, además de otorgársele mayor importancia a la promoción del turismo internacional.

La cuarta Ley Federal de Turismo fue publicada en febrero de 1984, abordando los temas relativos a la planeación y programación, los correspondientes a promoción y fomento y los que se refieren a la regulación y control de los servicios. El objetivo principal de esta Ley fue el de la programación, de la actividad turística, promoción, fomento y desarrollo del turismo, la creación, conservación, mejoramiento, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, la protección y auxilio a los turistas y la regulación, clasificación y control de los servicios turísticos. Esta Ley implicó la innovación de incluir, dentro de su objeto la protección y auxilio a los turistas.

La última Ley Federal de Turismo, como ya se ha mencionado, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1992, después de haber sido aprobada casi por unanimidad por ambas Cámaras integrantes del Congreso de la Unión, y tiene como objetivo primordial la desregulación del marco jurídico aplicable a los prestadores de servicios turísticos, con la finalidad de promover y facilitar la inversión nacional y extranjera en instalaciones turísticas que coadyuven al desarrollo económico nacional y al equilibrio regional.

Esta Ley consta de 55 artículos, distribuidos en cinco títulos, que se refieren a lo siguiente:

I.- En el Título Primero se agrupan en un solo capítulo las llamadas Disposiciones Generales, mismas que establecen el carácter y los objetos de la ley, la Secretaría de Estado encargada de su cumplimiento, así como la determinación de qué servicios tendrán el rango de turísticos, abarcando también normas relativas a la coordinación tanto intersecretarial como con las entidades de la administración pública federal y la integración y actuación de la Comisión Ejecutiva de Turismo.

II.- En el Título Segundo, que se refiere a la Planeación de la actividad turística, se comprenden los Capítulos relativos al Programa Sectorial Turístico, al turismo social y las zonas de desarrollo turístico prioritario.

Entre las normas sobre turismo social, destaca el mandato de la ley para que las dependencias y entidades de la administración pública federal coordinen sus esfuerzos con los realizados por los Gobiernos estatales y municipales y concierten e induzcan a la acción social y privada para el desarrollo de esta modalidad del turismo.

En relación a las zonas de desarrollo turístico prioritario, se incluye lo relativo a su establecimiento mediante declaratoria en la dotación de la infraestructura necesaria y al fomento de inversiones para la zona de que se trate.

III.- El Título Tercero indica lo relativo a la descentralización de funciones. En 61 se establecen las responsabilidades a cargo de la Secretaría de Turismo en la promoción de Acuerdos de Coordinación con los Gobiernos de los Estados y los Municipios, para la elaboración y ejecución de programas locales de desarrollo turístico; la creación de medios de apoyo y fomento a la inversión turística, la promoción y coordinación de obras y servicios públicos necesarios para atender adecuadamente a los turistas y la planeación, programación, fomento y desarrollo armónico de las actividades turísticas.

IV.- Las disposiciones relativas a la promoción y fomento al turismo quedan agrupadas en el Título Cuarto, que consta de cuatro Capítulos que atienden lo relacionado a programas de publicidad y promoción, cooperación turística internacional, las oficinas de representación en el extranjero, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo y la capacitación turística. En su articulado se concibe la posibilidad de que la Secretaría de Turismo suscriba convenios con prestadores de servicios nacionales y extranjeros a fin de poner en marcha programas de publicidad nacional e internacional. También se establece el levantamiento del Catálogo Nacional Turístico, que contendrá la relación de los servicios turísticos registrados voluntariamente ante la Secretaría de Turismo, así como los bienes, recursos naturales, organismos y facilidades que constituyan factores para el desarrollo turístico.

V.- Se refiere el Título Quinto a los aspectos operativos de la actividad que se norma. En el primero de sus capítulos se abarca lo relativo a la operación de los prestadores de servicios, facultándose al Ejecutivo Federal para que en el reglamento de esta Ley, se establezcan los requisitos para ser considerado prestador de servicios turísticos a partir de dos principios:

1.- No establecer barreras por razones de profesión o capital, en el ingreso a estas actividades, y

2.- Solicitar garantías al prestador únicamente cuando sea necesario asegurar su debida operación para proteger al turista.

Por otra parte, se establece la competencia de la Secretaría de Turismo para expedir las Normas Oficiales Mexicanas sobre la materia, se señalan las finalidades a que tenderán dichas normas y se especifican las obligaciones de los prestadores de servicios turísticos.

En el Capítulo Segundo, se establecen las normas y principios que regirán el Registro Nacional de Turismo. En los tres capítulos restantes se determinan las medidas de protección al turismo, los casos en que procederá la verificación y las sanciones por la violación de la Ley, incluyéndose la procedencia y características del recurso administrativo para impugnarlas.

La Ley en comentario concluye con cuatro artículos transitorios, en los cuales se establece que la entrada en vigor de dicho ordenamiento será el 1 de febrero de 1993, quedando abrogada tanto la Ley Federal de Turismo de 1984, como los Reglamentos derivados de la misma.

Por lo que se refiere a los asuntos y procedimientos que se encuentran en trámite, hasta la fecha de entrada en vigor de la nueva Ley, se establece que continuarán desahogándose conforme a las disposiciones de la vigente, excepto cuando el interesado solicite expresamente la aplicación del nuevo ordenamiento.

Finalmente, el último artículo transitorio, indica que, en tanto los organismos nacionales de normalización expidan las normas mexicanas de calidad y clasificación de los servicios turísticos, se aplicará la clasificación que emita la Secretaría de Turismo, sin que la vigencia de esta clasificación pueda exceder de 15 meses, a partir de la entrada en vigor de la Ley que comentamos.

Las innovaciones que se encuentran en esta nueva Ley Federal de Turismo, en relación a las Leyes de Turismo anteriores, son las siguientes:

1.- Señala a los servicios turísticos a través de la actividad de quienes lo prestan, entendiéndose como tales: hoteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes que presten servicios a turistas, agencias, subagencias y operadoras de viajes; guías de turistas, restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares, que se encuentren ubicados en hoteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes, así como en aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas y empresas de intercambios turísticos.

De esta forma, las personas y giros que llevan a cabo actividades conexas, pero no únicamente para turistas, quedan excluidas de los efectos de la Ley, tales como empresas arrendadoras de automóviles, embarcaciones y otros bienes muebles de posibles usos turísticos, así como transporte terrestre, marítimo, fluvial, lacustre y aéreo, aunque dichos transportes sean utilizados por turistas.

Este es uno de los aspectos más significativos de la Ley y es a lo que se ha denominado desregulación del marco normativo aplicable a los prestadores de servicios turísticos. Constituye una innovación trascendente sobre todo si consideramos que todas las leyes anteriores, se enfocaban principalmente a regular las actividades.

Esta eliminación responde a que anteriormente se encuentran reguladas por otros ordenamientos regales y supervisadas por otras autoridades, además de que éstos servicios son utilizados por un gran número de usuarios que no son considerados como turistas.

No obstante lo anterior se considera que, en estricto sentido, no existe una desregulación de la actividad, sino una adecuación en cuanto a las autoridades que realmente deben regular determinadas actividades y que antes eran normadas por la Secretaría de Turismo, Podríamos decir que se establece un orden en la regulación de la actividad turística y las actividades derivadas de la misma.

2.- En cuanto a la Programación Turística, la regulación del Programa Sectorial de Turismo, que anteriormente se contemplaba en la Ley de Turismo, actualmente se deja a la Ley de Planeación.

En relación a la promoción turística se determina que la Secretaría se coordinará con otras dependencias de la administración pública federal, así como con los gobiernos de los Estados y los particulares para la difusión de los atractivos turísticos nacionales. Cabe resaltar que los artículos 20 y 23 contienen las bases para la suscripción de convenios de cooperación en materia turística conocidos

como "fondos mixtos" y la integración del Catálogo Nacional Turístico, respectivamente. Estos convenios a que se refiere el artículo 20 de la Ley en vigor, se contemplan por primera vez en una Ley de Turismo y tienen por objeto la instrumentación de programas conjuntos de publicidad con prestadores de servicios turísticos nacionales y extranjeros interesados en incrementar el flujo de turistas al país.

3.- Como se mencionó anteriormente, se reafirma el propósito de fomentar el turismo social, mediante el establecimiento de acciones coordinadas entre los tres niveles de gobierno y mecanismos de coordinación e inducción con los sectores social y privado. En el fomento de este tipo de turismo, intervendrán Dependencias como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Comisión Nacional del Deporte. A su vez las instituciones, dependencias y entidades del sector público promoverán entre sus trabajadores este tipo de turismo y se formularán recomendaciones para que el sector privado también impulse el turismo social.

En este sentido, el artículo 9 define por primera ocasión en una ley de Turismo, al turismo social diciendo que "el turismo social comprende todos aquellos instrumentos y medios, a través de los cuales se otorgan facilidades para que las personas de recursos limitados viajen con fines recreativos, en condiciones adecuadas de economía, seguridad y comodidad".

4.- La Comisión Ejecutiva de Turismo se convierte de un organismo intersecretarial a intersectorial, al establecerse la apertura para la participación de los sectores social y privado. De esta manera, la Comisión Ejecutiva de Turismo se integra por el titular de la Secretaría de Turismo y los subsecretarios de otras dependencias o sus equivalentes en las entidades de la administración pública federal, pudiendo ser invitados a participar las universidades, instituciones y demás entidades públicas, privadas y sociales, federales o locales, organizaciones sectoriales, asociaciones y demás personas relacionadas con el turismo que se determinen. A la tradicional función de atender los asuntos turísticos, relacionados con la competencia de dos o más dependencias o entidades de la administración pública federal, se agrega la actividad de actuar como órgano de consulta de la propia Secretaría de Turismo.

5.- Por lo que se refiere al establecimiento de zonas de desarrollo turístico prioritario, se opera un cambio cualitativo al requerirse no sólo la participación sino la coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios. Las declaratorias correspondientes podrán recaer en zonas que constituyan un atractivo turístico, sea por sus características naturales, históricomonumentales o culturales.

Estas Declaratorias se llevan a cabo mediante un Acuerdo del Titular de la Secretaría que es publicado en el Diario Oficial de la Federación, sin embargo, estos Acuerdos no generan ningún derecho u obligación, sino que únicamente manifiestan la intención del Gobierno Federal de impulsar su desarrollo turístico.

6.- Se atiende el propósito de superar la desconcentración de recursos humanos, técnicos, financieros y servicios administrativos de la Secretaría de Turismo, mediante el impulso de la descentralización de algunas de las funciones a su cargo, la celebración de acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, a fin de que asuman funciones operativas para elaborar y ejecutar programas de desarrollo turístico local acordes con el Programa Sectorial Turístico del gobierno federal, crear los medios de apoyo y fomento a la inversión en materia turística, así como promover y coordinar las obras y servicios públicos necesarios para atender adecuadamente a los turistas. Para tales efectos, la Secretaría procurará que, en cada entidad federativa funcione un órgano local que se encargue del despacho de las funciones operativas objeto de los acuerdos de coordinación.

De esta manera, el actual artículo 18 de la Ley Federal de Turismo establece que en cada entidad federativa, en los términos de su legislación, se creará un órgano dentro de su estructura administrativa que se encargue del despacho de las funciones operativas delegadas en la forma y términos establecidos en la propia Ley y en los convenios de coordinación. Asimismo, se prevé la integración de un órgano municipal en el caso de los municipios con actividades preponderantemente turísticas.

Por otra parte, se establece que la Secretaría de Turismo, conjuntamente con el gobierno de cada entidad federativa, promoverá la creación de un Consejo Consultivo Turístico, con el objeto de que participen los sectores social y privado de la localidad que lleven a cabo actividades turísticas.

7.- Otro aspecto novedoso y de gran importancia, lo constituye que la inscripción en el Registro Nacional de Turismo deja de ser obligatoria y se convierte en voluntaria, con el único efecto de que aquellos prestadores inscritos en este registro sean incluidos en el Catálogo Nacional Turístico. De esta manera se establece la elaboración del Catálogo Nacional Turístico, en el que constarán los bienes y recursos naturales, organismos y facilidades que constituyan o puedan constituir factores para el desarrollo turístico, así como la relación de los prestadores de servicios turísticos que se registren ante la Secretaría del ramo.

Se precisa que la inscripción en el Catálogo será voluntaria y para figurar en el mismo se deberá proporcionar el nombre y domicilio de la persona física o moral

prestadora del servicio, el lugar y domicilio en que se prestarán dichos servicios, la fecha de apertura del establecimiento, la clase de servicios y la categoría conforme a la norma mexicana o internacional, así como la demás información que el prestador estime conveniente dar a conocer.

8.- Corresponde a la Secretaría de Turismo la expedición de las Normas Oficiales Mexicanas, relacionadas con la prestación de los servicios turísticos, para señalar las características y requisitos que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos, los requisitos de los convenios y contratos que celebren los prestadores de servicios y los turistas, las características de la información sobre promociones y ofertas que los prestadores de servicios deben brindar a los turistas y las garantías que, en su caso, deben otorgar a sus clientes.

Lo anterior es en concordancia con lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, que más adelante expondremos, por lo que se prevé expresamente en la Ley Federal de Turismo, la facultad de la Secretaría de Turismo para expedir normas oficiales mexicanas que deberán regular lo anteriormente indicado.

Al concluir esta investigación, la Secretaría de Turismo ha publicado cinco proyectos de normas oficiales mexicanas en el Diario Oficial de la Federación y dos proyectos se encuentran en estudios sin publicación, una sobre campamentos y paraderos de casas rodantes y otra sobre seguros de responsabilidad civil.

El 9 de septiembre de 1994 la Secretaría de Turismo, publicó en el Diario Oficial de la Federación lo siguiente:

A.- Proyecto de Norma Oficial Mexicana 01-TUR-1994, de los formatos foliados y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas de servicios turísticos relativos a establecimientos de hospedaje.

B.- Proyecto de Norma Oficial Mexicana 02-TUR-1994, de los formatos foliados y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas de servicios turísticos relativos a agencias de viajes.

Por otra parte, el 12 de septiembre de 1994, la Secretaría de Turismo publicó tres proyectos de Normas Oficiales Mexicanas, que son las siguientes:

C.- Proyecto de Norma Oficial Mexicana 03-TUR-1994, de los formatos foliados y de porte pagado para la prestación de sugerencias y quejas de servicios turísticos relativos a establecimientos de alimentos y bebidas.

D.- Proyecto de Norma Oficial Mexicana 04-TUR-1994, de los formatos foliados y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas de servicios turísticos relativos a empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos, y

E.- Proyecto de Norma Oficial Mexicana 05-TUR-1994, requisitos mínimos de seguridad a que deben sujetarse las operadoras de buceo para garantizar la prestación del servicio.

Los cuatro primeros proyectos tienen como objetivos los siguientes: Establecer las características y elementos de información que deben cumplir los formatos foliados y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas de los servicios turísticos a que se refieren; dar a conocer los elementos normativos y operativos a que deben sujetarse las empresas indicadas y los turistas, en la utilización del formato y establecer un mecanismo alternativo al sistema de información turística estatal que permita contar con la información necesaria, a través de la aplicación de un cuestionario de evaluación.

Por su parte, el último proyecto mencionado tiene como objetivo establecer los elementos necesarios que deben cumplir las operadoras de buceo para garantizar la prestación del servicio y la seguridad del turista.

Estos proyectos fueron publicados con el objeto de que en los siguientes noventa días naturales a la publicación, los sectores o personas interesadas, expresen sugerencias o apelaciones a los mismos. Posteriormente la Secretaría de Turismo, tendrá cuarenta y cinco días para publicar dichos comentarios y de no existir, publicará nuevamente las disposiciones, ya sin la palabra proyecto. Lo anterior las convertirá en obligatorias en todo el territorio nacional.

10.- En materia de precios y tarifas se supera el sistema de autorización de los mismos a cargo de la Secretaría de Turismo, para que el prestador de servicios turísticos no esté sujeto a ese trámite administrativo. En cambio, se establecen diversas obligaciones para hacer transparente su operación, como anunciar ostensiblemente sus servicios y los precios y tarifas que importen, informar el precio de los servicios de guías de turistas al momento de su contratación, cumplir con los servicios, precios, tarifas y promociones en los términos ofrecidos y contar con los formatos foliados y de porte pagado para el sistema de quejas de turistas.

El hecho anterior implica la eliminación de la obligación de los prestadores de servicios turísticos de presentar para autorización y registro los precios y tarifas de los servicios que ofrecen, ya que, con la nueva Ley, se fijarán en forma libre por parte de los mismos prestadores.

Asimismo, se elimina la obligación de contar con una cédula turística como requisito para poder operar un establecimiento, teniendo como consecuencia la desaparición de éstas.

11.- El artículo 32 de la nueva Ley, dispone que las relaciones entre los prestadores de servicios turísticos y el turista se registrarán por lo que las partes convengan, observándose la Ley de Turismo y la Ley Federal de Protección al Consumidor. Con esta adecuación en la ley, se fortalece el principio de libertad contractual, así como la ley de la oferta y la demanda, ya que las relaciones entre los turistas y los prestadores de servicios serán como las de cualquier otro proveedor y consumidor.

De esta manera, en materia de protección al turista la nueva Ley establece dos aspectos novedosos: en caso de incumplimiento del prestador, el turista podrá elegir el reembolso, bonificación o compensación por el servicio no prestado, o que se le preste otro servicio de la misma calidad o equivalente al no recibido total o parcialmente.

12.- Se establecen una serie de mecanismos para evitar la duplicidad en los trámites, así como la participación de dos o más instancias gubernamentales para un mismo asunto. En este aspecto la nueva legislación turística, establece una coordinación con otras dependencias de la administración pública federal, principalmente con la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor.

Es conveniente aclarar que la protección legal del turista tradicionalmente se encontraba subregulado, ya que tanto la Secretaría de Turismo como la Procuraduría Federal del Consumidor, en el ámbito de sus respectivas competencias, se encontraban facultadas para conocer y sancionar, sobre las quejas presentadas por los turistas, lo que ocasionaba duplicidad de funciones y confusión en los trámites, ya que no es posible imponer dos sanciones por la misma violación. En tal sentido, la actual ley pretende delegar en la PROFECO, el conocimiento y desahogo de las quejas, en concordancia con la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En cuanto a la facultad de verificación de la Secretaría de Turismo, la Ley le conserva esta atribución a efecto de corroborar el debido cumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores establecidas en la Ley, en su reglamento y en las normas oficiales mexicanas que se expidan de acuerdo con la misma.

El artículo 42, de la nueva Ley Federal de Turismo establece que la Secretaría de Turismo y la Procuraduría Federal del Consumidor deberán evitar duplicidad en sus programas de verificación.

Otra de las adecuaciones relevantes que se encuentran en la nueva legislación que comentamos es la estipulación de las multas de conformidad con la infracción cometida, lo que evita arbitrariedades al momento de que la autoridad administrativa imponga una sanción a su libre arbitrio.

Esta Ley Federal de Turismo que comentamos, debe comprenderse como un ordenamiento que se complementa con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y la Ley Federal de Protección al Consumidor. Este conjunto de ordenamientos jurídicos permitirán y obligarán al Estado a conducir las actividades de la oferta turística, a normarla en forma coordinada con la sociedad civil, así como a intervenir firmemente en esta rama de la economía.

2.- FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL DE LA LEY FEDERAL DE TURISMO.

Desde la fecha de expedición de la primera Ley Federal de Turismo el tema de su constitucionalidad ha sido motivo de estudio y debate entre los estudiosos del derecho e incluso entre los legisladores que han participado en la discusión y aprobación de las diferentes leyes federales de turismo que se han aprobado.

La problemática jurídica surge debido a que se argumenta que el Congreso de la Unión no posee facultades para legislar en materia de turismo, toda vez que en artículo 73 de la Carta Magna no aparece la palabra turismo y el artículo 124 de la propia Carta Magna dispone la expresión de la materia a regular por el Congreso de la Unión, por lo que consecuentemente la Ley Federal de Turismo es inconstitucional.

A este planteamiento, que, como ya se mencionó, algunos analistas han debatido desde la expedición de la primera Ley Federal de Turismo en 1949, se le ha dado una explicación doctrinaria, a la cual se hará referencia en este apartado con el objeto de aclarar de la mejor manera posible esta problemática que tiene su fundamento en una cuestión meramente de interpretación jurídica.

Se debe recordar que toda ley es un acto de autoridad que proviene de un órgano del Estado y que se caracteriza por ser unilateral, imperativo y coercible, sin embargo, estos actos de autoridad del cual emanan las leyes deben estar subordinados al principio de juridicidad o seguridad jurídica por medio del cual se supeditan todos los actos del poder público del Estado al derecho; de este principio se derivan los principios de constitucionalidad y legalidad.

De acuerdo al principio de constitucionalidad, todos los actos de autoridad deben estar supeditados a la Constitución, ya que ésta rige a las leyes secundarias y, de conformidad con el principio de legalidad, los actos de autoridad deben estar subordinados a la ley secundaria, tanto los jurisdiccionales como los administrativos.

En base a lo anterior, una ley federal se considera constitucional cuando cumple con el principio de constitucionalidad arriba expresado y cuando su ámbito de aplicación es tanto federal como local.

Por otra parte, la Constitución Federal de México establece tres especies de facultades al Congreso de la Unión: las legislativas, las político-administrativas y las político-jurisdiccionales, y cuyo ejercicio se traduce en leyes, decretos y fallos, respectivamente. Sin embargo, en el Congreso la función básica es la de elaborar leyes, determinándose en la propia Constitución Federal el procedimiento a seguir, que consiste en varias etapas que son : iniciativa, discusión y aprobación o rechazo; si es aprobada la iniciativa se continúa con la promulgación y finalmente la publicación.

De acuerdo al artículo 70 constitucional toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. A su vez, las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo Federal firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas.

De conformidad con el artículo 71 constitucional, la iniciativa puede corresponder al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión o a las legislaturas de los Estados.

El artículo 72 constitucional indica que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones, señalándose posteriormente el procedimiento que debe cumplirse en el proceso de formación de una ley.

En este sentido, es posible decir que la actual Ley Federal de Turismo, por emanar del Congreso de la Unión, haber sido una iniciativa del presidente de la República y haberse cumplido todos los trámites relativos a su debate, discusión, votación y aprobación por el Congreso, incluyéndose también la promulgación y publicación por parte del Ejecutivo Federal, debe ser considerada como constitucional, aunado a que su ámbito de validez abarca toda la federación mexicana.

Sin embargo, la problemática que se presenta en cuanto a la supuesta inconstitucionalidad de la Ley Federal de Turismo se sustenta en la tesis que se expone a continuación.

Se argumenta que toda vez que el artículo 73 de la Constitución establece las facultades del Congreso de la Unión y la palabra "turismo" no existe en el texto constitucional, en consecuencia el Congreso de la Unión carece de facultades para legislar sobre la materia. Esto con el apoyo del artículo 124 constitucional que indica que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federates, se entienden reservadas a los Estados". De esta manera se entendería que la facultad para legislar en materia de turismo corresponde a las entidades federativas.

El hecho de que la palabra turismo no aparezca en el texto constitucional ya ha sido superado, pues el término turismo se encuentra en el artículo 73, fracción VI, inciso A), de la Constitución Federal, en las facultades correspondientes a la Asamblea de representantes del Distrito Federal, en los siguientes términos:

"Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: ... turismo y servicios de alojamiento. . ."

Sin embargo, este hecho no aporta una solución a la problemática de la facultad del Congreso para legislar en materia de turismo, pues aunque la palabra turismo ya aparece en la Carta Magna, se refiere a una facultad de un organismo con dimensiones locales como lo es la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y no a una facultad del Congreso de la Unión.

De la tesis expuesta anteriormente surgen dos nuevos planteamientos., uno relativo a la validez de la facultad del Congreso para legislar en materia de turismo y otro en cuanto a la competencia de los estados de la federación para expedir su propia normatividad en cuanto a turismo se refiere.

En cuanto al primer punto resulta cierto que el artículo 73 constitucional continúa sin conceder facultades expresas al Congreso de la Unión para legislar en materia de turismo, lo que amerita una reforma al mismo, como se analizará en el capítulo correspondiente.

En relación al segundo cuestionamiento, el Dr. Jorge Carpizo, expresa en su libro "Estudios Constitucionales" que "en México se quiso que la división de competencias entre la federación y las entidades federativas fuera clara, sin ninguna ambigüedad y de aquí resulta la redacción del artículo 124 constitucional, por lo que en México, continúa diciendo el autor referido, el problema propuesto se responde de la siguiente manera: se aplica la ley que fue expedida por autoridad competente, es decir, el problema en nuestro país no se presenta como de supremacía de la legislación federal sobre la local sino como un problema de competencia: ¿cuál es la autoridad que de acuerdo con la Constitución es competente para legislar sobre esta determinada materia?"

La solución que se ha dado hasta ahora al debate sobre la constitucionalidad de la legislación federal turística, se basa en consideraciones interpretativas, consistentes en fundamentar la expedición de la Ley Federal de Turismo en la fracción X, del artículo 73 constitucional, con apoyo en la fracción VIII, del artículo 75, del Código de Comercio.

Esto es, en virtud de que el artículo 75 del Código de Comercio, en su fracción VIII, establece como acto de comercio a las empresas de turismo, según reforma a éste Código en 1934, y de que la fracción X del artículo 73 constitucional faculta al Congreso para legislar en toda la República sobre comercio, se consideró que es válida la interpretación de que el Congreso sí está facultado para legislar sobre turismo, ya que esta actividad es considerada como un acto de comercio, aun cuando no se encuentre expresamente establecido en el texto constitucional.

También se toma en cuenta la fracción XXX del propio artículo 73 de la Constitución, que al facultar al Congreso para expedir las leyes que sean necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades que en las fracciones previas se le otorgan, le señala atribuciones implícitas al Poder Legislativo.

Con las reformas constitucionales en cuanto a la rectoría económica del Estado, de diciembre de 1982, al artículo 25 de la Constitución Federal y en cuanto a las facultades del Congreso de la Unión en la nueva fracción XXIX-E del artículo 73, de febrero de 1983, por lo que toca a la expedición de leyes en materia económica, se encontraron otros apoyos para reafirmar la competencia del Congreso de la Unión en cuanto a legislación turística se refiere.

Se afirma que ambas disposiciones, estrechamente vinculadas con el artículo 26, así como las fracciones XXIX-D y XXIX-F del artículo 73, le imprimen a la Constitución General el contenido económico para que se basen lógicamente y consistentemente leyes como la de turismo. En estos términos, se afirma que al

facultarse al Congreso, a través de la fracción XXIX-E del artículo 73 constitucional para expedir leyes para la programación, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente sobre actividades que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios "social y nacionalmente necesarios", se permite que el legislador aborde materias y temas que, como el turismo, se encontraban fuera de cualquier consideración en 1917 por ser prácticamente desconocidos.

También se considera que la participación del poder público en el turismo se desprende en forma natural del artículo 25 constitucional, que consagra los preceptos de planeación, conducción, coordinación y orientación, por parte del Estado, de la actividad económica nacional a través de la regulación y el fomento de las actividades que demanda el interés general.

El artículo 26 constitucional al establecer que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación y que en el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley, se concede la apertura necesaria para que el Congreso intervenga en actividades preponderantemente económicas y de interés nacional, como lo es el turismo.

El multicitado artículo 73 constitucional, en sus fracciones XXIX-D que se refiere a la facultad del Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, y XXIX-F, que hace alusión a la facultad para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional, se incorporan a la modernidad que se le ha dado al turismo para incluir estos temas como sustento del contenido de la ley federal.

Con fundamento en esta clara consideración creemos conveniente plantear nuevas alternativas en cuanto a la conformación de la legislación turística en México; y si bien la legislación federal ha sido defendida de manera interpretativa, es posible aclarar esta problemática a la luz del derecho y establecer una inequívoca concordancia con la Carta Magna.

No se pretende eliminar o desconocer las facultades que le corresponden a la Federación para legislar en materia de turismo. Sin embargo, se considera también que no es conveniente que las entidades federativas se encuentren ante

la disyuntiva de si tienen facultades o no para legislar en esta materia. Es necesario decir que, como se explicará más adelante, en varios estados de la federación se han expedido leyes de turismo, respetando siempre la esfera de competencia federal. No obstante esta situación, dichas leyes se elaboran bajo el parámetro de la ley federal de turismo, por lo que ya es conveniente que exista una claridad en cuanto a la delimitación de competencias para legislar en materia turística en el ámbito federal y estatal, siguiendo con el ánimo de descentralización de la vida nacional que se lleva a cabo en el federalismo mexicano.

Por otra parte, se considera que la Ley federal de Turismo ha cumplido con todos los requerimientos legales para tener fuerza constitucional y que si bien en rigor jurídico no se encuentran expresadas textualmente las facultades para legislar en esta materia, sí se llenan los requisitos para considerer constitucional dicha Ley. No obstante esta interpretación se requiere de una mayor claridad en el imbito de la descentralización de funciones hacia las entidades federatives y las actividades turísticas que pueden legislar.

En el Capítulo V, se abordarán los anteriores planteamientos con el objeto de encontrar un punto de concordancia entre las facultades federales en materia de turismo y las estatales, buscando una claridad jurídica en ambas esferas de competencia.

3.- REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE TURISMO.

El 2 de mayo de 1994, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Federal de Turismo, fundamentado en los artículos siguientes de la propia Ley:

A.- El artículo 4, fracción III, que señala que "El reglamento debe establecer la clasificación de los guías de turistas."

Los artículos del 44 al 57 del Reglamento en cuestión, se refieren a los guías de turistas, clasificando en el artículo 44 a los mismos, de la siguiente manera:

-Guía general.- Persona que cuenta con estudios a nivel técnico, reconocidos en los términos de las leyes de la materia y que pueden desempeñar esta actividad a nivel nacional con un dominio global de los atractivos turísticos del país.

-Guía con licenciatura.- Persona que cuenta con estudios de educación superior, vinculados con la actividad turística, y que están reconocidos en los términos de las leyes de la materia.

-Guía especializado.- Persona que tiene conocimientos o experiencia acreditable sobre algún tema o actividad específicos.

Como punto relevante es de destacar que, entre los requisitos para obtener la credencial de guía de turista, se encuentra el acreditar la legal estancia en el país, en el caso de extranjeros. La credencial podrá ser expedida para refrendarse cada cuatro años o permanente únicamente para dar aviso cada cuatro años de que se continúa prestando el servicio, esta credencial podrá expedirse después de doce años de servicio ininterrumpido. También se establece como número máximo de personas para que atienda un guía el de 25 personas.

B.- *El artículo 7, de la Ley Federal de Turismo, establece que "la disposición reglamentaria establecerá cuáles son las organizaciones del sector turismo que participarán en la Comisión Ejecutiva de Turismo.*

A este respecto la disposición reglamentaria en su artículo 7, solamente indica que la Comisión Ejecutiva de Turismo será presidida por el titular de la Secretaría de Turismo y su integración y funcionamiento quedarán señalados en el Reglamento Interior que la propia Comisión expida.

Con este artículo no se cumple con la disposición legal de establecer las organizaciones que participarán en la Comisión. Se considera que debieron incluirse las organizaciones toda vez que un reglamento interior no cuenta con la misma fuerza legal que un ordenamiento emanado del poder legislativo.

C.- *El artículo 33 de la Ley Federal de Turismo, indica que el Reglamento fijará los requisitos para ser prestador en Agencias, Subagencias, Operadoras de viajes y guías de turistas, estableciendo los siguientes principios: a) no deben existir barreras a la entrada de nuevos prestadores, y b) sólo se establecerán garantías a cargo de los prestadores cuando sea necesario asegurar su debida operación para proteger al turista y que dichas garantías no deberán constituir una carga económica excesiva para el prestador.*

Los artículos del 29 al 43 del Reglamento de Turismo, se refieren a las agencias, subagencias y operadoras de viajes.

Se clasifica a las agencias como: operadora mayorista, agencia de viajes minorista y subagencia.

La agencia operadora mayorista tiene como actividad preponderante la integración de paquetes turísticos, los cuales son promocionados y comercializados por ellas mismas o por conducto de una agencia de viajes minorista.

La agencia de viajes minorista es aquella que ofrece y vende al público consumidor paquetes turísticos integrados por la operadora mayorista, servicios de otros prestadores de servicios turísticos o relacionados con ellos y, a solicitud expresa del cliente, integra dos o más servicios turísticos o relacionados con éstos en un solo producto.

La subagencia de viajes es la persona física o moral que ofrece y vende al público consumidor exclusivamente servicios turísticos o relacionados con ellos.

Los requisitos que impone el Reglamento en cuestión para operar estos establecimientos, son los siguientes:

I.- Contar con un ejecutivo que tenga conocimientos y experiencia para el desempeño de la actividad, según las modalidades conforme a las que opera la agencia de viajes, de acuerdo con los criterios que emita la Comisión Consultiva correspondiente, los cuales serán publicados en la Gaceta del sector Turismo.

II.- Contar con un local que tenga los elementos necesarios en mobiliario y material técnico, así como acreditar la propiedad o presentar el contrato que en su caso se tenga celebrado y que permita el uso de dicho local.

Como otra de las disposiciones relevantes en este renglón, se dispone que las mencionadas agencias de viajes para poder llevar a cabo su labor con otros prestadores de servicios turísticos celebrarán convenios en los que se haga constar dicha intermediación y los servicios que en ella se comprendan y en los que se consignent los derechos y obligaciones de cada una de las partes, las bases de su operación y su responsabilidad frente al turista.

D. - Del artículo 41 de la Ley de Turismo, se deduce que el Reglamento en comentario, podrá contener obligaciones para los prestadores de servicios turísticos que la SECTUR verificará a través de visitas.

El Reglamento contiene diversas obligaciones para los prestadores de servicios turísticos, que pueden ser verificados tal como lo indica la Ley. Sin embargo, existe una indefinición en cuanto a la regulación de algunos de los servicios turísticos en el reglamento, o la regulación de todos y cada uno de ellos de manera general, como lo establece este artículo 41 de la Ley de Turismo.

En efecto, mientras el artículo 4, fracción tercera, indica que el Reglamento establecerá la clasificación de los guías de turistas, y el artículo 33, señala que dicho Reglamento fijará los requisitos para ser prestador en Agencias de Viajes, Subagencias, Operadoras de viajes y guías de turistas, el artículo 41, se refiere a las obligaciones de todos los prestadores de servicios turísticos.

E.- El artículo 47, de la Ley Federal de Turismo se refiere a que las infracciones contenidas en la misma y sus reglamentos, serán sancionadas por la Secretaría de Turismo, aclarando que la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor conocerá de la recepción, desahogo y resolución de las quejas presentadas por turistas y, en su caso arbitraje y sanción, en los términos de la Ley de la materia.

Es decir que, si se comete la infracción por el prestador y es detectada a través de una visita de verificación, conocerá la Secretaría de Turismo, pero si es una queja presentada por un turista conocerá la PROFECO.

F.- El artículo 49, de la Ley Federal en comentario, indica que las infracciones a los reglamentos que regulan los servicios turísticos de Agencias, Subagencias, Operadoras de Viajes y Guías de Turistas, serán sancionados con multas hasta por el equivalente a mil veces el salario mínimo diario.

En este artículo se encuentra nuevamente la indefinición de si debe existir un solo Reglamento, como lo indican los artículos de la Ley de Turismo, anteriormente expresados, o varios como lo señala el artículo 49.

Tal como lo establece la Ley, el Reglamento, sanciona con multas hasta por el equivalente a mil veces el salario mínimo a los prestadores a que se hace referencia, sin embargo, al tratar a las Operadoras Turísticas de Buceo, les impone como sanción multas hasta por tres mil veces el salario mínimo diario, cuestión que no se contrapone a la Ley debido a que dichos servicios turísticos no son contemplados dentro de la misma.

G.- El artículo 55 del ordenamiento federal, claramente señala que el Reglamento de la Ley establecerá los términos y demás requisitos para la tramitación y sustanciación del recurso de revisión.

En efecto, los artículos del 85 al 90 del Reglamento se refieren al recurso de revisión, del cual conocerá la Secretaría de Turismo y tiene como finalidad revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada.

Se establece que el recurso podrá ser interpuesto ante el órgano competente de la entidad federativa, quien la remitirá a la Secretaría de Turismo para su trámite y resolución final.

Se dispone también que se tendrá por no interpuesto el recurso cuando se presenta fuera del término señalado por la ley, que es de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o cuando el promovente no acredite la personalidad o legitimación con la cual se ostente.

Como una innovación en el presente Reglamento se dispone que la SECTUR, tendrá un plazo de noventa días hábiles, a partir de la fecha de presentación del recurso para dictar resolución y en caso de que no sucediera se tendrá contestada en sentido negativo.

Este plazo se considera excesivo y sin objeto alguno, toda vez que si no recae una respuesta se considerará en sentido negativo, en todo caso deberá haber sido en sentido afirmativo, como una sanción a la falta de respuesta de la autoridad administrativo.

Como se puede observar, según lo indica la Ley Federal de Turismo, no se establece un criterio en cuanto a si deberá existir un sólo reglamento o varios, derivados de la Ley. Sin embargo, el reglamento deberá:

I.- "Clasificar a los guías de turistas.

II.- Establecer las organizaciones que participen en la Comisión Ejecutiva de Turismo.

III. - Fijar los requisitos para ser prestador en Agencias, Subagencias, Operadores de Viajes y Guías de Turistas.

IV.- Establecer obligaciones para los prestadores de servicios turísticos, y

V.- Establecer los términos y requisitos para la tramitación y sustanciación del recurso de revisión.

Por otra parte, es conveniente aclarar que la nueva Ley Federal de Turismo, dispone algunas materias reservadas exclusivamente al campo de las normas oficiales mexicanas y las normas mexicanas, concretamente el artículo 34, de la Ley dice lo siguiente:

La calidad y clasificación de los servicios turísticos serán materia exclusiva de normas mexicanas en los términos de la legislación aplicable y que las normas oficiales mexicanas relacionadas con la prestación de los servicios turísticos tendrán como finalidad establecer:

- Características y requisitos para proteger la seguridad física de los turistas.

-Requisitos de los convenios y contratos entre prestadores y turistas.

-Características de la información de los prestadores de servicios, principalmente en promociones y ofertas.

-Garantías que debe otorgar el prestador en servicios de hospedaje, agencias, subagencias, operadoras de viajes y empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.

El Reglamento en comentario contiene los siguientes capítulos: Disposiciones Generales, Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario, Descentralización de Funciones, Promoción y Fomento al Turismo, Orientación y Auxilio Turísticos, Registro Nacional de Turismo,

Establecimientos de Hospedaje, Campamentos y Paradores de Casas Rodantes, Agencias, Subagencias y Operadores de Viajes, Guías de Turistas, Operadoras turísticas de Buceo y la Seguridad de los usuarios, de los establecimientos de Alimentos y Bebidas, empresas de Sistemas de Intercambio de Servicios Turísticos, Verificación, Sanciones y el Recurso de Revisión.

Con estos quince capítulos se pretende desarrollar y complementar la Ley, así como determinar los medios que deberán emplearse para aplicar la misma.

Este reglamento, viene a substituir a los ocho reglamentos que se derivaban de la anterior Ley Federal de Turismo y contiene los siguientes puntos relevantes:

I.- En el artículo 1 se extiende la obligación de observar el reglamento a los prestadores de servicios turísticos extranjeros, lo que demuestra la disposición para una apertura legal motivada por la firma del tratado de libre comercio de norteamérica.

II.- La creación de comisiones consultivas con la participación de los prestadores de servicios turísticos, resulta de especial importancia para la elaboración de propuestas de normas oficiales mexicanas.

En cuanto a la descentralización de funciones de la Secretaría de turismo, el artículo 13 establece que únicamente será en lo que se refiere a recabar información para fines estadísticos, recibir y tramitar solicitudes de inscripción en el Registro Nacional Turístico, orienter, informar y asistir a los turistas, ejecución de programas de capacitación turística, practicar visitas de verificación y participar en la integración del catálogo nacional turístico.

IV.- En contraposición a la obtención de la cédula turística para operar, este reglamento dispone que los prestadores de servicios podrán inscribirse voluntariamente en el Registro Nacional Turístico, con los siguientes beneficios:

- Ser incluidos en catálogos, directorios y guías que elabore la SECTUR.
- Difundir la categoría que corresponda a la calidad de sus servicios conforme a la norma mexicana o internacional.
- Participar en los programas de promoción y fomento coordinados por la SECTUR.
- Participar en los programas de capacitación que promueva o lleve a cabo la SECTUR.
- Recibir apoyo insitucional de la SECTUR.

V.- Establece obligaciones para los establecimientos de hospedaje, campamentos y paradores de casas rodantes, para las operadoras turísticas de buceo y la seguridad de los usuarios, para los establecimientos de alimentos y bebidas y para las empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.

Es de destacar la inclusión de las empresas turísticas de buceo que, según el Reglamento deberán garantizar suficientemente la prestación del servicio, la seguridad del usuario y cumplir con las normas oficiales mexicanas que se expidan al respecto.

VI.- En cuanto a las visitas de verificación del cumplimiento de la Ley de Turismo, su Reglamento, las normas oficiales mexicanas y las normas mexicanas, en caso de que éstas sean observadas voluntariamente por el prestador, se faculta tanto a la Secretaría de Turismo como a la Procuraduría Federal del Consumidor para llevarlas a cabo. Estableciéndose que ambas instancias deberán establecer las bases de coordinación que eviten la duplicidad de funciones en esta materia.

En términos generales es posible afirmar que el Reglamento en comentario en algunos de sus artículos desarrolla y complementa la Ley de la cual emana, sin embargo en otros, solamente repite el mismo contenido de la Ley, permaneciendo el punto tan general como en la Ley. Tal es el caso del artículo 14 del Reglamento, que se refiere a los convenios para la promoción y fomento al turismo, repite lo establecido en los artículos 20 y 21 de la Ley; el artículo 21 del Reglamento en comentario, que indica el contenido del Registro Nacional de Turismo, dispone lo mismo que el artículo 36 de la Ley y los artículos 85 y 86 del Reglamento, relativos al recurso de revisión, se encuentran en los mismos términos que el artículo 55, de la Ley de Turismo.

4.- NORMATIVIDAD PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

4.1.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Esta Ley tiene por objeto establecer las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. Con este ordenamiento es posible corroborar que, en las actividades turísticas, además de la Secretaría de Turismo, que es la dependencia directamente encargada del estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo relacionados con el turismo, intervienen otras Secretarías de Estado, que llevan a cabo acciones íntimamente relacionadas con nuestro objeto de estudio.

Actualmente es necesario adecuar las funciones otorgadas a la SECTUR en esta Ley, toda vez que el nuevo marco normativo de la actividad turística en México, implica necesariamente una revisión de ellas y reformar aquellas que no se encuentren acordes con las innovaciones implementadas en la nueva Ley Federal de Turismo.

Según el artículo 42, de la Ley en comentario, a la Secretaría de Turismo le ha sido encomendado el despacho de los siguientes asuntos:

I. - Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional.

Esta función la lleva a cabo a través de la elaboración del Programa Nacional de Modernización del Turismo.

II.- promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional y formular de manera conjunta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la declaratoria respectiva.

Esta fracción se refiere a las declaratorias de zonas de desarrollo turístico prioritario, que formula la Secretaría de Turismo y que se encuentran reguladas en la Ley Federal de Turismo y su Reglamento.

Cabe aclarar que, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ha cambiado su denominación a la de Secretaría de Desarrollo Social, aunque conserve sus funciones, por lo que se requiere la adecuación de esta fracción.

Participar con voz y voto en las Comisiones Consultivas de Tarifas y la Técnica Consultiva de Vías Generales de comunicación.

A pesar de que en la Ley Federal de Turismo, que entró en vigor en enero de 1993, ya no son regulados los llamados transportes turísticos, consideramos conveniente que la Secretaría de Turismo, continúe participando en las mencionadas comisiones, en virtud de la relación estrecha que tiene el transporte, ya sea aéreo, terrestre o naviero, para el desenvolvimiento de la actividad turística.

IV.- Registrar a los prestadores de servicios turísticos, en los términos señalados por las leyes.

Aunque este registro ya no sea obligatorio para dichos prestadores, es importante que se cuente con un catálogo de prestadores de servicios turísticos para llevar a cabo una correcta promoción nacional e internacional de los destinos turísticos del país.

V.- promover y opinar sobre el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios turísticos y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales necesarios para el fomento a la actividad turística, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados.

Se considera muy conveniente que por disposición de Ley, se establezca el otorgamiento de estos estímulos y la aceptación de que son necesarios los mismos para el fomento del turismo en el país, lo que implica también la aceptación de que la actividad contribuye al mejoramiento de la economía nacional.

No obstante lo anterior, en la práctica administrativa es necesario que tanto la Secretaría de Hacienda, como la de Turismo, establezcan un mecanismo para dar cumplimiento a esta disposición, toda vez que, en la mayoría de los casos, cuando un prestador solicita el apoyo de la Secretaría de Turismo, para tramitar algún estímulo o facilidad fiscal, se inicia un trámite administrativo que se deriva en envío de oficios que muchas veces tienen respuestas negativas o se llevan demasiado tiempo, lo que ocasiona gastos elevados al inversionista que generalmente se enfrenta a gran número de compromisos gubernamentales en tanto se lleva a cabo dicho trámite.

VI.- Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos, previamente registrados, en los términos que establezcan las leyes y reglamentos y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de los precios y tarifas de los bienes y servicios turísticos a cargo de la administración pública federal.

Esta fracción, en su primera parte ha quedado en desacuerdo con la actual Ley Federal de Turismo que supera el sistema de autorización de precios a cargo de la Secretaría de Turismo. Por lo que consideramos conveniente se lleve a cabo la reforma respectiva derogando dicha fracción para quedar en concordancia con la Ley Federal de Turismo en vigor.

VII.- Vigilar con el apoyo de las autoridades estatales y municipales, la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y la prestación de los servicios turísticos, conforme a las disposiciones legales aplicables, en los términos autorizados o en la forma en que se hayan contratado.

Esta fracción también requiere ser modificada, toda vez que las facultades en este sentido de la Secretaría de Turismo, con la nueva Ley Federal de la materia, quedan restringidas, suspendiéndose la autorización de precios y tarifas por parte de la SECTUR y otorgándose facultades de sanción a la Procuraduría Federal del Consumidor.

VIII.- Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística.

Esta fracción merece ser modificada para incluirle la formación de fideicomisos, toda vez que los mismos han estado siendo integrados con la participación del gobierno federal, estatal, municipal e iniciativa privada, para la promoción internacional de determinados destinos, lo que se ha dado en llamar fondos mixtos. En tal virtud, la formación de asociaciones, comités y patronatos debe adecuarse a lo que en la práctica se ha implementado como una solución a la participación de los tres sectores involucrados en la promoción de actividades turísticas.

IX.- Emitir opinión ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en aquellos casos en que la inversión extranjera concurra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicio turísticos.

La relación que la SECOFI, tiene actualmente con la SECTUR, no termina en la emisión de una opinión, ya que con la actual Ley Federal de Turismo, es más estrecha y vincula las funciones de ambas Secretarías en las cuestiones de expedir las normas oficiales mexicanas para determinar la calidad de los servicios turísticos.

X.- Regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo y vigilar su cumplimiento, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal y con las autoridades estatales y municipales.

Esta fracción no especifica si la finalidad es proteger la actividad turística que se lleva a cabo en todo el país o la protección a los turistas que lo visitan, por lo que se requiere una aclaración al respecto; sin embargo, la regulación, orientación y estímulo de medidas para proteger a ambos, está implícita en la expedición de una Ley Federal, y en cuanto a la vigilancia, estamos de acuerdo en que se

establezca una efectiva coordinación con los demás niveles de gobierno, respetando la soberanía y autonomía de los mismos.

XI.- Promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Esta disposición ha permitido que se lleven a cabo un gran número de convenios de colaboración con otros países interesados en intercambiar experiencias, tecnología, capacitación y métodos modernos para eficientar los servicios turísticos.

XII.- Promover, y en su caso, organizar en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia turística.

La Secretaría de Turismo cuenta dentro de su organización interna con las áreas de capacitación, investigación y desarrollo tecnológico, que llevan a cabo la optimización en estos aspectos, asimismo se cuenta con un Centro de Estudios Superiores de Turismo que coadyuva al mejoramiento de la actividad turística.

XIII.- Formular y difundir la información oficial en materia de turismo, coordinar la publicidad que en esta materia efectúen las entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y promover la que efectúen los sectores social y privado.

En esta fracción se establece una disposición de suma importancia para la actividad turística, ya que el hecho de que a la SECTUR, le corresponda la formulación y difusión de la información oficial relativa al turismo, conlleva a que la misma será congruente con la realidad nacional y se evita que circule internacionalmente información turística que favorezca intereses ajenos al mejoramiento del país.

En virtud de que la actividad turística es muy fragil en cuanto a la buena o mala información que se tenga de algún destino, es necesario y conveniente que esta fracción permanezca tal como se encuentra.

En cuanto a la coordinación para la publicidad turística, como se comentó en párrafos anteriores, la SECTUR lleva a cabo la firma de los llamados fondos mixtos de publicidad y promoción turística, que en realidad consisten en la creación de un Fideicomiso, en el cual participan, el gobierno federal, estatal, municipal y los prestadores de servicios turísticos, a través de sus órganos

de representación, en la aportación de recursos para ser utilizados en la promoción internacional de cada destino en el cual se integre el Fondo.

XIV.- Promover, coordinar, y en su caso, organizar los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial, para atracción turística.

Consideramos que se debe limitar esta fracción a los espectáculos y congresos, como una función de la Secretaría de Turismo e incluirse los denominados Tianguis Turísticos que propician las inversiones y la promoción del turismo en eventos internacionales.

XV.- Fijar y en su caso, modificar las categorías de los prestadores de servicios turísticos por ramas.

Esta fracción debe derogarse en virtud de que, según la nueva Ley Federal de Turismo, esta facultad es ahora de las Normas Mexicanas y de las Normas Oficiales Mexicanas, que están reguladas por la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización.

XVI.- Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo.

Esta autorización, ya no será necesaria cuando sean expedidas las Normas a que nos referimos en el punto inmediato anterior, que deberán fijar el contenido de dichos documentos, por lo que esta fracción, proponemos que sea también derogada.

XVII. - Llevar la estadística en materia de turismo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Contar con estadísticas oficiales en materia de turismo resulta indispensable para corroborar los avances que en materia económica aporta este sector al país, para verificar el aumento o disminución de la actividad turística en un lugar determinado.

XVIII.- Promover y apoyar la coordinación de los prestadores de servicios turísticos.

Cuando existe una adecuada coordinación entre los diversos sectores que conforman los servicios turísticos, indudablemente se refleja en una mejoría en la prestación de los servicios y en la afluencia de visitantes al país. Al disponerse

que la SECTUR, promueva y apoye dicha coordinación se garantiza el orden y la dirección hacia un mismo objetivo.

XIX. - Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado.

Estas facultades las lleva a cabo directamente el organismo denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), que es la instancia destinada al apoyo de las inversiones en materia de turismo.

XX.- Fijar e imponer, de acuerdo a las leyes y reglamentos, el tipo y monto de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística.

En esta fracción es indispensable que nos remitamos a las disposiciones de la nueva Ley Federal de Turismo, que establece la coordinación de acciones en este sentido, con la Procuraduría Federal del Consumidor, a través de la firma de convenios de coordinación.

Consideramos que esta disposición debe también ser modificada para estar acorde con los nuevos lineamientos que a nivel normativo se han implementado en materia de imposición de sanciones a los prestadores de servicios turísticos.

La reforma deberá aclarar que dichas sanciones por incumplimiento o violación serán impuestas cuando medie una visita de verificación, toda vez que las sanciones por quejas interpuestas por los turistas las impondrá la PROFECO, según la legislación de la materia en vigor.

Como se ha expuesto, muchas de las facultades que legalmente le corresponden a la Secretaría de Turismo, las debe efectuar en coordinación con otras Secretarías de Estado, como las de Desarrollo Social, Comunicaciones y Transportes, Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Relaciones Exteriores o Educación Pública. En este sentido es importante que conozcamos cuales de las funciones que tienen asignadas estas Dependencias del ejecutivo federal se relacionan directa o indirectamente con la actividad turística.

El artículo 28 del ordenamiento jurídico que tratamos, señala como competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, entre otras, conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana, para obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos

naturales o para intervenir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos.

Esta disposición tiene especial relevancia para las actividades turísticas que llevan a cabo los extranjeros que han decidido invertir en esta rama de la economía mexicana, por otra parte existen diversidad de cadenas hoteleras extranjeras o empresas transnacionales que realizan fuertes inversiones en nuestro país y deben acatar esta disposición del Gobierno mexicano.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el artículo 31, tiene establecidas sus facultades, entre las que destacan por relacionarse de alguna manera con las actividades turísticas, las siguientes:

- 1.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo.**
- 2.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no compete a otra Secretaría.**
- 3.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos productos y aprovechamientos federates en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.**

El artículo 32 de la Ley Orgánica que comentamos, establece que es competencia de la Secretaría de Desarrollo Social, entre otras, lo siguiente:

- 1.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología.**

La SEDESOL posee facultades para llevar a cabo actividades que se relacionan íntimamente al turismo, como son el desarrollo regional y la ecología.

- 2.- Proyectar y coordinar la planeación regional.**
- 3.- Ejercer la posesión y propiedad de la Federación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, y administrarlas en términos de la ley.**
- 4.- Establecer las normas y criterios ecológicos para el aprovechamiento de los**

recursos naturales, para preservar y restaurar la calidad del ambiente, con la participación que corresponda a otras dependencias.

5.- Vigilar, en coordinación con las autoridades federates, estatales y municipales, el cumplimiento de las normas y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente, a través de los órganos competentes y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines.

6.- Normar el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestre, marítimas, fluviales y lacustres con el propósito de conservarlos y desarrollarlos, con la participación que corresponda a otras dependencias.

El artículo 34 de la Ley en comentario, expone los asuntos que deberá despachar la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, entre los cuales destacan, por relacionarse con nuestro tema de estudio los siguientes:

1.- Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios.

2.- Regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor.

3.- Regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.

4. - establecer y vigilar las normas de calidad.

El artículo 36, de la multicitada Ley Orgánica, faculta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes entre otras cosas a lo siguiente:

1.- Establecer requisitos que deban satisfacer el personal técnico de la marina mercante, servicios públicos de transportes terrestres, así como conceder las licencias y autorizaciones respectivas.

2.- Regular las comunicaciones y transportes por agua, así como otorgar los contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con tales comunicaciones.

3.- Coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades de servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación.

4.- Administrar los puertos centralizados y coordinar los de la administración

paraestatal y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recantos portuarios.

5.- Otorgar concesiones o permisos para construir las obras que le corresponde ejecutar, entre las que se incluyen los puertos.

En vista de las facultades otorgadas a las Secretarías antes mencionadas, un inversionista que decida dedicarse a la prestación de un servicio turístico deberá acudir a las instancias mencionadas, ya sea para iniciar sus operaciones o para llevar a cabo el pago de sus derechos anuales correspondientes y en caso de ser extranjero deberá acudir además a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para los fines que señalamos con anterioridad.

Este hecho resulta bastante oneroso y tardado para los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, por lo que con el propósito de hacer efectiva la llamada simplificación administrativa, proponemos que sea creada una instancia en la Secretaría de Turismo, que tenga las funciones de ventanilla única que se encargue de efectuar todos los trámites ante las instancias gubernamentales y recepcionar también todos los pagos de derechos que se requieran. Esta coordinación de dependencias, que bien podría estipularse mediante convenios, servirá sin duda para incentivar la inversión en este sector.

4.2. - REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE TURISMO.

Como consecuencia de la expedición de la nueva Ley Federal de Turismo y su Reglamento y de la regulación a los prestadores de servicios turísticos por las normas oficiales mexicanas, la estructura y funcionamiento de la Secretaría necesariamente tenía que ser adecuado a los nuevos ordenamientos legales sobre la materia. En este sentido, el 22 de febrero de 1994, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, el cual abroga el anterior publicado en dicho Diario el 15 de febrero de 1989.

En este nuevo Reglamento Interior se crean unidades administrativas que anteriormente no existían, se modifican los nombres de otras y se distribuyen las funciones de las mismas. Las nuevas unidades administrativas que conforman la Secretaría de Turismo son: Secretaría del Ramo, Subsecretaría de Turismo Interno, Subsecretaría de Promoción y Fomento, Oficialía Mayor y las siguientes Direcciones Generales: de Asuntos Jurídicos, de Coordinación y Enlace, de Información y auxilio al Turista, de Capacitación y Educación Turística, de Turismo Interno, de Promoción para Norteamérica y Asia, de Promoción para Europa y Latinoamérica, de Fomento, de Programación Organización y Presupuesto, de

Administración Operativa. Asimismo, conforman la estructura administrativa de la Secretaría de Turismo la Unidad de Comunicación Social, los Organos Administrativos Desconcentrados, el Centro de Estudios Superiores de Turismo y las Representaciones de Turismo en el Extranjero.

Es posible clasificar las funciones de las unidades administrativas mencionadas de acuerdo con el sujeto de la relación turística al cual están encaminadas sus acciones, de tal forma que la Dirección General de Información y Auxilio al Turista es la responsable de brindar todo el apoyo a los turistas que ingresan a nuestro país. En cuanto a los prestadores de servicios turísticos, la unidad encargada del control de los mismos es la dirección General de Coordinación y Enlace, los demás organos administrativos se dedican a funciones administrativas, de apoyo y de promoción y fomento al turismo de México en todo el mundo. Por la relevancia que representa para los prestadores de servicios turísticos el nuevo tratamiento que la Secretaría de Turismo ha implantado en este Reglamento Interno se hará referencia a la Dirección General de Coordinación y Enlace.

La Dirección General de Coordinación y Enlace sustituye a la anterior Dirección General de Registro y Regulación. Entre las atribuciones de esta nueva Dirección se encuentra el instrumentar los lineamientos para la inducción, concertación y gestión de las acciones con los sectores social y privado.

A esta Dirección General le corresponde llevar a cabo el análisis de las recomendaciones en materia de normalización turística internacional y su implicación en las normas oficiales mexicanas, así como elaborar conjuntamente con la Dirección General de Asuntos Jurídicos los anteproyectos de normas oficiales mexicanas en materia turística y someterlos a la consideración del Comité Consultivo Nacional de Normalización Turística, así como coordinar la constitución y funcionamiento de éste.

Otra de las responsabilidades que tiene la Dirección general de Coordinación y enlace que tiene fundamental relevancia para los prestadores turísticos de México es la de expedir, difundir y aplicar las normas oficiales mexicanas en materia turística. Asimismo debe participar en los Comités consultivos de normalización de todas las dependencias del gobierno federal, cuyas acciones incidan en la actividad turística.

Los prestadores de servicios turísticos deberán acudir a esta unidad administrativa para inscribirse en el Registro nacional de Turismo.

Esta Dirección es la encargada también de vigilar el cumplimiento , por parte de los prestadores de servicios de los dispuesto en la Ley Federal de Turismo y su Reglamento, así como por las Normas Oficiales Mexicanas en materia de turismo y también determinar, imponer y modificar las sanciones que procedan por violaciones a la legislación turística, siguiendo el procedimiento que la ley establece para tales efectos.

En cuanto a las propuestas de descentralización en materia de turismo de los gobiernos estatales y municipales a esta unidad le corresponde analizarlas y evaluarlas para determinar su viabilidad.

En términos generales el presente reglamento representa una adecuación de las funciones de la Secretaría de Turismo a la nueva legislación sobre la materia. las nuevas direcciones fueron reestructuradas en cuanto a sus funciones y permanecen de subsecretaría, cambiando su nombre una de ellas, la de operación por la de turismo interno.

En cuando a la forma de redacción del reglamento que se comenta se considera adecuado el haber incluido en un artículo que indique las funciones de los dos subsecretarios y del oficial mayor y otro que abarque las funciones que son comunes a todos los directores generales, para posteriormente especificar las atribuciones de cada una de ellas.

Vale la pena comentar que con esta nueva estructura de la Secretaría de turismo y con el soporte legislativo con el que cuenta no hubiera sido conveniente su desaparición de la estructura del poder ejecutivo como fue propuesto a principios de 1995.

En efecto, al inicio de la presente administración presidencial se llevaron a cabo diversas propuestas de desaparición de la Secretaría de Turismo, las que culminaron con la permanencia de la Secretaría dentro de la estructura de la administración pública federal. Una de las propuestas consistía en incluirla a la estructura de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, como una subsecretaría. Cualquiera de las propuestas que fueron presentadas hubiera representado un retroceso en el desarrollo del turismo en el país, ya que tanto en el orden legal como en el administrativo México tiene ya una historia turística que se caracteriza por una constante mejoría tanto del tratamiento hacia los prestadores de servicios turísticos y turistas, como en la actuación del estado en esta materia.

4.3.- LEY DE PLANEACION.

La Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, otorga sustento legal al Plan Nacional de Desarrollo y en el artículo 1, fracción I, de dicha Ley se indica que tiene por objeto establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo de la administración pública federal.

Estableciéndose también que la planeación del país deberá llevarse a cabo en base a los siguientes principios:

- 1.- El fortalecimiento de la soberanía nacional, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, económico y cultural.*
- 2.- La preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece y la consolidación de la democracia como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.*
- 3.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria.*
- 4.- El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos.*
- 5.- El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización del desarrollo nacional, y*
- 6.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.*

El artículo 3 de la ley en comentario define la planeación nacional del desarrollo como la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base a las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen. Continúa diciendo que, mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Para conducir la planeación nacional de la cual se habla, el artículo 4 del ordenamiento en comentario, establece al Ejecutivo Federal como responsable de la misma, indicando que deberá ser con la participación democrática de los grupos sociales.

Otros aspectos que consideramos relevantes que se indican en la Ley de Planeación, son los siguientes: en cuanto al término de vigencia del Plan, el artículo 21 señala que éste no excederá del periodo constitucional que le corresponde al Presidente de la República, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

En el artículo 22, se manifiesta que el Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados y que dichos programas deberán ser congruentes con el Plan teniendo las mismas limitaciones de tiempo que el documento que los originó.

4.3. I.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

El anterior Plan Nacional de Desarrollo que estuvo vigente en el periodo 1988-1994, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1989 y presentó como estrategia para la consecución de los objetivos nacionales la modernización de México. El actual Plan Nacional de Desarrollo que tendrá vigencia en el periodo 1995-2000, fue publicado en el Diario Oficial de la federación el 31 de mayo de 1995 y presenta innovaciones en relación con el anterior que se comentarán en su oportunidad.

para establecer un criterio de comparación, se hará referencia a los unto sobresalientes en relación al turismo que se expresaron en el anterior Plan. Por lo que se refiere al tema en estudio, se estableció un rubro especial titulado Modernización del Turismo, que expresó que a pesar de los grandes atractivos que posee el país, no se ha alcanzado aún el nivel de actividad acorde con las potencialidades del sector. Estableció las dos primeras soluciones para terminar con dicha situación, indicando que se requiere de la modernización del servicio y del impulso a su infraestructura.

Asimismo, el anterior Plan, aceptó que el turismo se convirtió en una actividad cada vez más sofisticada al incorporar los avances de la técnica en la competencia mundial por el mercado.

En dicho Plan se sostuvo que el turismo debería colaborar al desarrollo económico nacional y al equilibrio regional mediante la ampliación y mejoramiento de la planta turística existente y el incremento de la afluencia

del turismo nacional e internacional.

Por otra parte, se estableció que en dicho proceso la captación de divisas y la prestación del servicio a los nacionales son objetivos primordiales. Como otro objetivo se indicó que el turismo debe contribuir a fortalecer la imagen del país en el extranjero y entre los mismos mexicanos. También se estableció el desarrollo de una cultura turística, que promueva una conducta ciudadana de conocimiento y cuidado de los bienes turísticos y culturales.

Continuando con las directrices generales que se establecieron en el anterior Plan Nacional con respecto al turismo, en los párrafos subsiguientes se refirió al apoyo a las actividades particulares que intervienen en el turismo como los transportes, los trámites aduanales y el turismo náutico, asimismo incluyó los términos de turismo social y turismo cultural como innovaciones en este sector.

El Plan anterior aceptó que el sector turismo está íntimamente relacionado con gran número de actividades de otros sectores, de cuya participación efectiva dependen en gran medida su desempeño global, por lo que indicó que es de especial importancia fortalecer las instancias de coordinación entre el sector y las dependencias afines de la Administración Pública Federal, así como con los gobiernos de los Estados y Municipios, concertando la participación de los sectores social y privado.

Por cuanto a la materia del presente trabajo, el anterior Plan Nacional de Desarrollo indicó que "es necesario adecuar la normatividad y regulación turística mediante la actualización de los reglamentos vigentes, así como las políticas de precios y tarifas, buscando que garanticen un nivel apropiado de competitividad. Asimismo, se apoyará la descentralización de la toma de decisiones, a fin de que se involucre a las localidades y a los agentes y prestadores de servicios en la determinación de las acciones del sector, y a la vez, que éstas se nutran de las iniciativas y de la visión de oportunidades de quienes son más directamente responsables de los servicios turísticos."

Otro de los puntos relevantes que se encuentra estrechamente vinculado con nuestro tema central es que "dentro del marco de la nueva reglamentación de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, se fomentaría la inversión extranjera directa, buscando que ésta se acomode a las estrategias prioritarias del sector, al mismo tiempo que se estimule su presencia con esquemas normativos claros y simples, que precisen las reglas de la competencia, así como las garantías de la inversión."

Concluyó el rubro dedicado a la Modernización del Turismo con alusiones a la inversión nacional, al fomento y financiamiento a la misma, al inventario de recursos turísticos y a la eficiencia en la información turística que se preste.

En este momento es posible llevar a cabo una evaluación del cumplimiento de lo estipulado en el mencionado plan que terminó su vigencia en 1994. En cuanto a la modernización de la normatividad turística, es posible afirmar que realmente se tuvo un avance importante al expedirse en el periodo de vigencia de dicho Plan la nueva Ley Federal de Turismo y su Reglamento, el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, la Ley General de Metrología y Normalización y la Ley Federal de Protección al Consumidor, todas ellas con una relación directa con la actividad turística que se lleva a cabo en México. Asimismo, se derogaron todos los reglamentos que normaban a los prestadores de servicios turísticos para que sean ahora regulados por las normas oficiales mexicanas y se liberaron las tarifas de los prestadores de servicios turísticos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, no es tan específico en cada una de las áreas de la administración pública federal, sin embargo establece cinco objetivos fundamentales, que son:

- 1.- Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del estado Mexicano.
- 2.- Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- 3.- Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza par una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- 4.- Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- 5.- Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

En base a estos grandes objetivos nacionales se detallan las estrategias y políticas de acción que habrán de fundamentar los programas Sectoriales que les corresponde realizar a las entidades y dependencias de la administración pública

federal.

En relación con nuestro tema, resulta de interés las propuestas de política económica que se exponen en el Plan que se comenta y la política de descentralización y el nuevo federalismo que se plantea en dicho documento.

En el plan se indica que uno de los objetivos esenciales es que una vez superada la actual crisis financiera y habiendo consolidado la recuperación, se alcancen tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al cinco por ciento anual. Asimismo, se propone hacer del ahorro interno la base del financiamiento para el desarrollo. Consecuentemente se formulan como estrategias principales para el crecimiento económico, el promover una reforma fiscal que estimule el ahorro y la inversión, el alentar el ahorro privado garantizando seguridad, rendimientos adecuados y utilizar prudentemente el ahorro externo como medio complementario de la inversión productiva. En este rubro el Plan propone propiciar la certidumbre y la estabilidad económicas.

Por otra parte el Plan propone impulsar un nuevo federalismo para fortalecer los estados y municipios y fomentar la descentralización y el desarrollo regional. Además se delinean estrategias y acciones para profundizar en la reforma de gobierno, en la modernización de la administración pública.

Entre las estrategias para afirmar y desplegar la democracia en todas las esferas de la vida de la República se encuentra el impulso del federalismo, redistribuyendo competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno. Para ello el Plan propone auspiciar el federalismo y limitar el centralismo que ha entorpecido el desarrollo económico y político de la República. Por otra parte, el Ejecutivo Federal propone, además, impulsar un vasto programa de fortalecimiento de los estados y los municipios, para hacer vigente la función de estos últimos como los espacios de gobierno directamente vinculados a las necesidades cotidianas de la población.

Con estos medios se considera que el sector turismo tiene un amplio campo de crecimiento en México en los próximos seis años, toda vez que con las medidas económicas mencionadas y el apoyo de la federación a las entidades federativas y municipios, específicamente en el sector turismo se propiciará un desarrollo regional más sólido para todos los órdenes de gobierno.

4.3.2.- PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION DEL TURISMO.-

Continuando dentro del marco de la Ley de Planeación en vigor, el artículo 32 dispone que los Programas Sectoriales se sujetarán a las previsiones

contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Por otra parte, el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Al momento de concluir esta investigación la secretaría de turismo no ha publicado el Programa de Desarrollo del sector Turismo que dispone el nuevo Plan Nacional de Desarrollo. En tal virtud, se llevará a cabo un breve análisis del contenido del anterior programa del sector para estar en posibilidad de comentar las posibles propuestas del nuevo Progsama.

El Programa Nacional de Modernización del Turismo 1991-1994, consta del siguiente contenido: un Diagnóstico del turismo en México, Establecimiento de los Objetivos del Sector, Determinación de las políticas generares para lograr los mismos, la Estrategia para la Modemización del Turismo y finalmente las demás líneas de estrategia.

El capítulo destinado al Diagnóstico de la actividad se refiere al turismo mundial, a la participación del turismo en la economía, a los flujos internacionales de turismo, al turismo nacional, a la oferta de hospedaje, a la ocupación y demanda de hospedaje, las tarifas hoteleras, la enseñanza y capacitación turística, la promoción turística, los precios y tarifas, el financiamiento de la oferta, el fomento al desarrollo de la oferta y al fomento de las inversiones.

En todos los rubros anteriormente citados se manifiesta la creciente importancia que el turismo tiene para el país dentro del ámbito económico y el esfuerzo que las instancias gubernamentales realizan para su competencia a nivel mundial.

Uno de los temas sobresalientes que se planteron en este Diagnóstico, es el que se refiere a los denominados Centros Turísticos Integralmente Planeados, que directamente son iniciados por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR). De esta manera Cancún en Quintana Roo, Puerto Escondido, Los Cabos, Loreto y La Paz en Baja California Sur,

Ixtapa en Guerrero y Bahías de Huatulco en Oaxaca, han permitido iniciar la diversificación de la oferta turística nacional, captar una parte importante de las corrientes de turismo internacional de altos ingresos mediante una oferta competitiva, así como avanzar en los propósitos de generar empleos y coadyuvar al desarrollo regional.

En cuanto a los objetivos sectoriales, el documento en comentario, estableció el cumplimiento estricto de lo siguiente:

- 1.- Propiciar el crecimiento sostenido de la actividad turística nacional y lograr una mayor y mejor distribución de sus beneficios en las economías locales donde se genere.
- 2.- Lograr el desarrollo equilibrado de la actividad turística en el ámbito regional, propiciando la utilización racional de los recursos naturales, históricos y culturales del país.
- 3.- Fortalecer la identidad nacional, preservar y difundir los valores culturales, históricos y tradicionales de México.
- 4.- Promover la imagen de México como uno de los principales atractivos del mundo, y
- 5.- Fortalecer los mecanismos de coordinación, inducción y concertación.

Los objetivos mencionados, se trataron de alcanzar a través de las siguientes políticas generales:

- 1.- Hacer posible que las manifestaciones económicas, sociales, culturales y políticas del fenómeno turístico se inscriban en el proceso de desarrollo de las comunidades donde se genera, con la participación decidida de los gobiernos estatales y municipales para evitar los desequilibrios y contrastes que actualmente se presentan.
2. - Orientar la dotación de infraestructura física y servicios públicos de manera que responda a las necesidades de crecimiento del sector, en equilibrio con las necesidades y posibilidades de las comunidades y su región, logrando economías de escala y mayor participación de la iniciativa privada y de las autoridades locales.

3.- Conservar y desarrollar los atractivos turísticos recreativos, naturales y socioculturales, como parte del patrimonio nacional, respetando la ecología, cultura y tradiciones propias de cada lugar.

4.- promover la formación de recursos humanos y la investigación básica y aplicada que permitan aumentar la calidad y el acceso a nuevas etapas y categorías de servicios y el desarrollo turístico sano, armónico y sostenido.

5.- propiciar que las empresas del sector públicas, privadas y sociales, se desempeñen con eficiencia y competitividad en los mercados nacionales e internacionales, conformando una nueva cultura empresarial turística que enfrente corresponsablemente el reto que la modernidad impone al desarrollo comunitario.

6.- Promover la actualización del marco normativo de la actividad turística dentro de una concepción integral en todas las áreas del gobierno, vinculando todas aquellas actividades con su evolución, otorgando a los protagonistas un papel definido y corresponsable en este proceso.

El capítulo relativo a las estrategias para la modernización del Turismo en México estableció que en dicho proceso se deben comprender los siguientes aspectos:

1. - Incremento de la productividad, calidad y desarrollo tecnológico.
- 2.- Diferenciación del Producto turístico.
- 3.- Fortalecimiento del mercado interno
- 4.- internacionalización del turismo, y
- 5.- Desregulación.

El próximo Plan de Desarrollo del sector turismo necesariamente deberá establecer la redistribución de competencia en el ámbito turístico en los tres órdenes de gobierno, tal como lo establece el nuevo Plan de Desarrollo, así como fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los estados y municipios. Por otra parte se tendrá que promover una mayor descentralización de funciones de los órganos centrales en cuanto a las actividades del sector turístico.

En este nuevo Programa de Desarrollo del Sector Turismo también se deberá incluir una participación municipal más vigorosa en cuanto a la preparación y ejecución de planes y programas para el desarrollo sectorial y regional.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

5.- REGULACION PARA LOS TURISTAS.

5. 1.- LEY GENERAL DE POBLACION Y SU REGLAMENTO.

La Ley General de Población esta integrada por los siguientes capítulos: Objeto y Atribuciones; Migración; Inmigración; Emigración, Repatriación; Registro de Población; Identificación de Personal y Sanciones.

En cuanto a lo que corresponde a nuestra materia, en su artículo 42 define la calidad migratoria de los sujetos de la actividad turística, determinando que las personas que viajan a un lugar con fines de recreo o salud, para realizar actividades artísticas, culturales o deportivas no remuneradas ni lucrativas, con una temporalidad, que en el caso de los extranjeros es máxima de seis meses improrrogables, se les denominará turistas.

Desde el punto de vista de la nacionalidad de los turistas, se considera que hay dos grupos: los turistas nacionales y los turistas extranjeros. Se puede decir que los turistas nacionales somos todos los mexicanos que viajamos dentro del país con propósitos recreativos. Los turistas extranjeros, son todos aquellos nacionales de otros países que se internan al territorio nacional con fines de descanso o recreación.

La Ley General de Población también determina las características de la calidad migratoria de las personas que ingresen al territorio nacional. En este sentido es preciso que la actividad turística que realicen los nacionales de otros países no se debe contraponer con su calidad migratoria, es decir, que establece previa autorización, una calidad diferente entre las personas que se trasladan dentro del territorio nacional para residir en una localidad, de las que se trasladan dentro del territorio nacional con fines comerciales o laborales específicos y de las que viajan con fines únicamente con fines recreativos. La dependencia responsable de vigilar la calidad migratoria de los visitantes extranjeros, como todos sabemos es la Secretaría de Gobernación.

El Reglamento de esta Ley, tiene por objeto regular, la aplicación de la política de la población; la vinculación de ésta con la planeación del desarrollo nacional, la organización, atribuciones y funciones del Consejo Nacional de Población; la entrada y salida de personal al país; las actividades de los extranjeros durante su estancia en el territorio nacional y la emigración y repatriación de los nacionales.

Los artículos de este ordenamiento que tienen relación con el presente estudio son los siguientes:

El artículo 39, indica que para la atención de los asuntos de orden migratorio, el servicio se dividirá en la forma siguiente:

I.- Interior, formado por la Dirección General de Servicios Migratorios adscritos al servicio central, a puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional, y

II.- Exterior, intergado por los funcionarios del Gobierno mexicano en el extranjero.

El artículo 40 de este reglamento atribuye las siguientes facultades al servicio interior:

A.- Al servicio central le corresponde:

- a.- La regulación del flujo y la estancia migratoria de los extranjeros.
- b.- El establecimiento de los procedimientos operativos en materia migratoria.
- c.- La dirección, distribución y vigilancia del personal encargado del ejercicio de la función.
- d.- La imposición de las sanciones en casos de violación a la Ley o al Reglamento.
- e.- El estudio y resolución de los recursos de revisión que se presenten sobre resoluciones y sanciones en materia migratoria.
- f.- La resolución de las consultas formuladas.
- g.- El registro de extranjeros.
- h.- La compilación de la estadística de la materia, e
- i.- Las demás que fije la Secretaría de Gobernación.

B.- Los servicios de puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional, les corresponde:

- a.- Verificar que la entrada y salida de personas al o del país se efectúe de acuerdo con los requisitos legales correspondientes.
- b.- Tramitar los asuntos en materia migratoria de acuerdo con las facultades delegadas expresamente por la Dirección General de Servicios Migratorios.
- c.- Expedir a los extranjeros la documentación de acuerdo con las instrucciones

que reciban del servicio central.

d.- Efectuar la inspección migratoria a los tripulantes y pasajeros de los transportes terrestres, aéreos, marítimos y fluviales, ya sean nacionales o extranjeros que lleguen al país.

e. - Llevar la estadística correspondiente.

f- Cumplir los acuerdos y disposiciones que emanen del servicio central.

En cuanto al Servicio Exterior le corresponde aplicar, en auxilio de la autoridad migratoria, las disposiciones contenidas en la ley, en este Reglamento y en las de orden administrativo dictadas por la Secretaría de Gobernación, expedir la documentación de los extranjeros que sean autorizados para internarse en el país, proteger y auxiliar a los emigrantes mexicanos en el extranjero y elaborar los informes estadísticos que se les requiera.

El artículo 53 establece que los extranjeros que pretendan internarse al territorio nacional acreditarán su calidad migratoria con los documentos correspondientes y, en su caso, deberán llenar los requisitos que se fijen en sus permisos de internación y los que de acuerdo con la característica migratoria conferida conforme a la Ley, deban ser previos a su admisión.

El artículo 67, señala que los extranjeros que viajen en barcos y arriben a puertos nacionales que no sean los de su destino, podrán viajar a tierra para visitar dichos puertos. La Oficina de Migración les recogerá sus documentos de identificación, debiendo los capitanes de las naves proveerlos de tarjetas de identificación que los acrediten como pasajeros.

En el capítulo relativo a los No Inmigrantes, se encuentran contenidas las disposiciones relativas a la internación de turistas. Al respecto, el artículo 83 dispone lo siguiente:

I.- La autorización para permanecer en el país se concederá hasta por seis meses y no será susceptible de prórroga. Sólo por enfermedad que impida viajar, o por otra causa de fuerza mayor debidamente comprobada, se podrá conceder un plazo adicional para la salida del extranjero.

En los casos de turistas que hayan sido documentados originalmente por una temporalidad menor a los seis meses, la Secretaría de Gobernación podrá, cuando lo estime conveniente, ampliar la temporalidad hasta completarios.

II.- Cuando la Secretaría de Gobernación lo juzgue conveniente, podrá autorizar la prerrogativa de entradas y salidas múltiples al país en esta característica migratoria.

De acuerdo con la nueva política económica de México, en cuanto a buscar la apertura en las inversiones extranjeras, principalmente en las turísticas, se considera conveniente, exponer las disposiciones contenidas en el Reglamento que ahora se comenta, en cuanto a los inversionistas extranjeros.

Estos se encuentran también dentro de la categoría de no inmigrantes y son considerados como visitantes. El artículo 85 del Reglamento en cuestión, indica que a los visitantes se les concederá permiso para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, de acuerdo con los siguientes supuestos:

a.- Cuando el extranjero visitante durante su estancia viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan, de cualquier ingreso proveniente del exterior o de sus inversiones en el país.

b.- Cuando la internación, tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas.

c.- Cuando se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares, y

d.- Cuando pretenda ocupar cargos de confianza.

La fracción II, indica que el permiso se autorizará hasta por un año, y podrá concederse cuatro prórrogas más, por igual temporalidad cada una. Pero tratándose de inversionistas a que inmediatamente se hará referencia, el permiso se otorgará por un año, más las prórrogas que, en su caso, se concedan.

En todos los casos la temporalidad concedida, ésta permitirá entrada y salidas múltiples.

El artículo 86, señala que el extranjero que solicite autorización, dentro de la característica de visitante se sujetará a lo siguiente:

"Visitante de negocios e inversionista.- Al extranjero que pretenda internarse en el territorio nacional con el objeto de conocer diferentes alternativas de inversión, realizar una inversión directa o supervisarla, representar a una empresa extranjera, o realizar transacciones comerciales, se aplicará lo siguiente:

...

c.- Para inversionistas será necesario presentar una constancia expedida por el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, o la documentación que acredite la inversión mínima del equivalente a veintiseis mil días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, o

d.- Cuando la inversión consista en la adquisición de bienes inmuebles, se deberá presentar la escritura pública en que conste la compraventa o el contrato de fideicomiso por el que adquiera derechos de fideicomisario, por un monto mínimo equivalente a cuarenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

... "

Un extranjero que desee invertir en nuestro país, puede solicitar su internación como inmigrante; en tal caso, el artículo 102 del Reglamento que ahora se comenta dispone lo siguiente:

I. - El permiso se concederá a los extranjeros para invertir su capital en la industria, comercio y servicios o en otras actividades económicas, de

conformidad con las leyes nacionales. Asimismo, a juicio de la Secretaría de Gobernación se concederá a los extranjeros que en cualquier otra forma contribuyan al desarrollo económico y social del país.

II.- La inversión mínima será del equivalente a cuarenta mil días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal. En la solicitud el interesado expresará la industria, comercio o servicio en el que pretenda invertir, así como el lugar en que desea establecerla.

La inversión podrá consistir en acciones, partes sociales o certificados de participación, activos fijos o derechos de fideicomisario.

III.- El extranjero deberá acreditar la inversión a que se obligó en un término de seis meses posteriores a la autorización. Este plazo podrá prorrogarse a juicio de la Secretaría de Gobernación.

El extranjero podrá acreditar la inversión con la constancia de inscripción en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, o en su caso, con la documentación que determine la Secretaría.

IV.- Cuando desaparezcan las condiciones a que se sujetó la estancia del extranjero en el país bajo esta característica migratoria o transmita los derechos sobre su inversión, deberá dar aviso a la Secretaría dentro de los quince días siguientes a partir de la fecha en que ocurra, en cuyo caso se le señalará plazo, que no excederá de treinta días, para salir del país o para que, a juicio de la Secretaría de Gobernación, se regularice.

V - El extranjero, al solicitar su refrendo anual deberá acreditar ante la Secretaría de Gobernación, que subsisten las condiciones que dieron lugar a la autorización de su estancia.

El interesado podrá demostrar que subsiste el monto de la inversión mediante constancia del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

5.2.- REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE SANIDAD INTERNACIONAL.

El párrafo tercero, del artículo 4 de la Constitución General de la República, dispone desde el 3 de febrero de 1983 que "toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme lo dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

En tal virtud, para el turismo es de vital importancia que se cuente con la certeza que en nuestro país existen condiciones favorables para una estancia segura de las personas que desean visitarlo. En el ámbito internacional, la materia sanitaria juega un papel fundamental en el desarrollo de los pueblos, por lo que el instrumento jurídico que se comenta permite a la autoridad sanitaria ejercer un efectivo control en esta materia.

Entre los artículos que se encuentran relacionados con la entrada a nuestro país de turistas, se encuentran los siguientes:

El artículo 6, indica que la Secretaría de Salud podrá impedir o restringir la entrada o salida de todo tipo de vehículos, personas y carga, cuando se demuestre que representen o constituyan un riesgo para la salud de la población.

Otro de los artículos que interesan es el 19, que señala que la Secretaría de salud someterá a examen médico a cualquier persona que pretenda entrar al territorio nacional, cuando exista sospecha de que su internación constituye un riesgo para la salud de la población.

CAPITULO III

REGULACION FEDERAL PARA INVERSIONISTAS Y PRESTADORES DE SERVICIOS TURISTICOS

1.- LEY FEDERAL SOBRE METROLOGIA Y NORMALIZACION.

Esta Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1992, abroga la ley anterior de la materia que estuvo vigente a partir del 27 de enero de 1988, hasta la entrada en vigor de la ley que ahora se comenta.

La Ley que corresponde analizar, cobra una especial importancia jurídica en esta época en que el gobierno ha decidido iniciar la apertura comercial e incluso integrarnos en un tratado de libre comercio con Estados Unidos de América y Canadá.

En este cuerpo normativo se regulan dos materias: la metrología y la normalización. La primera, materia por no corresponder al tema en estudio, no se tratará en este trabajo. Sin embargo, en cuanto a la normalización, en la actual Ley existen novedades con respecto a la anterior que son sustanciales e inciden directamente en la prestación de servicios que, necesariamente incluye a los turísticos.

El ordenamiento en comentario se divide en seis Títulos: Disposiciones Generales, De la metrología, De la normalización, Disposiciones sobre acreditación y certificación, Procedimientos de verificación y el último título se refiere a las disposiciones sobre incentivos, sanciones y recursos.

Como anteriormente se expresó, este punto se referirá a los comentarios de la Ley en cuanto a la normalización. En este sentido, los objetivos de la Ley, en cuanto a normalización, certificación, acreditación y verificación, son los siguientes:

a) Fomentar la transparencia y eficiencia en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas.

b) Instituir la Comisión Nacional de Normalización para que coadyuve en las actividades que sobre normalización corresponda realizar a las distintas dependencias de la administración pública federal.

c) Establecer un procedimiento uniforme para la elaboración de normas oficiales mexicanas por las dependencias de la administración pública federal.

d) Promover la concurrencia de los sectores público, privado, científico y de consumidores en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas.

e) Coordinar las actividades de normalización, certificación, verificación y laboratorios de prueba de las dependencias de la administración pública federal.

f) Establecer el sistema nacional de acreditamiento de organismos de normalización y de certificación, unidades de verificación y de laboratorios de prueba y de calibración, y

9) En general, divulgar las acciones de normalización y demás actividades relacionadas con la materia.

Es importante indicar las facultades de las dependencias, en cuanto a las normas oficiales mexicanas, en este sentido, el artículo 38 de la multicitada Ley, señala que las dependencias, según su ámbito de competencia deberán:

"I.- Contribuir en la integración del Programa Nacional de Normalización con las propuestas de normas oficiales mexicanas. Expedir normas oficiales mexicanas en las materias relacionadas con sus atribuciones;

III.- Ejecutar el Programa Nacional de Normalización en sus respectivas áreas de competencia.

IV.- Constituir los comités de evaluación y consultivos nacionales de normalización, así como prestarles el asesoramiento necesario;

V.- Certificar, verificar e inspeccionar que los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades cumplan con las normas oficiales mexicanas;

VI.- Aprobar, previo a su acreditamiento, la operación en su área de competencia de los organismos nacionales de normalización, de certificación, laboratorios de pruebas y unidades de verificación.

VII.- Coordinarse en los casos que proceda con otras dependencias para cumplir con lo dispuesto en esta Ley, y

VIII.- Coordinarse con las instituciones de enseñanza superior para constituir programas de estudio para formar técnicos calificados.

En este momento es oportuno comentar una duplicidad de funciones que aparece en esta Ley, ya que la fracción II, del artículo anterior establece como una facultad de las dependencias expedir normas oficiales mexicanas en las materias relacionadas con sus atribuciones, pero el artículo 41 de esta ley, en su fracción V, dispone como una facultad de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el expedir normas oficiales mexicanas, entre las cuales se incluyen las que se refieren a los servicios. Esta duplicidad requiere de una aclaración, considerándose oportuna en esta fracción del artículo 41, se especifique la etapa de intervención de la SECOFI y no se utilice la misma acción para las dependencias y para la SECOFI.

El artículo 40, indica la finalidad de las normas oficiales mexicanas, y de las 18 fracciones que se refieren a productos; lo que tiene relación directa con la prestación de servicios turísticos es la fracción III, que indica lo siguiente:

Las normas oficiales mexicanas tendrán como finalidad establecer las características y/o especificaciones que deban reunir los servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal o el medio ambiente general y laboral o cuando se trate de la prestación de servicios de forma generalizada para el consumidor.

La elaboración de normas oficiales mexicanas es responsabilidad de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización, que se integran por personal técnico de las dependencias competentes del Ejecutivo Federal, por organismos de industriales, prestadores de servicios, comerciantes, productores agropecuarios, forestales o pesqueros, así como por centros de investigación científica o tecnológica, colegios de profesionales y consumidores.

También se indica que en la elaboración de normas oficiales mexicanas, deberán considerarse las normas emitidas por organismos internacionales reconocidos por el gobierno mexicano en los términos del derecho internacional. Lo anterior tiene como finalidad que dichas normas no se conviertan en obstáculos innecesarios para el comercio internacional.

El procedimiento para la elaboración de una norma oficial mexicana se inicia con la preparación de un anteproyecto por parte de las dependencias competentes, en nuestro caso sería la Secretaría de Turismo o por los organismos nacionales de normalización. Considerándose la posibilidad de que las personas interesadas podrán presentar a las dependencias, propuestas de normas oficiales mexicanas que serán evaluadas por las propias dependencias y, en su caso, sometidas al conocimiento del comité correspondiente en calidad de anteproyecto.

Los anteproyectos serán en su totalidad puestos a la consideración de los Comités Consultivos Nacionales de normalización para que, en su caso, sean estos cuerpos colegiados los que elaboren el proyecto correspondiente. Posteriormente, dentro de un plazo de 75 días naturales, el Comité Consultivo Nacional de Normalización que conozca de un anteproyecto de norma oficial mexicana podrá formular las observaciones que considere pertinentes, regresando el anteproyecto a la dependencia que lo elaboró para que, en su caso, se introduzcan las modificaciones correspondientes.

La dependencia u organismo que elaboró el anteproyecto contestará las observaciones formuladas por el Comité, en un plazo no mayor de treinta días naturales o, en su caso, realizará las modificaciones correspondientes. Cuando la dependencia que presente el anteproyecto considere injustificadas las observaciones del Comité, podrá solicitar a la presidencia de éste la publicación, sin modificaciones, del anteproyecto en cuestión. Si el Comité decide efectuar la publicación solicitada, ésta se hará considerando el anteproyecto como proyecto.

Posteriormente al cumplimiento de los pasos arriba mencionados y si no hubieren observaciones o de haberse subsanado las mismas, el Comité elaborará el proyecto de norma oficial mexicana, que será publicado íntegramente en el Diario Oficial de la Federación a efecto de que, dentro de un plazo de noventa días, quienes tengan interés en hacerlo presenten sus comentarios al Comité. Una vez concluido el plazo de noventa días para expresar comentarios o sugerencias al proyecto de norma, el Comité estudiará los que hubiere recibido y, en su caso, procederá a modificar el proyecto, contando para ello con un plazo que no podrá exceder de 45 días naturales. Aprobada por el Comité correspondiente una norma oficial mexicana, serán expedidas por la dependencia competente y publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

La Ley que se comenta, prevé la expedición de normas oficiales mexicanas en casos de emergencia, en los cuales la dependencia competente podrá elaborar directamente, aún sin haber mediado anteproyecto o proyecto, la norma oficial mexicana, misma que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y tendrá una vigencia máxima de seis meses, sin embargo, para que una norma expedida con ese carácter se convierta en permanente, deberá presentarse como anteproyecto ajustándose al procedimiento descrito.

Como se puede observar la legislación otorga competencia a los llamados organismos nacionales de normalización para la elaboración de anteproyectos de normas oficiales, conjuntamente con las dependencias competentes. en tal virtud, la integración y funcionamiento de estos organismos resulta fundamental para quienes por el tipo de servicios que desarrollen, tengan interés en la elaboración de normas oficiales mexicanas.

Al respecto el artículo 65 de la Ley en cuestión, establece que:

"Para obtener el acreditamiento por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, como organismo nacional de normalización, se requerirá la aprobación previa de la dependencia competente según la materia de que se trate. El solicitante deberá:

I.- Presentar solicitud por escrito.

II.- Presentar sus estatutos para aprobación de la Secretaría (de Comercio y Fomento Industrial), en donde conste que:

a) Tienen por objeto social el normalizar,

b) Sus labores de normalización se lleven a cabo a través de Comités integrados de manera equilibrada por personal técnico que represente a nivel nacional a productores, distribuidores, comercializadores, prestadores de servicios, consumidores, instituciones de educación superior y científica, colegios de profesionales, así como sectores de interés general y sin exclusión de ningún otro sector de la sociedad que pueda tener intereses en sus actividades;

c) Tengan cobertura nacional, y

III.- Presenten a la Secretaría (De Comercio y Fomento Industrial) el programa de financiamiento que asegure la continuidad en sus actividades.

Como puede observarse la multicitada Ley busca la transparencia y objetividad en la elaboración de las normas oficiales mexicanas, ya que a partir de que sea publicada en el Diario Oficial de la Federación deberán acatarla todos los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades, según sea el caso.

Es importante señalar, por la relevancia que tiene para el sector turístico, lo dispuesto por el artículo 53:

"Cuando un producto o servicio deba cumplir una determinada norma oficial mexicana, sus similares a importarse también deberán cumplir las especificaciones establecidas en dichas normas.

Para tal efecto, antes de su internación al país, se deberá contar con el certificado o autorización de la dependencia competente para regular el producto o servicio correspondiente; o de órganos reguladores extranjeros que hayan sido reconocidos o aprobados por las dependencias competentes, mediante acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación, o de organismos de certificación acreditados.

En la Ley, existe otra figura que se denomina Norma Mexicana, que más bien se trata de referencias, no obligatorias, para determinar la calidad de los productos y servicios de que se trate, particularmente para la protección y orientación de los consumidores y de conformidad con el artículo 54 de esta Ley, las normas mexicanas en ningún caso podrán contener especificaciones inferiores a las establecidas en las normas oficiales mexicanas.

En la Ley de Metrología y Normalización se instituye la Comisión Nacional de Normalización con el fin de coadyuvar en la política de normalización y permitir la coordinación de actividades que en esta materia corresponde realizar a las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal. Está integrada dicha Comisión con representantes de las siguientes dependencias y entidades:

Subsecretario de: Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Energía Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes, Salud, Trabajo y Previsión Social, Turismo y Pesca. También por representantes de la Asociación nacional de universidades e Institutos de Enseñanza Superior, de las Cámaras y asociaciones de industriales y comerciantes del país que determinen las dependencias; de organismos nacionales de normalización y organismos del sector social productivo. Integran también esta Comisión Nacional, los titulares del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; de los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial, del Centro Nacional de Metrología; del Instituto Nacional del Consumidor, del Instituto Mexicano de Comunicaciones; del Instituto Mexicano del Transporte; del Instituto Nacional de pesca y de los institutos de investigación que se consideren pertinentes.

La Comisión que se menciona en el párrafo anterior tiene las siguientes funciones, según el artículo 60 de la Ley en comentario:

- I.- Aprobar anualmente el Programa Nacional de Normalización y vigilar su cumplimiento.*
- II.- Establecer reglas de coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal y organizaciones privadas para la elaboración y difusión de normas y su cumplimiento.*
- III.- Recomendar la elaboración de las normas que considere convenientes,*
- IV.- Resolver las discrepancias que puedan presentarse en los trabajos de los comités consultivos nacionales de normalización;*

V.- Opinar, cuando se le solicite, sobre el acreditamiento de organismos nacionales de normalización;

VI.- Proponer la integración de grupos de trabajo para el estudio e investigación de materias específicas;

VII.- Proponer las medidas que se estimen oportunas para el fomento de la normalización;

VIII.- Dictar los lineamientos para la organización de los Comités de evaluación y consultivos nacionales de normalización; y

IX.- Todas aquellas que sean necesarias para la realización de las funciones señaladas.

Como se ha podido constatar en el transcurso de este estudio, los servicios turísticos quedan enmarcados dentro de los que se regulan en la Ley de Metrología y Normalización. Por tal virtud, las Cámaras y Asociaciones de prestadores de los diversos servicios turísticos del país deberán iniciar sus propuestas de anteproyectos de normas oficiales sobre la calidad de los servicios que se presten en el país, para que sean presentadas ante la SECTUR y sea ésta dependencia la encargada de continuar con el trámite que se describe en los artículos expuestos con anterioridad, hasta lograr su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

2. - LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Otra de las Leyes federates de reciente expedición y directamente relacionada con la actividad turística es la Ley Federal de Protección al Consumidor que regula la prestación de servicios en relación con los consumidores de los mismos. En este ordenamiento quedan incluidos los servicios turísticos. En efecto, esta nueva Ley, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992 y entró en vigor al día siguiente, abrogándose la Ley de diciembre de 1975.

El artículo 1, establece que su objeto es promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Aquí debe entenderse la equidad en el sentido aristotélico de aplicación justa de la ley en el caso concreto, como una forma específica de la justicia y la seguridad jurídica como el dar certeza, certidumbre conforme al orden jurídico, a las relaciones entre proveedores y consumidores.

En el mismo artículo se indican los principios básicos en las relaciones de consumo que son las siguientes:

I.- La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos;

II.- La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones.

III.- La información adecuada y clara sobre diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representen;

IV.- La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos;

V.- El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, administrativa y técnica a los consumidores.

VI.- El otorgamiento de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos; y

VII.- La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios.

El artículo 2 define a los consumidores y proveedores de la siguiente manera:

Consumidor: la persona física o moral que adquiera, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. No es consumidor quien adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción transformación comercialización o prestación de servicios a terceros.

Proveedor: la persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios.

En este apartado puede hacerse referencia nuevamente a la Ley Federal de Turismo en vigor que, por su parte define a los prestadores de servicios y a los turistas. Consideramos conveniente hacer la comparación, ya que la Ley que ahora revisamos, considera a los primeros como proveedores y a los segundos como consumidores.

Para la Ley Federal de Turismo, Prestador de Servicios Turísticos es la persona física o moral que habitualmente proporcione, intermedie o contrate con el turista, la prestación de los servicios a que se refiere la ley, y Turista es la persona que viaja desplazándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual y que utilice alguno de los servicios turísticos a que se refiere esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para efectos migratorios por la Ley General de Población.

La Procuraduría Federal del Consumidor es el organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene funciones de autoridad administrativa que está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Asimismo, le corresponde vigilar el cumplimiento de la Ley y sancionar su incumplimiento, siendo este único organismo el competente para imponer las sanciones que marca la propia ley.

Entre las atribuciones de este organismo, que establece el artículo 24 de la ley en comentario, destacamos las que tienen relación directa o indirecta con la actividad turística, entre ellas se encuentran las siguientes:

- a.- Promover y proteger los derechos del consumidor.*
- b.- Procurar y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones, recursos trámites o gestiones que procedan.*
- c.- Representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas, y ante los proveedores.*
- d.- Actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos.*
- e.- Vigilar y verificar el cumplimiento de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y coordinarse con otras dependencias legalmente facultadas para inspeccionar precios y para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y a la vez evitar duplicación de funciones.*

En esta fracción es en la cual se duplican las funciones con la Secretaría de Turismo, ya que ambas dependencias tienen competencia para llevar a cabo visitas de verificación e imponer sanciones por incumplimiento de los prestadores de servicios turísticos. La solución que se le ha dado a este problema es que la SECTUR lleve a cabo las visitas de verificación de los prestadores de servicios turísticos y, en su caso, imponga sanciones, y la PROFECO atienda las quejas que directamente presenten los turistas en contra de los prestadores de servicios. Sin embargo, la solución expuesta debe estipularse en un convenio, tal como lo dispone la fracción comentada.

f - Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores conforme a los procedimientos establecidos en esta Ley, y

g.- Aplicar las sanciones que establece la Ley.

3.- LEY ORGANICA DE LA FRACCION I, DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION GENERAL.

En base a este ordenamiento legal durante muchos años la actividad turística nacional sufrió un estancamiento debido a las restricciones que se establecen a los extranjeros para la adquisición de propiedades en determinadas zonas del país.

En efecto, el artículo 1, dispone que ningún extranjero podrá adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras, y de cincuenta en las playas, ni ser socio de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio en la misma faja.

Asimismo, se indica que para que un extranjero pueda formar parte de una sociedad mexicana que tenga o adquiera el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en el territorio de la República, tendrá que realizar un convenio con la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacional respecto a la parte de los bienes que le toca en la sociedad, y de no invocar, por lo mismo, la protección de su Gobierno, por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubiere adquirido o adquiera como socio de la sociedad de que se trate.

Las estrictas estipulaciones de esta Ley, debieron irse adecuando a la modernización del país y a los nuevos cauces de la economía nacional, dado que entre otras cosas cuando fue promulgada la presente ley, no existía un auge

turístico como ahora. En tal virtud, las leyes y reglamentos que comentaremos a continuación vinieron a esclarecer y otorgar facilidades a los extranjeros que quisieren invertir en el desarrollo de la economía del país.

4.- LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA, Y SU REGLAMENTO.

Como su nombre lo indica este ordenamiento legal tiene por objeto promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país, según se expresa en el artículo 1 de la propia Ley.

Es importante señalar el contenido del artículo 3, que a la letra dice "Los extranjeros que adquieran bienes de cualquier naturaleza en la República mexicana, aceptan por ese mismo hecho, considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar la protección de su Gobierno por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido."

Por otra parte el artículo 5 señala, entre otras cosas que en los casos en que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, la inversión extranjera podrá participar en una proporción que no exceda del 49% del capital de las empresas y siempre que no tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Otra de las limitantes a la inversión extranjera que se relaciona de manera estrecha con las actividades turísticas, es el contenido del artículo 7, que establece: "Los extranjeros, las sociedades extranjeras y las sociedades mexicanas que no tengan cláusulas de exclusión de extranjeros, no podrán adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas.

Las sociedades extranjeras no podrán adquirir el dominio de las tierras y aguas u obtener concesiones para la explotación de aguas..."

Como una facilidad para las inversiones turísticas el artículo 18 de esta ley dispone que se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que autorice en cada caso la conveniencia de conceder a las instituciones de crédito, permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas en la franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras o en la zona de cincuenta kilómetros a lo largo de las playas del país, siempre que el objeto de la adquisición sea el de permitir la

utilización y el aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios, sin constituir derechos reales sobre ellos, pudiendo emitir para estos efectos certificados de participación inmobiliaria, nominativos y no amortizables.

Según el artículo 20, la duración de los fideicomisos a que se refiere la Ley, en ningún caso excederán de treinta años. La institución fiduciaria conservará siempre la propiedad de los inmuebles, tendrá la facultad de arrendarlos por plazos no superiores a diez años, y la extinción del fideicomiso podrá transmitir la propiedad a personas legalmente capacitadas para adquirirla.

El Reglamento de esta Ley tiene como finalidades el reiniciar el proceso de crecimiento en forma estable y sostenida, para lo cual debe propiciarse la inversión productiva que conlleve a la generación de empleos.

Por otra parte, en los considerandos de este ordenamiento reglamentario se expresa que en el proceso de modernización de la economía nacional se reconoce que la participación de la inversión foránea no puede ser indiscriminada pero que es necesaria para complementar los esfuerzos del ahorro nacional. Asimismo, se dice que entre los beneficios de la inversión extranjera se encuentra que complementa el ahorro de los países, genera empleos bien remunerados, trae tecnología competitiva y coadyuva a su inserción en los flujos comerciales internacionales.

En suma, el Reglamento de esta Ley, coadyuva a actualizar la rectoría del Estado sobre procesos económicos en el país, al desarrollar una regulación eficiente, moderna y adecuada sobre la inversión extranjera y al establecer las bases para promover la inversión privada en general.

Este Reglamento tiene interés para las inversiones turísticas que se llevan a cabo en las costas de nuestro territorio nacional que, en gran parte provienen de inversionistas extranjeros que deben sujetarse a las disposiciones de este ordenamiento que tiene entre sus propósitos fundamentales otorgar certidumbre a los inversionistas extranjeros respecto a los criterios y condiciones de la legislación mexicana.

Uno de los aspectos que más se relacionan con el turismo es la regulación de los fideicomisos, pues como quedó establecido en el comentario a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, es la única manera legal por la cual los extranjeros pueden adquirir propiedades en fronteras y litorales mexicanos. A este respecto, el Reglamento pretende simplificar y aclarar las reglas para los fideicomisos que permitan el acceso a los extranjeros a inversiones turísticas, simplificándose también los trámites de registro que todas las empresas tienen que cumplir ante la Secretaría de Relaciones exteriores.

En cuanto a estos puntos, los artículo 5, 8, 12 y relativos de la Ley de Inversiones, conceden facultades a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para resolver sobre solicitudes de permisos para invertir en México, formuladas por extranjeros. El artículo 2 del Reglamento, establece que las solicitudes se presentarán ante el Secretario Ejecutivo y que se sujetarán a los siguientes plazos de trámite:

1.- Diez días para que el Secretario Ejecutivo declare integrado el expediente o solicite informes o aclaraciones. Si no se declara integrado el expediente, o no se piden informes o aclaraciones dentro de ese plazo, se tendrá como integrado el expediente.

2.-Treinta días, a partir de la fecha de integración del expediente, para que el Secretario Ejecutivo someta la solicitud a la consideración de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

3.- Treinta días, para que la citada Comisión resuelva la solicitud.

4.- Cuarenta y cinco días para que la Secretaría emita al acto que corresponde con apego a la resolución de la Comisión, a partir de la fecha señalada.

5.- Quince días para que el Secretario Ejecutivo emita las resoluciones que sean de su competencia, desde la fecha en que se integre el expediente respectivo y para que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial emita "el acto que le corresponde, con apego a la resolución que el Secretario Ejecutivo expida" a partir de la fecha mencionada.

Entre otras disposiciones relacionadas con las actividades turísticas se encuentran las siguientes:

El artículo 12 indica que la Secretaría de Relaciones exteriores podrá autorizar a inversionistas extranjeros y a sociedades sin "cláusula de exclusión de extranjeros" para que adquieran derechos de fideicomiso de acciones representativas de capital social de sociedades con "cláusula de exclusión de extranjeros", que tengan en propiedad inmuebles ubicados dentro de la zona restringida, siempre que las sociedades con dicha cláusula, realicen inversiones productivas para la realización de actividades industriales o turísticas y se cumplan las disposiciones del capítulo relativo a inmuebles del Reglamento en comentario.

El artículo 17, establece que la Secretaría de Relaciones Exteriores otorgará el permiso para constituir fideicomisos en zonas prohibidas para extranjeros, de conformidad con los criterios siguientes:

"1.- Cuando los fideicomisarios sean inversionistas extranjeros

a.- Los bienes inmuebles fideicomitidos deberin destinarse exclusivamente a la realización de actividades turísticas.

Para el otorgamiento de permisos relativos a fideicomisos para la realización de actividades residenciales y, turísticas con fines residenciales, incluyendo condominales, que se ubiquen en la Península de Baja California y la zona restringida de las fronteras del país, la Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá de acuerdo a los criterios legales correspondientes.

Por otra parte el artículo 19 del Reglamento en comentario, señala que se considerarán entre las actividades industriales y turísticas, las de construcción por cuenta propia, alquiler, establecimiento, explotación y operación de:

-Parques, fraccionamientos industriales, hoteleros y residenciales;

-Hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes,.

-Almacenes, bodegas y naves industriales;

-Casas-habitación y edificios para vivienda de trabajadores y empleados de empresas industriales y turísticas;

-Desarrollos o complejos turísticos,-Marinas turísticas,

-Muelles y las instalaciones industriales, turísticas y comerciales establecidas en éstos, y

-Establecimientos para restaurantes, cafeterías, bares y comercios en general.

Con este reglamento se otorgó una claridad jurídica a las inversiones que se llevan a cabo en el sector turístico y al mismo tiempo se logró incentivar las inversiones. Con estas bases los extranjeros que decidan invertir en la actividad turística de México tienen un sustento legal que les garantiza su inversión.

5.- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

El establecimiento de los desarrollos turísticos debe sujetarse a las disposiciones que sobre desarrollo urbano establece la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual, en términos generales prevé la concurrencia en materia de

asentamientos humanos, a efecto de planear y regular su ordenamiento territorial y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimientos de los centros de población; así como definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad de dichos centros.

Por otra parte, define los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Esta ley tiene una estrecha relación con las responsabilidades municipales encargadas del desarrollo urbano de los centros de población, igualmente faculta a los estados y municipios para que participen activamente en la determinación y planeación de sus centros de población, muchos de los cuales son de índole turística. por otra parte, determina la creación de reservas territoriales necesarias para el crecimiento ordenado de los centros de población.

En el Programa Nacional de Desarrollo, que la ley señala, deberán ser establecidos el padrón de distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional, las orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales, y los lineamientos y estrategias que orienten la inversión pública y privada a proyectos prioritarios para el desarrollo urbano del país.

Por su parte, los programas estatales y municipales de desarrollo urbano son formulados, aprobados, administrados, evaluados y vigilados por las autoridades locales; correspondiendo específicamente a los municipios expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes y programas de desarrollo urbano y declaratorias de reservas, usos y destinos de áreas y predios, atribuciones que ejercerá a través de los Cabildos de los Ayuntamientos o con el control y evaluación de éstos.

6.- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

La Ley General de Bienes Nacionales contempla la normatividad específica que debe aplicarse a los desarrollos turísticos cuando afecten bienes del dominio público de la federación.

En términos generales esta Ley determina la composición del patrimonio nacional, lo cual es de fundamental importancia para la actividad turística, en virtud de que muchos de los atractivos turísticos pertenecen al patrimonio nacional, dividiéndose éste en público y privado. De tal manera que, la riqueza turística del país que forma parte del patrimonio nacional de orden público, incluye las zonas arqueológicas y los monumentos históricos o artísticos, pudiéndose integrar, la zona federal marítimo terrestre, lo puertos, bahías y ensenadas, entre otras.

Las restricciones contenidas en esta Ley, se aplican a los desarrollos turísticos que se ubiquen en playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados natural o artificialmente al mar

Por tanto, si el desarrollo turístico pretende establecerse en bienes de uso común, como playas, zona federal marítimo terrestre o en puertos, bahías, radas o ensenadas, se deberá considerar aprovechamiento especial y por ende, requiere concesión o permiso otorgados con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes.

Para tal efecto, se considera playa marítima las panes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo.

El artículo 49, de la Ley que ahora nos ocupa, indica que la zona federal marítimo terrestre se constituirá en las playas, por veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas o, en su caso, a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos al mar, hasta cien metros río arriba; en cayos y arrecifes por la totalidad de su superficie, en lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales de agua marina que se comuniquen directa o indirectamente con el mar, por una faja de veinte metros; en marinas artificiales solamente se constituye zona federal marítimo terrestre cuando entre la marina y el mar no medie zona federal marítimo terrestre, caso en el que ésta quedará constituida por no más de tres metros de ancho y se delimitará procurando que no interfiera con el uso o destino de sus instalaciones.

7.- LEY DE AGUAS NACIONALES.

Es conveniente señalar que casi la totalidad de las aguas que se encuentran dentro del territorio nacional se consideran aguas propiedad de la nación y por lo tanto, su explotación, uso o aprovechamiento, distribución y control, así como la preservación de su calidad y su cantidad se encuentran sujetas a la Ley de Aguas Nacionales.

Conforme a lo anterior y con fundamento en los artículos 20 y 82 de la Ley citada, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales por parte de personas físicas o morales, en actividades industriales, de acuacultura, turismo y otras actividades productivas, solo puede realizarse mediante concesión otorgada por la Comisión Nacional del Agua.

Una vez obtenida la concesión, el titular está obligado a ejecutar las obras y trabajos de explotación, uso o aprovechamiento, cubrir los pagos fiscales, cumplir las normas en materia de seguridad hidráulica, operar, mantener o conservar las obras respectivas, cumplir con los requisitos de uso eficiente de agua y realizar su reuso conforme a las normas oficiales.

El artículo 88, de la Ley en comentario, ordena que las descargas de aguas residuales deben sujetarse a las condiciones establecidas para tal efecto en la propia Ley y en las normas oficiales mexicanas, por lo cual las personas físicas o morales para descargar en forma permanente, intermitente o fortuita aguas residuales en cuerpos receptores que sean aguas nacionales o demás bienes nacionales incluyendo aguas marinas, así como cuando se infiltren en terrenos que puedan contaminar el subsuelo o los mantos acuíferos, requieren obtener permiso de la Comisión Nacional del Agua, la cual para otorgar el permiso deberá tomar en cuenta la clasificación de los cuerpos de agua, las normas oficiales mexicanas y las condiciones particulares que requiera cumplir la descarga.

En relación con las normas oficiales mexicanas es importante destacar que existe la NOM-CCA-026-ECO11993, que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a cuerpos receptores provenientes de restaurantes o de hoteles.

8.- LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE.

Esta Ley, expedida en 1988, responde al propósito de contribuir a preservar y restaurar el equilibrio ecológico y fomentar la protección al ambiente del país. Es incuestionable que en variadas ocasiones el desarrollo de actividades y proyectos turísticos generan importantes repercusiones sobre el ambiente, ya sea porque se afecten recursos naturales o que se aprovechen diversas especies de flora y fauna o de recursos naturales.

La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, incorpora disposiciones que resultan aplicables a la realización de actividades turísticas, dentro de éstas resaltan por su importancia las referidas a los siguientes aspectos:

- 1.- **Ordenamiento ecológico del territorio.**
- 2.- **Evaluación del impacto ambiental.**
- 3.- **Régimen de las áreas naturales protegidas.**

1).- En relación con el ordenamiento ecológico del territorio, cabe señalar que esta Ley, lo considera uno de los instrumentos para llevar a cabo la política general de ecología, concibiéndolo como el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger al ambiente.

De conformidad con las disposiciones de la ley que se comenta, el ordenamiento ecológico es un instrumento que busca armonizar el desarrollo social y económico con la integridad y estabilidad de los ecosistemas, para tal efecto, se establece que dicho instrumento deberá considerar la naturaleza y características de cada ecosistema, dentro de la regionalización económica del país; la vocación de cada zona o región en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes; los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efectos de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales; el equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales y el impacto ambiental generado por la fundación de nuevos asentamientos humanos y la realización de diversas obras o actividades.

Asimismo, se prevé que dicho instrumento de política ecológica debe ser observado en la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales, en la localización y autorización de actividades productivas y en las acciones de fundación, conservación, crecimiento y mejoramiento de los centros de población.

En cuanto a la actividad productiva secundaria y de servicios, la Ley establece que el ordenamiento ecológico será considerado en la realización de obras públicas susceptibles de influir en la localización de las actividades productivas en el financiamiento a las actividades económicas para inducir su adecuada localización, y en su caso su reubicación; en el otorgamiento de estímulos fiscales orientados a promover la adecuada localización de las actividades productivas; y en las autorizaciones para la construcción y operación de plantas o establecimientos industriales, comerciales o de servicios.

Por su parte, en la planeación de los asentamientos humanos se deberá observar el ordenamiento ecológico cuando se funden nuevos centros de población, cuando se constituyan reservas territoriales y se determinen usos, previsiones y destinos del suelo urbano; cuando se realice la reordenación urbana del territorio y los programas del Gobierno Federal para infraestructura, equipamiento urbano y

vivienda y, cuando se financien estos dos últimos por sociedades nacionales de crédito y otras entidades paraestatales.

Es preciso señalar que el ordenamiento ecológico del territorio se clasifica en nacional, estatal y municipal, correspondiendo a los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal expedir, en el ámbito de sus respectivas competencias, los instrumentos mediante los cuales se establezcan las previsiones que deberán ser observadas tanto por los particulares como por las autoridades.

Cabe destacar que a la fecha no se ha logrado instrumentar adecuadamente el establecimiento del ordenamiento ecológico del territorio, por lo que este aspecto constituye solo potencialmente una limitante a la actividad turística.

2).- Otro de los instrumentos de política ecológica previstos por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es la evaluación del impacto ambiental. Desde nuestro punto de vista ésta constituye uno de los mecanismos más importantes en la materia, en virtud de que es el acto mediante el cual la autoridad, previamente a la realización de cualquier obra o actividad que tenga un efecto negativo sobre el ambiente, determina las medidas que se deben adoptar para evitar o reducir los impactos ambientales que pudieran ocurrir en cualquier etapa del desarrollo de dicha obra o actividad.

Atendiendo a lo dispuesto por el Artículo 28 de la Ley que se comenta, la realización de obras o actividades públicas o privadas que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos y las normas (oficiales mexicanas) emitidas por la Federación para proteger al ambiente, deberán sujetarse a la autorización previa del Gobierno Federal, así como al cumplimiento de los requisitos que se les impongan una vez evaluado el impacto ambiental que pudieron originar... "

En el procedimiento que se sigue para la evaluación del impacto ambiental, primeramente es necesario presentar un informe preventivo, de cuyo análisis la autoridad determinará si amerita o no presentarse la manifestación de impacto ambiental. Esta regla, también como es sabido, tiene dos excepciones donde siempre es obligatorio presentar directamente una manifestación de impacto ambiental a saber, en el caso de actividades que se realicen en áreas naturales protegidas o que impliquen el aprovechamiento forestal de selvas tropicales o de especies de difícil regeneración.

En complemento, el artículo 29 del citado ordenamiento prevé que corresponderá al Gobierno Federal evaluar el impacto ambiental particularmente tratándose entre otras materias, de desarrollos turísticos federales.

Es de hacer notar que, ni la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ni su Reglamento en materia de impacto ambiental, definen lo que debe entenderse como desarrollo turístico federal, con lo que en los hechos se generan serias dificultades para determinar si la evaluación respectiva debe ser realizada por el Gobierno Federal o por los Gobiernos Estatales o Municipales.

Asimismo, es pertinente comentar que la demás legislación aplicable a las actividades turísticas tampoco prevé una definición de desarrollos turísticos federales.

Por lo anterior, a fin de delimitar el ámbito de actuación de los tres ordenes de gobierno en la evaluación del impacto ambiental de los desarrollos turísticos, es preciso establecer criterios que permitan orientar tanto a las autoridades como a los particulares sobre lo que debe ser considerado un desarrollo turístico federal. Desde nuestro punto de vista, tal carácter corresponde a los desarrollos turísticos que presentan alguna de las siguientes cualidades:

- a).- Que se lleve a cabo dentro de una zona declarada por el Ejecutivo Federal como de desarrollo turístico prioritario.*
- b).- Que se lleve a cabo con financiamiento de instituciones federates.*
- c).- Que sea promovido por alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.*
- d).- Que se lleve a cabo en bienes o zonas de jurisdicción federal o dentro de áreas naturales protegidas de interés de la federación.*
- e).- Que se lleve a cabo en zonas en donde habitan especies de flora o fauna endémicas, amenazadas o en peligro de extinción.*

Por otra parte, conviene señalar que tanto la Ley comentada como su Reglamento en materia de impacto ambiental, señalan el procedimiento y las formalidades que deberán ser observadas para que quien pretenda llevar a cabo un desarrollo turístico presente su manifestación de impacto ambiental, a fin de que la Secretaría de Desarrollo Social, emita la autorización correspondiente.

3).- El tercero de los aspectos contemplados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que es posible relacionar directamente con las actividades turísticas, es el referido al régimen de las áreas naturales protegidas. En efecto, la Ley establece que la determinación de dichas áreas

tiene como propósitos, entre otros, preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos; salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que dependen la continuidad evolutiva, particularmente las endémicas, amenazadas o en peligro de extinción; asegurar el aprovechamiento racional de los ecosistemas y sus elementos y proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos de importancia para la cultura y la identidad nacionales.

De acuerdo con los fines que se pretenden cumplir, la Ley clasifica a las áreas naturales protegidas de interés de la Federación como sigue:

- Reservas de la Biosfera.*
- Reservas Especiales de la Biosfera.*
- Parques Nacionales.*
- Monumentos Naturales.*
- Parques Marinos Nacionales.*
- Áreas de Protección de Recursos Naturales.*
- Áreas de Protección de Flora y Fauna.*

La creación de las áreas naturales protegidas se realiza mediante declaratoria que expide el Ejecutivo Federal, en la cual además se establece la delimitación precisa del área, señalando la superficie, deslinde y, en su caso, la zonificación correspondiente, las modalidades a las que se sujetará dentro del área el uso o aprovechamiento de los recursos naturales, la descripción de las actividades que podrán llevarse a cabo, así como las modalidades y limitaciones a las que se sujetarán.

Es importante destacar que dependiendo de la categoría que corresponda a un área natural protegida, es posible llevar a cabo diversas obras o actividades, por ejemplo, tratándose de reservas de la biósfera, las únicas actividades que es posible realizar dentro de las zonas son de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación científica y de educación ecológica, y dentro de las zonas de amortiguamiento sólo se pueden realizar actividades productivas de las comunidades que ahí habitan, de investigación aplicada y de capacitación. Es decir, en estas zonas está prácticamente prohibido el desarrollo de actividades turísticas, sin embargo, algunas declaratorias de áreas naturales protegidas anteriores a la promulgación de la Ley permitieron el desarrollo de actividades turísticas en la zona, entre ellas podemos mencionar las denominadas "Montes Azules", "La Michila" y "Mapimi" cuyos decretos de creación fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 12 de enero de 1978 y 18 y 19 de julio de 1979, respectivamente.

Como se observa, en este caso se presenta un conflicto de normas, dado que por un lado existe una norma de mayor jerarquía que es la Ley, que prohíbe el desarrollo de actividades turísticas en esta categoría de áreas naturales protegidas, y por el otro una norma de menor jerarquía y además anterior a la primera. Aplicando la técnica para la solución de conflictos de leyes, resulta que la norma válida es la contenida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, pero al no podersele dar efectos retroactivos se deben respetar los derechos ya adquiridos, por lo que en las áreas referidas, si bien pueden seguir desarrollando sus actividades las empresas turísticas que se hayan constituido al amparo de tales decretos y hasta antes de la entrada en vigor de la Ley, resulta jurídicamente improcedente la autorización de nuevas negociaciones en este rubro.

Es conveniente destacar, que en caso de los parques nacionales la Ley sí permite la realización de actividades turísticas, siempre y cuando se consideren las restricciones contenidas en el decreto de creación correspondiente, así como las disposiciones aplicables en materia de impacto ambiental.

9.- REGLAMENTO PARA EL USO Y APROVECHAMIENTO DEL MAR TERRITORIAL, VIAS NAVEGABLES, PLAYAS, ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE Y TERRENOS GANADOS AL MAR.

Este Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de agosto de 1991 y se fundamenta en la ley General de Bienes Nacionales, la de Navegación y Comercio Marítimos y la de Vías Generales de Comunicación, siendo su objeto proveer al cumplimiento de dichas leyes en lo que se refiere al uso, aprovechamiento, control, administración, inspección y vigilancia de las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

Este reglamento dispone, entre otras cosas que, las playas son bienes de dominio público de la Federación, inalienables e imprescriptibles y no están sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional.

Este ordenamiento, establece que para el uso, aprovechamiento o explotación de la materia que regula, se requiere concesión expedida por la Secretaría de Desarrollo Social, cuyas especificaciones se encuentran en los artículos 29, 31 y 39 del Reglamento en cuestión.

Una disposición relevante de este reglamento lo constituye el artículo 6, que señala que para el debido aprovechamiento, uso, explotación, administración y vigilancia de las playas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados

al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, se consideraran sus características y uso turístico, industrial, agrícola o acuícola, en congruencia con los programas maestros de control y aprovechamiento de tales bienes, cuya elaboración está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social.

En cuanto a la normatividad de las playas, que están relacionadas estrechamente con la actividad turística que se lleva a cabo en los principales centros turísticos de México y que constituyen uno de los principales atractivos del país, dicho reglamento dispone lo siguiente:

Las playas y la zona marítimo terrestre podrán disfrutarse y gozarse por toda persona sin más limitaciones y restricciones que las siguientes:

1.- La SEDESOL dispondrá las áreas, horarios y condiciones en que no podrán utilizarse vehículos y demás actividades que pongan en peligro la integridad física de los usuarios de las playas, de conformidad con los programas maestros de control,

2.- Se prohíbe la construcción e instalación de elementos y obras que impidan el libre tránsito por dichos bienes, con excepción de aquéllas que apruebe la Secretaría de Desarrollo Social, atendiendo las normas de desarrollo urbano, arquitectónicas y las previstas en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

3.- Se prohíbe la realización de actos o hechos que contaminen las áreas públicas de las playas.

En cuanto a los requisitos para solicitar la concesión de las áreas a que se refiere este reglamento, el artículo 26 indica que toda solicitud de concesión deberá hacerse por escrito ante la Secretaría de Desarrollo Social, en original y dos copias proporcionando los datos y elementos siguientes:

1.- Nombre, nacionalidad y domicilio del solicitante; cuando se trate de personas morales, se deberá acompañar el acta constitutiva de la empresa; cuando se trate de personas físicas se deberá proporcionar el acta de nacimiento;

2.- Plano de levantamiento topográfico referido a la delimitación de la zona o en su defecto, a cartas del territorio nacional en coordenadas geodésicas. La superficie estará limitada por una poligonal cerrada, presentando su cuadro de construcción, se incluirá también un croquis de localización, con los puntos más importantes de localización;

3.- Descripción detallada del uso, aprovechamiento o explotación que se dará al área solicitada,

4.- Cuando se pretenda realizar la explotación de materiales deberán precisarse sus características volúmenes de extracción, su valor comercial y el uso a que vayan a destinarse;

5.- Para los efectos de la prelación establecida en el artículo 24 de este Reglamento, se deberán acompañar los documentos que acrediten los supuestos referidos;

6.- Instalaciones que pretendan llevarse a cabo, anexando los planos y memorias descriptivas de las obras;

7.- Cuando existan edificaciones o instalaciones en el área de que se trate realizadas por el solicitante, se indicarán mediante los planos o memorias correspondientes y se presentará el acta de reversión de los inmuebles en favor de la Federación, misma que será previamente levantada por autoridad competente;

8.-Monto de la inversión total que se proyecte efectuar, con un programa de aplicación por etapas;

9.-Constancias de las autoridades estatales y municipales, respecto de la congruencia de los usos del suelo en relación al predio colindante, y

10. - Término por el cual se solicita la concesión.

El mismo artículo establece un término de 30 días naturales para resolver lo procedente y notificar al interesado.

Finalmente se considera importante mencionar las obligaciones que adquieren los concesionarios de la zona federal marítimo terrestre; al respecto el artículo 29, indica lo siguiente:

1.- Ejecutar únicamente el uso, aprovechamiento o explotación consignado en la concesión;

2.- Iniciar el ejercicio de los derechos consignados en la concesión, a partir de la fecha aprobada por la SEDESOL;

3.- Iniciar las obras que se aprueben, dentro de los plazos previstos en la concesión, comunicación a la Secretaría de la conclusión dentro de los tres días hábiles siguientes,

4.- Responder de los daños que pudieran causarse por defectos o vicios en las construcciones o en los trabajos de reparación o mantenimiento.

5.- Cubrir los gastos de deslinde y amojonamiento del área concesionada,

6.- Mantener en óptimas condiciones de higiene el área concesionada;

7.- Cumplir con los ordenamientos y disposiciones legales y administrativas de carácter federal, estatal o municipal,

8.- Coadyuvar con la Secretaría de Desarrollo Social en la práctica de las inspecciones que ordene en relación con el área concesionada;

9.- Realizar únicamente las obras aprobadas en la concesión, o las autorizadas posteriormene por la Secretaría de Desarrollo Social,

10.- Desocupar y entregar dentro del plazo establecido por la SEDESOL, las áreas de que se trate en los casos de extinción de las concesiones; y

11.- Cumplir con las obligaciones que se establezcan a su cargo en la concesión.

10.- REGLAMENTO PARA EL AUTOTRANSPORTE FEDERAL EXCLUSIVO DE TURISMO.

Este Reglamento se deriva de la Ley de Vías Generales de Comunicación y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1990.

Las razones de la expedición de este reglamento son entre otras, que la modernización del país requiere medidas de coordinación y suficiencia de los diferentes servicios que concurren a la atención del turismo nacional y extranjero para promover el desarrollo regional.

Como primera disposición es necesario delimitar el ámbito y materia de aplicación de este ordenamiento, ya que únicamente se aplica en los caminos de jurisdicción federal.

Define el servicio de autotransporte federal exclusivo de turismo como el servicio destinado a la movilización de personas con fines recreativos, educativos,

culturales, de negocios, convenciones y de esparcimiento de y hacia centros o zonas de interés turístico.

En el artículo 3 se indica que corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes planear, autorizar mediante concesión o permiso, coordinar, controlar, vigilar, inspeccionar y verificar los servicios de autotransporte federal exclusivo de turismo, sin perjuicio de las facultades que competan a otras autoridades.

Por otra parte, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, fija y modifica de ser el caso, las tarifas y sus reglas de aplicación, así como las normas técnicas y administrativas a que deban sujetarse los servicios de autotransporte federal exclusivo de turismo.

La SCT, para la explotación del servicio público de autotransporte federal exclusivo de turismo de frecuencia regular, otorgará concesiones de conformidad con la Ley de Vías Generales de Comunicación y, en los títulos de concesión se establecerán las condiciones para la prestación del servicio. Asimismo, los servicios sujetos a concesión se prestarán de acuerdo con itinerarios determinados, tarifas, horarios, capacidad, forma y demás circunstancias que establezca la SCT.

En cuanto a los permisos, éstos los otorgará la SCT, al servicio de frecuencia variable, los que se ajustarán a las condiciones y modalidades técnicas y administrativas que emita dicha Secretaría para su prestación.

Dicho permiso será por tiempo indefinido y se otorgará en las siguientes categorías:

- Turismo de Lujo,**
- Turístico,**
- De excursión, y**
- Vehículo de turismo con chofer-guía.**

Estos permisos se otorgarán por el centro SCT, que corresponda al domicilio del solicitante, en un término que no exceda de treinta días naturales contados a partir de la presentación de la solicitudes.

El artículo 13, establece como únicos posibles permisionarios del servicio de autotransporte federal exclusivo de turismo a los mexicanos y las sociedades mexicanas constituidas, lo que excluye a los extranjeros de estas actividades.

CAPITULO IV

REPERCUSSIONES DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE EN LOS SERVICIOS TURISTICOS

Entre las estrategias económicas implementadas por el gobierno de México para continuar con la modernización del país, se encuentra el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América y Canadá, del cual se derivan consecuencias inmediatas y mediatas para el comercio de productos y servicios, lo cual repercute tanto en la prestación de los servicios turísticos en México, como en el fomento a la inversión en zonas turísticas.

No se pretende en este tema llevar a cabo una evaluación desde el punto de vista económico del TLC, ya que no corresponde a nuestro objeto de estudio, sin embargo, para obtener una comprensión lo más objetiva posible, se debe incursionar en el ámbito económico, para posteriormente dedicarnos al aspecto jurídico de los servicios turísticos dentro del Tratado comercial.

No obstante lo anterior, es de aclarar que el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos de América y Canadá es un tema fundamentalmente económico, pero que presenta implicaciones jurídicas tanto internacionales como locales para cada país participante.

I.- LA APERTURA COMERCIAL DE MEXICO.

Para estar en posibilidades de involucrar al turismo dentro del TLC, es necesario conocer, de manera general, los antecedentes y razones que llevaron al gobierno de México a decidirse por una apertura comercial, cambiando de esta manera el sistema tradicional proteccionista hacia las actividades económicas por parte del mismo gobierno.

Es necesario recordar que existe una zona de libre comercio, cuando dos o más Estados llegan al acuerdo de eliminar las restricciones injustificadas en lo esencial de sus intercambios comerciales y convienen en adoptar un conjunto de

disposiciones jurídicas que tienen por objeto garantizar la libre circulación de las mercancías producidas en la región y establecer, con carácter vinculatorio, un conjunto de principios y reglas de conducta aplicable a las actividades económicas incorporadas en el acuerdo constitutivo.²⁵ La fusión de mercados lleva implícito el objetivo de buscar una eficiencia y competitividad a nivel internacional de los países miembros del acuerdo.

De tal manera que, una zona de libre comercio se constituye formalmente mediante la negociación, elaboración y entrada en vigor de un estatuto jurídico en el que se establecen las reglas o normas aplicables a las relaciones, básicamente económicas, que se generan entre los integrantes de la misma.

Los principios fundamentales que materialmente rigen el funcionamiento de una zona de libre comercio, son los siguientes:

1.- La economía de la zona o región se rige por las leyes del mercado. El qué producir, cuándo y cuánto producir, lo determina el mercado de la zona y no el Estado. La rectoría de la economía por parte del Estado es un concepto ajeno al funcionamiento de una zona de libre comercio o unión aduanera, entre otras razones, porque en la zona o unión participan dos o más estados soberanos que aceptan regir su actividad económica por un estatuto jurídico común y no por un Estado en particular.

2.- Se privilegian y promueven los conceptos "producto regional", "integración regional" y "desarrollo interdependiente", en lugar de otros como producto nacional, integración nacional o desarrollo independiente.

3.- Cada gobierno de los territorios integrantes de la zona debe sujetar sus políticas económicas y comerciales a las reglas convenidas en el acuerdo constitutivo, entre las que destacan la eliminación de aranceles a "lo esencial" de su comercio, como petróleo, petroquímica básica o electricidad.²⁶

Estas apreciaciones económicas han dado origen a una serie de negociaciones internacionales para la firma de un instrumento jurídico que garantice el cumplimiento de los acuerdos económicos que se fijaron las partes.

Es conveniente conocer, cuales fueron los principales motivos que orillaron a nuestro país a incorporarse con dos potencias mundiales a nivel económico, en un tratado en el cual México se incorpora con desventajas de desarrollo.

²⁵Patiño Manfer, Ruperto, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Acceso a Mercados*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1a. edición, UNAM, México, 1993. p. 113.

²⁶Patiño Manfer, Ruperto, *Op. Cit.* p. 116.

La firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América y Canadá, representa en primera instancia un cambio en el modelo de desarrollo que se practicaba en México, en la búsqueda de la eficiencia y competitividad de la economía que deberá crear las condiciones para elevar el nivel de bienestar de la población.

Es posible considerar las razones internas y externas de la política de negociaciones comerciales internacionales de México:

Las razones internas son las siguientes:

1.- Una creciente incapacidad del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones que se aplicó de 1958 a 1982.

En efecto, en este periodo nuestro país basó su estrategia de desarrollo en la sustitución de importaciones, proceso consistente en establecer elevados aranceles, cuotas reducidas e incluso prohibición a las importaciones de una amplia gama de bienes, con el objeto de propiciar su producción interna. Este es el llamado sistema proteccionista orientado al mercado interno.

2.- El efecto positivo que puede tener el libre comercio en términos de exportaciones y empleo, como lo ha mostrado la industria maquiladora.

Uno de los efectos más graves de la protección es que propicia industrias poco competitivas, muchas veces de estructura oligopólica, con mecanismos de fijación de sobreprecios con amplios márgenes por encima de los costos de producción.

El modelo de sustitución de importaciones adoptado por México, incluso durante la bonanza petrolera, generó tendencias antiexportadoras y finalmente el modelo mostró sus limitaciones para mantener un crecimiento económico estable y una generación de empleos sostenible.

3.- Los efectos favorables sobre la economía del país de la primera etapa de apertura comercial, que inició en 1983.

La primera etapa de la apertura de la economía mexicana llevada a cabo entre 1983 y 1993, se explica fundamentalmente por razones de eficiencia interna: el agotamiento del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, la necesidad de enfrentar los compromisos financieros internacionales, y la urgencia de recuperar el crecimiento económico y generar más y mejores empleos.

4.- La congruencia y complementariedad entre los cambios estructurales, incluso las medidas de desregulación adoptadas por la anterior administración federal, y

la política comercial durante la primera etapa de apertura iniciada en 1983.²⁷

La negociación de los acuerdos comerciales que llevó a cabo el gobierno de México, estuvo precedida por varias medidas de reordenamiento que han dado a la economía mayor estabilidad y certidumbre macroeconómica, y buscan reforzar el modelo de desarrollo orientado hacia el exterior, que implica lo siguiente:

- 1.- *Una importante reducción del déficit público.*
- 2.- *Una desincorporación de empresas públicas, que pasaron de 1,115 en 1982, a 217 en 1992, y*
- 3.- *La reducción de la deuda externa total.²⁸*

Los motivos externos o internacionales de las negociaciones comerciales de México, son principalmente las siguientes:

- 1.- *La globalización y la intensa competencia entre países por el capital, que sugería dar mayor certidumbre a los inversionistas.*
- 2.- *La oportunidad de abrir los mercados a las exportaciones mexicanas, y poner un límite a la capacidad de nuestros socios para imponer restricciones comerciales de manera unilateral.*
- 3.- *La oportunidad de suplementar las ventajas obtenidas de la adhesión al GATT mediante una negociación ambiciosa con los principales socios comerciales de México.*

Es necesario tomar en cuenta que la apertura comercial de México no sólo ha consistido en el Tratado de Libre Comercio con los países de América del Norte, sino que este hecho es parte de otras negociaciones comerciales como la inclusión al GATT, a la OCDE y los acuerdos comerciales con América Latina, Europa y la cuenca oriental del pacífico.

De manera general e ilustrativa, expondremos algunos de los términos anteriormente mencionados con la finalidad de contar con un marco general de referencia.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), cuenta con 112 países miembros que representan cerca del 90% del comercio mundial y su objetivo principal es liberalizar el comercio mundial, garantizando un entorno comercial internacional estable, previsible y no discriminatorio.

²⁷Blanco Mendoza, Herminio, *Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo*. 1a. edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. p.19.

²⁸Blanco Mendoza, Herminio, *Op. Cit.* p.26.

El GATT es un tratado comercial multilateral que funciona como un conjunto de principios y normas convenidos para regir el comercio mundial, es un foro de negociaciones para reducir los obstáculos arancelarios al comercio entre países miembros, y un "tribunal" internacional donde los gobiernos pueden resolver sus diferencias comerciales.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es un foro de consulta y coordinación intergubernamental que agrupa a 24 países. Fue creada en 1960 con el objeto de expandir la economía y el empleo, promover el bienestar económico y social mediante la coordinación de las políticas económicas y sociales de sus Estados miembros y estimular y armonizar los esfuerzos en favor de los países en desarrollo.

El órgano rector de este organismo es un Consejo, integrado por un representante de cada uno de los países miembros y dirigido por un Secretario General, con sede en París, Francia. El Consejo es el encargado de emitir dos tipos de deliberaciones: las Decisiones y las Recomendaciones, que constituyen el conjunto de disposiciones legales de la Organización. Las primeras obligan a todos los países miembros, las segundas son solamente expresiones de voluntad política, por lo que no son obligatorias.

La actual política gubernamental basada en las prioridades económicas nacionales, que dió inicio en 1988, responde a una necesidad tanto nacional como internacional de modernizar los procesos de comercialización y buscar nuevas formas de cooperación internacional, así como propiciar la competencia y creatividad en la elaboración de productos.

Desde luego que los resultados de esta nueva estrategia económica del gobierno no son inmediatos y es necesario que paulatinamente se den las condiciones para la integración comercial de México con sus nuevos socios comerciales. En este sentido, es muy pronto para evaluar las bases de estas negociaciones comerciales que ya están dadas, sin embargo la nueva estrategia económica garantiza un reajuste en las empresas mexicanas y una nueva perspectiva para abarcar nuevos mercados.

2.- ASPECTOS JURIDICOS DEL TLC.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, es un tratado internacional regulado por el Derecho Internacional Público, ya que todas las cuestiones relativas a la interpretación o aplicación de dicho instrumento jurídico, deben ser analizadas de conformidad con la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados del 23 de mayo de 1969.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entró en vigor el 27 de enero de 1980 y tiene la importancia fundamental de que la mayoría de sus disposiciones codifican lo que hasta entonces era únicamente derecho consuetudinario ya que, hasta la adopción de esta convención, las reglas de derecho que se referían a los tratados internacionales estaban contenidas esencialmente dentro de la costumbre internacional

Nuestro país firmó esta Convención el 23 de mayo de 1969, y después de haber sido aprobado por el Senado de la República, fue ratificada el 25 de septiembre de 1974. El gobierno de Canadá firmó su adhesión el día 14 de octubre de 1970 y Estados Unidos de América firmó el mencionado Tratado el 24 de abril de 1970.

*Continuando con la Convención de Viena, es conveniente exponer las disposiciones más relevantes de la misma. El artículo 25 establece la norma *pacta sunt servanda*, según la cual los tratados obligan a las partes y deben ser ejecutados de buena fe.*

*El artículo 34 de dicho tratado dispone que un tercer Estado es cualquier Estado que no sea parte en el tratado y parece unánime el reconocimiento de que, en principio, un tratado no crea ni obligaciones ni derechos para terceros estados sin que medie su formal consentimiento. Esta norma parece tener su origen en el derecho romano, del que se extrajo en la forma de la conocida máxima: "los acuerdos no imponen obligaciones ni confieren derechos a terceros" ("*pacta tertus nec nocent nec prosunt*").*

Sin embargo, en el derecho internacional la justificación de la norma mencionada no se apoya meramente en ese concepto general del derecho contractual, sino en la soberanía y la independencia de los estados.

En cuanto a la relación del TLC con el sistema jurídico mexicano, es importante definir cuál es el lugar que le corresponde al TLC, dentro del mismo, es decir cómo se relaciona con la Constitución General y con las demás leyes mexicanas.

Asimismo, el planteamiento anterior debe llevarse a cabo respecto de los sistemas jurídicos de Estados Unidos de Norteamérica y Canadá. Es evidente que sería una mala negociación si se llega a la celebración de un Tratado que, en el orden jurídico mexicano debe prevalecer sobre toda ley federal anterior o posterior, pero que en el orden jurídico norteamericano no prevalece respecto de leyes anteriores y que en el orden jurídico canadiense no prevalece, pero sí respecto de leyes posteriores.

Otro aspecto a considerar es el relativo a la forma como los tratados surten efectos en el orden jurídico interno de los países participantes. Al respecto, en el derecho mexicano los tratados surten efecto al ser promulgados en el Diario

Oficial de la Federación, después de haber sido firmados por el Ejecutivo y aprobados por el Senado de la República, es hasta entonces cuando el Tratado obtiene la validez de norma jurídica.

En el orden jurídico norteamericano, el tratado sólo surte efectos cuando el Congreso expide una ley que hace valer el tratado y que, en ocasiones indica algunos criterios para su interpretación y aplicación.

Regresando a nuestros planteamientos iniciales, debe aclararse que si el tratado se contempla exclusivamente como si fuera parte del derecho interno, los jueces tenderán a interpretarlo conforme a los criterios, reglas y precedentes del derecho interno, es decir como si fuera una más de las leyes nacionales; y se tenderá también a considerar las resoluciones judiciales relativas al tratado, como decisiones sujetas al régimen de apelaciones y revisiones a que están sujetas todas las demás decisiones judiciales. Pero si se reconoce en el tratado una norma de derecho internacional, los jueces podrán interpretarlo conforme a los criterios, reglas y precedentes jurídicos internacionales, y podrá aceptarse sin problema la existencia de una jurisdicción especializada no sujeta al control de los órganos jurisdiccionales propios de cada país.²⁹

Con respecto a lo anterior es necesario comentar que el Tratado de Libre Comercio firmado por México, con los Estados Unidos y Canadá contiene dos capítulos en materia de solución de controversias. El capítulo 18 contempla instituciones y procesos para resolver controversias que surjan entre los Estados, cuando uno de ellos adopta una "medida", esto es una decisión administrativa, un reglamento o una ley, que otro de los Estados considere que es violatoria de los derechos que le corresponden por el tratado. Asimismo, el capítulo 19 contempla la solución de controversias que surjan porque uno de los países intente aprobar leyes sobre competencia desleal (dumping) o impuestos compensatorios que no son conformes con los criterios del tratado o del GATT, o porque resuelva controversias de este tipo entre particulares con soluciones que no son ajustadas a su propia legislación nacional.

En cuanto a la regulación de la Constitución General de la República sobre los Tratados Internacionales, se encontró que la Carta Magna se refiere a este tipo de instrumentos en diversos artículos como son el 15, 76, fracción I, 89 Fracción IX, 94, 104 Fracción I, 117 y 133, sin embargo en dichos artículos se emplea una terminología variante. El artículo 15 se refiere a convenios o tratados, el 76-1 a Tratados y convenciones diplomáticas, los artículos 78-X, 94, 104 y 133 se refieren a Tratados y el 117 a alianzas y coaliciones. No obstante lo anterior, en la

²⁹ Adame Goddard, Jorge. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. 1a. edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo I, México, 1993. p. 81.

Constitución General de la República mexicana no se encuentra una definición o descripción de lo que debe entenderse por tratado internacional. Lo que sí es claro es que todos los instrumentos internacionales de que habla la Constitución General mexicana, ya sea tratados, convenios o convenciones, deben ser aprobados por el Senado de acuerdo con la fracción I del artículo 76.

Es importante mencionar que si bien en la Constitución Política de México no se encuentra una conceptualización de tratado, sí la encontramos en la nueva Ley sobre la Celebración de Tratados publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992, que distingue dos tipos de instrumentos jurídicos internacionales: Los Tratados y los Acuerdos Institucionales.

Los Tratados se definen en el artículo 2, fracción I de dicha Ley, como el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

En el mismo artículo 2, arriba mencionado, pero en su fracción II, define al Acuerdo Interinstitucional como el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

La distinción entre tratados y acuerdos interinstitucionales es principalmente formal. Los primeros se realizan entre el Estado mexicano, como persona jurídica de derecho internacional, y otra persona jurídica de derecho internacional y los Acuerdos se llevan a cabo entre órganos gubernamentales, que no tienen personalidad jurídica internacional, o entre un órgano gubernamental y uno o varios organismos internacionales. Lo que distingue a ambos documentos es únicamente el sujeto que celebra y el órgano de aprobación del documento.

Por otra parte, el artículo 133 de la Constitución Política de México, dispone lo siguiente: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados."

Este artículo que contiene la llamada cláusula de la supremacía Federal, fue presentada por el Congreso Constituyente de 1916, en la 54a. sesión ordinaria, celebrada el 21 de enero de 1917, sin hallar antecedente en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, pero sí en la constitución de 1857, en el artículo 126. La inspiración o el origen de este artículo se encuentra en el artículo VI, inciso 2 de la Constitución Norteamericana.

Lo anterior demuestra que la eficacia jurídica de un tratado internacional en México, depende de su concordancia con la Constitución General de la República.

El artículo constitucional mencionado anteriormente, también tiene relevancia en cuanto al esclarecimiento de las relaciones del TLC, con las leyes federales aprobadas por el Congreso, es decir determinar si el TLC tiene igual, mayor o menor jerarquía que las leyes federales aprobadas por el Congreso de la Unión. En esta cuestión no se encuentra solución en la nueva Ley sobre celebración de Tratados.

Es necesario distinguir que el mencionado artículo 133 constitucional habla de las leyes emanadas de la Constitución por lo que debemos especificar cuáles son éstas. En este sentido se puede afirmar que el ordenamiento jurídico mexicano distingue dos tipos de leyes federales: las "leyes emanadas" de la constitución, que son las leyes orgánicas reglamentarias de preceptos constitucionales, y las demás leyes federales o leyes ordinarias. Las primeras tienen, junto con la Constitución y los tratados internacionales, la jerarquía de ley suprema de la Unión; las segundas tienen una jerarquía inferior, por lo que en caso de conflicto entre una ley orgánica o reglamentaria y una ley ordinaria, debe prevalecer la primera.³⁰

No obstante lo anterior, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa sostuvo la tesis siguiente: "no es correcta la apreciación de que una ley reglamentaria de algún precepto constitucional, como lo es la Ley del Seguro Social, sea, por naturaleza propia, jerárquicamente superior a otros ordenamientos generales, como también lo son las leyes orgánicas, las leyes ordinarias o códigos de materias específicas...".³¹ Según la tesis planteada, la jerarquía de las leyes se resuelve de la siguiente manera: "la unidad de las normas está constituida por el hecho de que la creación de las de grado más bajo, se encuentra determinada por otras de nivel superior, cuya creación es prevista, a su vez, por otra todavía más alta, hasta llegar a la norma primaria o fundamental que representa, siempre, la suprema razón de validez de todo orden jurídico. Las normas generales creadas por órganos legislativos constituidos, representan un nivel inmediatamente inferior al de la Constitución de la República en el orden

³⁰ Adame Goddard, Jorge, Op. Cit. p. 85.

³¹ Semanario Judicial de la federación, 8a. época, Tomo I, 2a. parte, enero-junio, 1988. p. 142.

jerárquico del derecho. Esa es precisamente la intención del constituyente manifiestamente expresada en el texto del artículo 133 constitucional. .”.

En tal virtud puede afirmarse que de acuerdo con el artículo 133 constitucional los tratados internacionales tienen la misma jerarquía que las leyes reglamentarias y orgánicas emanadas de la constitución, y mayor jerarquía que las leyes ordinarias.

3.- LAS MEDIDAS DE NORMALIZACION Y DE INVERSIONES EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO.

Como se ha observado, el objetivo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte es integrar una región en donde el comercio de bienes y servicios, así como las inversiones se intensifique y sea más ordenado y equitativo, beneficiando a todas las partes del Tratado.

El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica está conformado de un preámbulo y 22 Capítulos distribuidos en ocho partes, las cuales se refieren a los siguientes temas:

Primera Parte: Aspectos Generales. Integrada por los capítulos I y II, que se ocupan de los objetivos del tratado y de las definiciones generales.

Segundo Parte: Comercio de bienes. Integrado por los capítulos III a VIII, que se refieren del trato nacional y acceso de bienes al mercado, reglas de origen; procedimientos aduaneros, energía y petroquímica básica; sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias y medidas de emergencia.

Tercera Parte: Barreras Técnicas al comercio. Integrado por el capítulo IX, relativo a las medidas de normalización.

Cuarta Parte: Compras del sector público, especificado en el capítulo X.

Quinta Parte.- Inversión, servicios y asuntos relacionados. Integrado por los capítulos XI al XVI, relativos a inversión; comercio transfronterizo de servicios, telecomunicaciones; servicios financieros política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado y entrada temporal de personas de negocios.

Sexta parte: Propiedad Intelectual. Desarrollado en el capítulo XVII.

Séptima Parte: Disposiciones administrativas e institucionales. Integrado por los capítulos XVIII al XX, que se refieren a la publicación, notificación y administración de leyes; revisión y solución de controversias en materia de antidumping y cuotas compensatorias y disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias.

Octava parte: Otras disposiciones. Integrado por los capítulos XXI y XXII que tratan sobre las excepciones y las disposiciones finales, respectivamente.

Entre las disposiciones que contiene el documento en cuestión, los que se relacionan de manera directa o indirecta con el tema en estudio son las medidas relativas a normalización, la inversión y los servicios. En este orden de ideas, se hará referencia a estos tres temas y su relación con el turismo.

Como antes se dijo, el capítulo IX contiene los acuerdos en materia de medidas sobre normalización. En este aspecto el documento que analizamos reconoce que todos los países integrantes cuentan con normas y regulaciones técnicas de carácter obligatorio, cuya finalidad debe ser, exclusivamente, la protección de la vida y la salud humana, animal y vegetal, la seguridad del medio ambiente y la protección a los consumidores.

El capítulo consta de los artículos 901 a 915 y de los anexos 908.2, 913.5. a- 1; 913.5. a-2, 913.5. a-3 y 913.5. a-4.

Los artículos se refieren, respectivamente a los siguientes temas: ámbito de aplicación, extensión de obligaciones; confirmación del Código de Obstáculos Técnicos al Comercio y otros tratados, principales derechos y obligaciones, uso de normas internacionales, compatibilidad y equivalencia; evaluación del riesgo, evaluación de la conformidad, notificación, publicidad y suministro de información.- centros de información; Comité de medidas Relativas a Normalización, consultas técnicas y definiciones.

Por su parte los anexos se refieren a: normas transitorias para los procedimientos de la conformidad, Subcomité de Normas de Transporte Terrestre; Subcomité de Normas de Telecomunicaciones; Consejo de Normas Automotrices; y Subcomité de Etiquetado en Bienes y del Vestido.

Con el propósito de hacer compatibles los regimenes de normalización entre los tres países y no constituirlos en barreras comerciales, el capítulo de normas contiene las disposiciones necesarias para hacer más transparente el proceso de su elaboración y aplicación.

Asimismo, se acordó: 1.- Que las normas técnicas y los métodos para determinar su cumplimiento se apeguen al principio de trato nacional, para evitar discriminación entre los productos originarios de las partes. 2.- Que se utilicen las normas internacionales como marco de referencia. 3.- Que se adopten las medidas necesarias para lograr la convergencia futura de los sistemas. 4.- Que se ajusten los procesos de validación del cumplimiento de las normas a las disciplinas del capítulo y 5.- Que se establezcan ámbitos específicos de

cooperación que incluyan mecanismos de consulta, intercambio de información y notificación.³²

Estas medidas de normalización serán supervisadas por un Comité de Normas Técnicas que se reunirá de manera periódica para atender, entre otros, asuntos relacionados con telecomunicaciones, transporte, sector automotriz, textiles, embalaje, requisitos de información al consumidor, programas de verificación, criterios de evaluación ambiental y métodos de evaluación de riesgo.

Las disposiciones del Tratado relativas a la normalización complementan el contenido de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización en vigor en México, lo que coadyuvará a que tanto los productos como los servicios tengan estándares de calidad similares en los países integrantes del acuerdo comercial.

Otro de los Capítulos relacionados con el turismo es el relativo a la inversión. El Capítulo XI del Tratado incluye normas aplicables a los inversionistas de los tres países, a sus inversiones a las provenientes fuera de la región, siempre y cuando estas últimas realicen actividades empresariales básicas dentro de la misma.

El concepto de inversión es muy amplio, ya que abarca todas las formas de propiedad y de participación en las empresas.

Sin embargo, cabe aclarar que las inversiones en instituciones financieras se regulan por las disposiciones del capítulo de servicios financieros, salvo que aquel capítulo remita a las disposiciones de éste.

Entre los acuerdos más sobresalientes sobre el tema de las inversiones, destacan los siguientes:

1.- Se incorporan las cláusulas de trato nacional y la de la nación más favorecida, con lo cual los Estados Parte deben otorgar a los inversionistas y sus inversiones de los Estados Parte, un trato no menos favorable del que otorga a sus inversionistas o inversiones, o a los inversionistas o inversiones de otros países.

Por otra parte también se incorporan las normas de derecho internacional público referentes a la protección y respeto de los derechos adquiridos por los extranjeros y a la prohibición de un trato discriminatorio. De esta forma, los inversionistas y sus inversiones deberán recibir un trato no discriminatorio, equitativo y justo.

2.- Las partes podrán adoptar y mantener medidas tendientes a exigir el

³²Bianco Mendoza, Herminio, *Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo*. 1a. edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. p.199.

cumplimiento de formalidades especiales, como el requerir que el inversionista resida en el territorio del Estado Parte donde se realiza la inversión o que las inversiones se realicen conforme a las leyes y normas del Estado Parte, siempre y cuando dichos requerimientos no impidan el ejercicio de alguno de los beneficios establecidos en el capítulo que se comenta.

Asimismo, con posterioridad al establecimiento de las inversiones, las Partes podrán solicitar a los inversionistas de los Estados Parte información rutinaria con relación a las inversiones que se establezcan en su territorio, la cual será utilizada de manera confidencial para evitar cualquier perjuicio a los inversionistas. Sin embargo, dicha información podrá revelarse cuando esté de por medio una aplicación equitativa y de buena fe de sus leyes y en lo que se refiere a los órganos de dirección en las sociedades de un Estado Parte con participación de capital extranjero de los otros Estados Parte, no podrá exigirse que el nombramiento de los altos directivos recaiga en personas de determinada nacionalidad.

Igualmente se establece que los inversionistas de los Estados Parte podrán convertir libremente la moneda de curso legal que adquieran con motivo de ingresos derivados de una venta, ganancias, pago de préstamos y otros ingresos derivados de su inversión en divisas, al tipo de cambio que prevalezca en el mercado, asegurándose la libre transferencia de las mismas.

3.- El establecimiento, adquisición, expansión, dirección, conducción u operación de las inversiones no estará sujeta a requisitos tales como niveles de exportación, contenido nacional mínimo, trato preferencial a proveedores nacionales, relacionar el volumen de las importaciones a los ingresos de las exportaciones, transferencia de tecnología y actuar como proveedor exclusivo de los bienes o servicios que se produzca para un determinado mercado.

Los Estados parte y los que no lo son, no pueden condicionar cualquier ventaja en conexión con las inversiones a los siguientes requerimientos: contenido nacional mínimo, trato preferencial a los proveedores nacionales, importaciones sujetas a los ingresos de las exportaciones y restringir la venta de bienes o servicios en razón del volumen de las exportaciones o a las ganancias en moneda extranjera, pero un Estado Parte sí puede condicionar el otorgamiento de cualquier ventaja, cuando en su territorio se ubique la producción, se presten determinados servicios, capacite o emplee trabajadores, construya o amplíe instalaciones y se lleven a cabo determinadas investigaciones.

4.- En relación a las expropiaciones, nacionalizaciones o cualquier otra medida similar sobre las inversiones, únicamente se realizarán por causa de utilidad

pública, mediante indemnización, sobre bases no discriminatorias y de acuerdo a las normas de derecho internacional.

Dichas normas establecen que la compensación deberá ser previa o simultánea a la expropiación, adecuada y justa.

5.- Los Estados Parte podrán negar los beneficios que se derivan del capítulo de inversiones a las sociedades inversionistas que sean controladas o propiedad de un Estado no Parte, si no mantiene relaciones diplomáticas con ese Estado no parte, o ha adoptado o impuesto una medida en virtud de la cual se prohíban la realización de transacciones con el Estado no parte.

Los beneficios que otorga el Tratado en materia de inversiones, podrán ser disfrutados por cualquier persona o empresa constituida conforme a las leyes de cualquiera de los tres países; esto implica que aquellas empresas o instituciones financieras de otros países no signatarios, que cuenten con empresas subsidiarias establecidas en cualquiera de los países Parte, podrán tener acceso a los otros países de Norte América, a través de tales empresas subsidiarias.

No obstante lo anterior, Canadá se reservó el derecho de negar tales beneficios a cualquier entidad que no esté controlada por personas de alguno de los países signatarios.

6.- Las disposiciones referentes al trato nacional, trato de nación más favorecida, requerimientos de desempeño y órganos de dirección, no serán aplicables a nivel federal según se especifica en los Anexos I y III del Tratado y en el ámbito estatal no son aplicables dichas disposiciones en los dos años siguientes a la entrada en vigor del tratado y con posterioridad se aplicarán las reservas que formulen los Estados parte durante el período antes mencionado. Dichas disposiciones no son aplicables a nivel municipal o local.

En cuanto a las reservas establecidas por México, éstas tienen por objeto excluir o modificar ciertas disposiciones que, de aplicarse, serían contrarias a la Constitución General. Así, se prohíbe a los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en la zona prohibida para ellos por las leyes mexicanas, sin que esto impida por parte de los extranjeros la posibilidad de adquirir Certificados de Participación Patrimonial.

Queda prohibida cualquier participación extranjera en las actividades vinculadas con petróleo y otros hidrocarburos, petroquímica básica, electricidad, energía nuclear, tratamiento de minerales radiactivos, comunicaciones vía satélite, servicios de telégrafo, radiotelegrafía, postales, ferrocarriles, emisión de billetes y

acuñación de moneda, control y vigilancia de aeropuertos, helipuertos, puertos marítimos y terrestres.

Asimismo, México formuló una reserva relativa a la revisión de la inversión extranjera directa por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en virtud de la cual ésta seguirá revisando la inversión extranjera directa en los sectores restringidos mencionados en los Anexos del Tratado. Por otra parte, en relación a los sectores no restringidos, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras únicamente revisará la adquisición directa o indirecta realizada por un inversionista de otro Estado Parte de más de 49 por ciento de la participación en una empresa establecida en México que sea propiedad o esté controlada, directa o indirectamente, por nacionales mexicanos dentro de un sector no restringido, si el valor de los activos brutos de la empresa establecida en México no es inferior al monto del umbral (topes) aplicable.

Cabe aclarar que el tope aplicable a los inversionistas de Canadá y Estados Unidos será de 25 millones de dólares estadounidenses en los primeros tres años a partir de la fecha de entrada en vigor del tratado y aumentará cada tres años hasta un monto máximo de 150 millones de dólares estadounidenses, a partir del décimo año de la entrada en vigor del Tratado, con ajustes anuales de los topes de acuerdo con la inflación.

4.- LOS SERVICIOS DENTRO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO.

Es necesario resaltar que el comercio internacional de servicios requiere de principios a nivel internacional, tanto en ámbitos multilaterales como regionales, mismos que implementan y reforman el derecho interno de los países.

Para comprender de una manera más clara la inclusión de los servicios en un Tratado de Libre Comercio en el cual podría pensarse que solamente se incluyen los productos que se comercializan, diremos que los servicios adquieren real importancia económico-jurídica, en el momento que se observa la importante participación del sector en el Producto Interno Bruto, en la generación de empleos y en la captación de divisas y, sobre todo, en la simbiosis que se da entre servicios que desde un país determinado se prestan en mercados extranjeros e inversionistas que para cumplir dichas tareas requieren de garantías legales asimilables a los nacionales de dichos mercados. Esto es, un derecho de establecimiento, un trato nacional y mecanismos que garanticen seguridad jurídica pasan a ser premisas fundamentales en las transacciones comerciales sobre servicios.³³

³³Hernández R. Laura. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Tomo II, 1a. edición, UNAM, México, 1993. p. 99.

De acuerdo con Laura Hernández, quien afirma en su libro *El Tratado de libre Comercio de América del Norte*, se considera que "los servicios son actividades económicas que dan origen a productos intangibles o inmateriales de distintos grados de complejidad determinados por el contenido de conocimientos que implican o envuelven. Los cuales no son generados por la agricultura, minería o industria y participan directa o indirectamente en la producción y consumo de bienes físicos o manufacturas".

Los servicios a que nos venimos refiriendo tienen las siguientes características:

A.- Intangibilidad, ya que los servicios como intangibles, carecen de materialidad como los productos conocidos en las manufacturas o bienes.

B.- No son almacenables, ya que no se concentran en un depósito en forma de stock. Los servicios se consumen al momento de producirse y generalmente van aparejadas a alguna transacción principal.

C.- No son transportables, ya que las aduanas sólo registran mercancías y objetos físicos transportables.

Entre todos los servicios que se incluyen en el Tratado de Libre Comercio se encuentran los que requieren para su funcionamiento el establecimiento de una oficina en el país huésped, tales como renta de automóviles u hoteles, y otros que tienen tanto elementos de inversión como de comercio tales como turismo, comunicaciones, computación, construcción e ingeniería, adiestramiento, franquicias, maquiladoras, etc.

En los casos anteriores el prestador de servicios actuará como inversionista extranjero en el país huésped y su tratamiento debe ser el mismo que si se tratara de un fabricante de mercancías extranjeras o nacionales que se venden en el mercado del país huésped.

D.- Son simultáneos porque se producen y consumen al mismo tiempo.

Por otra parte, los servicios se han intentado clasificar de acuerdo a su destino, producción, consumo y función, sin embargo la clasificación más acertada es en cuanto a su destino que los divide en servicios personales, empresariales y públicos o sea dirigidos al consumidor, al productor, al sector público o profesionales.

Los servicios directos al consumidor son los que se refieren al turismo y otros tales como tintorerías, limpieza, etc.

Wiker y Jaramillo afirman que el comercio de servicios comprende lo siguiente:

- a.- Transacciones fronterizas de la voz, la imagen, datos u otra información.**
- b.- Servicios prestados dentro de las fronteras nacionales a no residentes, como el turismo.**
- c.- servicios prestados por exportación o importación directa, como transportes y seguros.**
- d.- Servicios prestados que implican el viaje de productores de otro país, como ingeniería y consultoría.**
- e.- Servicios prestados en el marco de relaciones contractuales, como propiedad intelectual, tecnología o pagos por regalías u honorarios.**
- f.- Servicios prestados a través de filiales en el extranjero, como reparación de medios de transporte, capacitación vía adiestradores y controladores de calidad de productos para presentar en mercados extranjeros de bienes y manufacturas.³⁴**

En cuanto al Tratado trilateral de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, en los capítulos XII a XVI del mismo se ocupan del comercio de servicios y contienen las disciplinas generales para el comercio transfronterizo de servicios, incluso los profesionales y los turísticos.

El capítulo XII sobre comercio transfronterizo de servicios, cubre actividades tan diversas como la construcción, los servicios profesionales, los de computación, el transporte terrestre, las telecomunicaciones, los servicios portuarios, los aéreos especializados, los de reparación y mantenimiento, el comercio al mayoreo y menudeo, los servicios de telecomunicación de valor agregado y los turísticos, entre otros.

En este rubro se establecen una serie de principios generales :

- 1.- El país importador otorgará al proveedor extranjero un trato equivalente al que proporciona a sus nacionales o a los proveedores locales de un estado o provincia.**
- 2.- Trato de nación más favorecida que consiste en que los tres países se otorgan entre ellos un trato no menos favorable que el que conceden, en cualquier servicio, a otra nación no miembro.**

³⁴Wiker y Jaramillo, Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México. 1a. edición, UNAM, México, 1992, p. 58.

3.- No obligación de residencia, por lo que el proveedor de un servicio podrá proporcionarlo desde cualquier país de la región, independientemente de su domicilio permanente.

Las normas sobre el comercio transfronterizo de servicios regulan las medidas aplicadas a los prestadores de servicios de los Estados Parte, en su comercio transfronterizo, incluyendo las siguientes:

- a.- La producción, distribución, comercialización, venta y prestación del servicio;**
- b.- Compra, pago y utilización del servicio;**
- c.- Acceso a los sistemas de distribución y transportación para la prestación del servicio;**
- d.- La presencia en su territorio de los prestadores de servicios de las otras Partes; y**
- e.- El otorgamiento de fianza o de otras formas de garantía financiera como condición para la prestación del servicio.**

Los subsectores de servicios negociados en el Tratado trilateral, son los servicios profesionales, el transporte, el turismo, las telecomunicaciones y la construcción, reparación y mantenimiento.

En concordancia con el proceso de regionalización en que se encuentra México, se han llevado a cabo algunas modificaciones al marco jurídico turístico del país. Como ya se ha comentado en capítulos anteriores, se expidió una nueva Ley Federal de Turismo en la que se hace normativo el concepto de inversión extranjera, estableciéndose el fomento a la inversión en materia turística de capitales nacionales y extranjeros, asimismo se establece la creación de normas mexicanas de calidad y clasificación de los servicios turísticos por los organismos nacionales de normalización. Todo lo anterior con la finalidad de otorgar una mayor seguridad tanto al prestador de los servicios turísticos como al consumidor.

5.- INFLUENCIA DEL TLC EN LAS ADECUACIONES AL MARCO JURIDICO DE MEXICO.

Desde el inicio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, México ha llevado a cabo una serie de modificaciones en su orden jurídico que abarca reformas a la Carta Magna y a más de quince ordenamientos legales. Todo esto con la finalidad de lograr una mayor seguridad jurídica en las inversiones e intercambios comerciales y de servicios que propicia la entrada en vigor de dicho

Tratado.

Entre las leyes que han tenido modificaciones o han sido nuevamente formuladas se encuentran la Ley Agraria, Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, Ley Sobre Celebración de Tratados, Ley De Competencia Económica, Ley De Protección al Consumidor, Ley De la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Ley de Correduría Pública, Ley Forestal, Ley Sobre Metrología y Normalización, Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, Ley De Pesca, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y Ley de Turismo, entre otras.

Todos estos ordenamientos y, en algunos casos, sus respectivos reglamentos, han sido adecuados a la nueva etapa de apertura económica que se presenta en el país.

En cuanto a servicios se refiere, el orden jurídico de México ha presentado modificaciones, principalmente en la Ley de Competencia Económica, Ley Federal de Protección al Consumidor y Ley Federal de Turismo, entre otras.

No obstante lo anterior, aún es necesario llevar a cabo ciertas modificaciones a otros ordenamientos legales para estar acordes con los principios concertados en el Tratado.

Para estos efectos estamos de acuerdo con el planteamiento de Laura Hernández, expresado en el Tomo II del libro "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en el cual indica que "los servicios en la economía de México se inscriben en el concepto de una actividad económica que puede ser desarrollada tanto por el estado como por los particulares".

En ese sentido es de considerarse que en el TLC solamente se incluyen los servicios que prestan los particulares, excluyéndose expresamente los compromisos jurídicos regionales con los servicios federales, estatales, municipales, impartición de justicia, salud, seguridad social, educación, vigilancia y policía, museos y bibliotecas.

Considerando por otra parte que los tratados y las leyes emanadas de la constitución tienen igual jerarquía, y que en caso de conflicto entre ellos no puede aplicarse el principio de que la ley posterior deroga la anterior, ya que si una ley posterior deroga un tratado se contradice el principio fundamental de que los tratados deben cumplirse, y si un tratado posterior deroga una ley sería en contra del artículo 72-f de la Constitución General de la República que exige que las leyes sean derogadas con aprobación de ambas Cámaras.

Relacionando lo mencionado anteriormente con el TLC, es de destacarse un

posible conflicto entre dicho tratado y las siguientes Leyes: Ley Reglamentaria del Artículo 5 Constitucional, relativo al Ejercicio de las Profesiones, Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en materia de Monopolios, Ley de Imprenta (reglamentaria de los artículos 6 y 7 constitucionales), ley reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 de la Constitución General, esto es en relación a la prohibición de extranjeros de adquirir el dominio de tierras y aguas nacionales o para obtener concesiones mineras, Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de Petróleo, Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 constitucional.

Como se puede advertir existe un amplio campo de conflictos que pueden suscitarse si, adoptando la teoría de que el tratado es parte del derecho mexicano, se denunciaran contradicciones entre esas leyes y el tratado.

En vista de lo anterior, estamos de acuerdo con Jorge Adame Goddard,³⁵ quien afirma que en el derecho mexicano el problema de la ubicación de los tratados, y eventualmente el caso de la ubicación del Tratado de Libre Comercio en el orden jurídico mexicano, es un problema no resuelto y que no tiene aparentemente una solución, de seguirse con los planteamientos con los que ahora se ha tratado de abordarlo. De lo anterior resulta que, o se decide que los tratados prevalecen sobre la legislación federal, y entonces se contradiría la Constitución General en cuanto dispone que las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión no pueden modificarse o derogarse, sino a través del mismo procedimiento que las llevó a su publicación, o se resuelve que prevalecen las leyes aprobadas por el Congreso y entonces se permitiría que el Congreso de la Unión modificara unilateralmente el contenido de los tratados, violando así el principio de pacta sunt servanda.

Una posible solución a lo anteriormente planteado, es el método que están adoptando actualmente los países parte del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, en materia de competencia desleal, al procurar que las leyes de los países partes del tratado sean uniformes en las materias concernientes a dicho tratado.

Sin embargo, finalmente serán los tribunales federales y la Suprema Corte de Justicia los que definirán el problema, en cuanto se presente una caso de contradicción entre el Tratado de Libre Comercio y una Ley Orgánica o reglamentaria de preceptos constitucionales, o bien cuando se presente el caso de si puede ser revisada o impugnada, mediante juicio de amparo, una de las

³⁵Adame Goddard, Jorge, Op. Cit. p. 94 y 95.

desiciones que llegara a tomar alguno de los órganos de solución de controversias erigidos por el tratado y que afecte derechos tutelados por alguna de aquellas leyes.

CAPITULO V

REFORMA A LA CONSTITUCION FEDERAL EN MATERIA DE TURISMO.

En este Capítulo se formulará y analizará una propuesta para otorgar una posible solución jurídica y constitucional a la impresión que existe en cuanto a las facultades de la federación para legislar en materia de turismo y las de las entidades federativas para expedir sus leyes estatales sobre dicha materia. La tesis no excluye las facultades de ambas instancias, sino que las hace compatibles, sin menoscabo de la competencia estatal.

1.- EL ESTADO FEDERAL Y LAS FACULTADES DE LAS ENTIDADES FEDERADAS.

En relación a la génesis y naturaleza jurídica del Estado federal se han desarrollado diversas teorías que en el presente estudio resulta indispensable recordar de manera general, para estar en posibilidad de adentrarnos al estudio de las facultades del estado federal.

La teoría de la coparticipación de la soberanía o de la cosoberanía constituye el primer intento para explicar la naturaleza jurídica del estado federal. Dicha teoría se basa en la interpretación histórico-política de los acontecimientos creadores del federalismo norteamericano.

Esta teoría estima que la Constitución norteamericana constituye solamente un pacto por el que los Estados norteamericanos de New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia abandonaron parte de su soberanía en favor del Estado central, formando así los Estados Unidos de Norteamérica, conservando íntegramente las entidades firmantes, la soberanía que no hubieren cedido expresamente. De esta manera ese pacto organiza dos poderes, independientemente el uno del otro, con la circunstancia de que a ambos pertenece la soberanía y ésta no se halla restringida, sino solamente compartida.

Bodino, consideró que la soberanía era una, inalienable e indivisible de donde resulta el error de dicha teoría. Jellinek abundó acerca de la capacidad de autodeterminarse expresando que: "no hay ninguna soberanía, dividida, fragmentada, disminuida, limitada, relativa"³⁶ y las entidades federativas están supeditadas, para la ejecución de sus actos a las disposiciones de la Constitución general, que les fija normas limitadoras de la facultad de autodeterminación de que disfrutan, luego, consecuentemente no pueden ser soberanos. Rezagos de esta teoría se encuentran en nuestra Constitución Política que, en su artículo 40 se refiere a los Estados "libres y soberanos" cuando establece: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

En contraposición con dicha teoría, que tuvo su auge a mediados del siglo pasado, se desarrolló la teoría de Calhoun que es difundida en Europa por uno de sus partidarios, el jurista alemán Seidel.

Para los Calhounistas la soberanía, atributo esencial del Estado es única e indivisible, dando por resultado que dentro de una Asociación de Estados no puede pertenecer simultáneamente al Estado Central y encontrándose en el primer caso frente a una simple confederación de Estados que no constituye sino un "vinculum juris" de derecho público, no existiendo una colectividad central distinta de los miembros; y en el segundo caso siendo la soberanía patrimonio del Estado Central, tratándose de un simple Estado Unitario. Ante esta disyuntiva Calhoun afirma que las entidades federativas son las únicas soberanas con carácter estatal porque por un pacto constitucional no puede crearse un Estado y menos un Estado superior a ellas; luego concluye de esta premisa que no existe propiamente un Estado central y que las entidades federativas no solamente tienen derecho de modificar los actos del poder central que sean contrarios al pacto, sino hasta el de separarse de la Unión cuando lo crean necesario porque los derechos de su propia conservación son superiores a las obligaciones que les imponga el pacto federal.

Sin embargo, esta teoría que se convirtió en la bandera política de los estados separatistas, llegó a la absurda conclusión de negar la existencia de obvias realidades: Estados Unidos de Norteamérica, Suiza y Alemania. Como la lógica demuestra lo contrario, ha quedado definitivamente rechazada esta teoría por la ciencia jurídica.

³⁶Jellinek, Jorge, Compendio de la Teoría General del Estado, Traducción de García Maynez, 3a, edición, Porrúa S.A. de C.V., México, 1965. p. 184.

Si se continúa en busca de la nota específica del estado federal que se encuentre invariablemente en todas las federaciones, desde la Grecia hasta las de nuestros tiempos, nos encontramos con el intento de explicación de la naturaleza jurídica de la federación por la teoría de la descentralización, sostenida principalmente por Kelsen, quien afirma: " los órganos encargados de establecer normas locales individuales y en cierta medida también generales, son elegidos por aquellos para quienes las normas establecidas han de ser obligatorias. El orden creado de este modo constituye los llamados cuerpos autónomos, cuyo tipo más característico lo tenemos en el municipio"³⁷. La sola presencia de la autonomía municipal no es índice de una federación, ni aún la descentralización provincial que implica ya no sólo la descentralización administrativa sino también la política, pues se extiende a los órganos de legislación y ejecución; pero añadiendo un grado más, nos encontramos con la descentralización federal, caracterizada por la autonomía constitucional y la participación de las entidades federativas en la expresión de la voluntad nacional, "en la que no sólo la ejecución y la legislación se encuentran repartidas entre una autoridad central y varias autoridades locales, sino cuando además se confiere a los órganos legislativos locales competencia para darse su Constitución en su esfera particular".³⁸

Mouskheli, especialista del estudio de la teoría jurídica del Estado Federal, sigue los rasgos generales de la teoría de Kelsen y propone la siguiente definición del Estado Federal "El Estado federal es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado, que se compone de colectividades miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores"³⁹.

Según Kelsen y Mouskheli la federación consiste tan sólo en una forma específica y un grado especial de descentralización; pero como expone F. Gaxiola en el libro *Algunos Problemas del Estado Federal*: "autonomía constitucional y descentralización, son fenómenos de distinta naturaleza jurídica, no siempre la autonomía constitucional nace por un fenómeno de descentralización, puede también surgir por un proceso de concentración, como en los Estados Unidos de Norteamérica en que varias entidades jurídicas soberanas reunieron en un pacto federal imponiéndose una limitación por voluntad propia".

Para Borel es signo específico del Estado Federal, como indica Mouskheli en su obra, la participación que tienen las entidades federativas en la formación de la voluntad popular: "El Estado Federal, dice Borel, es aquel en que se concede cierta participación en la formación de la voluntad soberana a las colectividades

³⁷Kelsen, Hans, *Compendio de la Teoría General del Estado*, p. 177.

³⁸Kelsen, Hans, *Op. Cit.* p.180.

³⁹Mouskheli M., *Teoría Jurídica del Estado Federal*, Ed. Porrúa S.A. de C.V., México, 1971. p. 319.

públicas inferiores, que vienen así a distinguirse de los municipios o provincias del estado ordinario. Esta participación da a las colectividades la condición de miembros del estado federativo"⁴⁰.

Le Fur está de acuerdo con ello, añadiendo el elemento de la autonomía, ya que el Estado Federal lo considera "el Estado que reúne el doble carácter de Estado y de Federación de colectividades públicas de una naturaleza especial; estas últimas participan a la vez de la provincia autónoma y de la del ciudadano de una república; se distinguen de las demás colectividades no soberanas en que aquellas son llamadas a tomar parte en la formación de la voluntad del Estado, participando así en la substancia misma de la soberanía federal"⁴¹.

El citado autor se extiende en explicaciones acerca de este doble elemento en la organización del poder público. Así pues, escribe Le Fur, en ello estriba la gran diferencia entre la forma unitaria, mientras que en el Estado unitario sólo existe una clase de electores, aquí hay dos, mientras que en el Estado Unitario no existe, desde el punto de vista de la participación de la soberanía, ningún escalón intermedio entre el Estado y los ciudadanos, nos encontramos en el federal con un nuevo factor que coopera a la formación de la voluntad del Estado. De tal manera que existen en el Estado Federal dos elementos que deben ser considerados por separado, desde el punto de vista de la organización del poder público federal, a saber, el conjunto del pueblo y los estados particulares. La reunión de estos dos caracteres de provincia autónoma y de elector de una especie particular es precisamente lo que constituye el rasgo característico de los miembros del Estado Federal, al mismo tiempo que distingue a esta forma de Estado del Estado Unitario en el que no existen las colectividades públicas de este género.

Jellinek objetó a Le Fur y a los que como él, exigen junto con el requisito de la autonomía constitucional el de la participación de los estados en la formación de la voluntad general, para considerar que en un estado existe el régimen federal: "La participación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal no resulta esencial en esta clase de estados por razón de que el proceso de la formación de la voluntad estatal no ofrece ninguna importancia jurídica. . . lo que tiene importancia desde el punto de vista del derecho es que la ley viene a ser la voluntad del Estado, manifestada por su órgano soberano y esta voluntad es única e idéntica cualesquiera que sean los órganos llamados a cumplirla".

Para Jellinek el federal es un estado soberano formado de muchos estados, cuyo poder estatal tiene su origen en los estados que lo componen, y que se hallan ligados entre ellos formando una unidad política.

⁴⁰Mouskheli M. Op. Cit. p.198.

⁴¹Mouskheli, M., Op. Cit. p. 198.

La opinión de Laband coincide con la de Jellineck, para aquél el estado federal es una especie particular del estado compuesto o del Estado de Estados, en el cual se da una superposición de dos órdenes jurídicos estatales: el poder central único soberano ; los estados particulares autónomos, subordinados al primero; pero que sin embargo participan en la formación de la voluntad soberana y gozan de autonomía en virtud de derecho propio; y allí es donde difieren de las demás colectividades públicas inferiores.

También para Gierke la participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad nacional no constituye el signo específico del estado federal, ya que ella puede tener lugar también dentro del estado unitario; en éste puede ser concedida a la provincia y aun a la municipalidad.

La teoría de Le Fur contribuyó al encuentro del elemento específico del federalismo, pero no es exacto, como se le ha objetado, que la participación directa e indirecta de las entidades federativas en la expresión de la voluntad nacional, sea un signo específico de la naturaleza jurídica del Estado Federal, ya que puede suceder, como aconteció en México de 1857 a 1874, que en una federación se implante el unicamarismo o que sea el pueblo y no las entidades federativas el que reforme o adicione la Constitución.

Como señala F. Jorge Gaxiola, la autonomía constitucional es un signo específico de la Federación. Siempre que las comunidades políticas que forman un Estado tengan derecho de autodeterminación, en su esfera particular, se podrá afirmar que se está en presencia de un Estado Federal. Mientras que la autonomía constitucional no exista, dice el citado autor, no aparece el Estado Federal, cualquiera que sea el número de facultades que se descentralicen y, en cambio es suficiente que se descentralice una sólo competencia, la de darse cada entidad su propia Constitución, para que surja la característica de una federación⁴².

La autonomía constitucional tiene dos aspectos: el primero consiste en que las entidades federativas poseen constitución propia, libremente promulgada y no realizada por el poder central, Pero la autodeterminación debe estar restringida por disposiciones de la misma constitución general, ya que de lo contrario no existiría un estado federal, sino varios estados confederados, unidos simplemente por un vínculo de derecho. El segundo aspecto de la autonomía constitucional radica en la facultad que poseen las colectividades integrantes de revisar su propio estatuto fundamental.

En cuanto a los dos órdenes jurídicos del Estado Federal, Gaxiola sostiene que el federalismo realiza un fenómeno de unión y no de unidad y que su organización se caracteriza por la coexistencia de dos órdenes jurídicos distintos: el federal

⁴²Gaxiola, F. Jorge, *Algunos Problemas del Estado Federal*, 1a. edición, Porrúa, S.A. de C.V., México. p. 57

propriadamente dicho, que responde al propósito de crear un estado poderoso desde el punto de vista del derecho internacional y el local que se anima por la necesidad de conservar las particularidades de cada entidad federativa.

Por otra parte Mouskheli explica los métodos que se emplean en el reparto de atribuciones entre los órdenes federal y local: "la división de los poderes estatales entre el poder central y la autoridades locales se efectúa siguiendo tres métodos distintos: consiste el primero en enumerar de forma tan completa como sea posible las atribuciones del poder central y las atribuciones de los estados miembros; los otros métodos operan, por el contrario por enumeración parcial; el segundo método enumera las atribuciones del poder central, de manera que todas las atribuciones no mencionadas allí caen dentro de la competencia de las autoridades locales; el tercer método procede a la inversa, es decir, que enumera las atribuciones de las autoridades locales, de manera que todas las materias no mencionadas allí recaen en el poder central".

El artículo 124 de la Carta Magna, sigue el sistema de enumerar expresamente las atribuciones de los poderes centrales, entendiéndose reservadas las restantes a los gobiernos locales, a la letra dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Los constituyentes norteamericanos trataron de delimitar con toda precisión las atribuciones del poder local y del federal; así en la enmienda X establecieron "Las facultades que la constitución no delega a la Unión y no niega a los Estado, quedan reservadas, respectivamente a los Estados o al pueblo".

Por otra parte, en Canadá se siguió el método de enumerar las atribuciones de los estados, recayendo todas las materias no mencionadas en el poder central.

Debe tomarse en cuenta que la Constitución General es la única manifestación plena de la soberanía popular, dicha Constitución organiza al Estado distribuyendo o limitando las competencias y crea los órganos del gobierno, el cual tiene entre sus funciones la de expedir leyes. De aquí parte la diferencia entre leyes ordinarias y leyes fundamentales, éstas son leyes de soberanía y por tanto supremas y relativamente inmutables, ya que la soberanía no puede ponerse en ejercicio sino excepcionalmente; mientras que las leyes ordinarias son las que emanan del gobierno instituido y limitado por la Constitución, entre éstas tenemos las federales y las locales, ninguna de ellas es superior a otra, sus poderes son coextensos, ambas se encuentran regidas por la Constitución.

No sucede lo mismo en el derecho alemán, la Constitución Imperial de 1871, consagra la preponderancia del poder central sobre el local, que se ha plasmado en la frase "el derecho federal tiene supremacía sobre el derecho regional", y se continúa en la Constitución de 1919, aunque dando derecho a las entidades federativas de plantear el conflicto surgido por invasión de jurisdicciones ante el Tribunal Supremo de Justicia del Reich. Se ha llegado a dudar de que en tales circunstancias exista un verdadero estado federal.

La Constitución norteamericana establece que "Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que se hagan en su prosecución y todos los tratados hechos o que se hagan bajo la autoridad de la Unión, serán la suprema ley de la tierra y los jueces de cada estado se someterán a ella a pesar de lo que en contrario haya en la constituciones o leyes de los estados".

Tal parece que lo que originó la elaboración de tal disposición en la Constitución norteamericana fué el temor de que los jueces locales de aquella época, no ejercitados en la práctica del nuevo orden federal, y por otra parte celosos de su autonomía, ignoraran los principios de la coexistencia de ambos órdenes.

La Carta Magna de México, en el artículo 133, que se comentó en el capítulo anterior, dispone textualmente que: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

Como se expuso anteriormente, de conformidad con la exégesis de nuestro sistema constitucional no se consigna la igualdad de la Constitución, leyes federales y tratados sino la supremacía de aquella sobre éstos;

A la autoridad judicial local, y no a otra, va dirigido este precepto en ambas constituciones. Para algunos autores, el juez local debe abstenerse de aplicar su ley local sólo cuando la inconstitucionalidad de ella esté definida por la jurisprudencia de la Suprema Corte. Sin embargo el Lic. Tena Ramírez afirma que cuando el juez local confronta la ley local con los ordenamientos federales para el efecto de aplicarla o abstenerse de hacerlo, sólo en apariencia invade funciones del Poder Judicial Federal.

En el derecho constitucional norteamericano trató de evitarse que ocurrieran invasiones anticonstitucionales de la ley federal en la local. Hamilton escribió:

"Las leyes nacionales que no emanen de las facultades constitucionales de la Unión, sino que importen invasiones de poder local de los Estados de la misma nación, no serán la suprema ley del país. Habrá puramente actos de usurpación y merecerán ser tratados como tales."⁴³

Puede darse el caso de que haya colisión de normas sin que ninguno de los poderes se haya extralimitado en la esfera de su competencia, tal acontece en las llamadas facultades concurrentes. Aparentemente (ya que los Estados conservaron al decretarse la constitución todos los derechos de que eran titulares, con excepción de aquellos otorgados por la Constitución a la Unión) no podría haber pugna entre normas federales constitucionales con legislaciones estatales, también constitucionales, ya que conforme al principio de reparto de competencias la facultad legislativa no podría corresponder simultáneamente a los dos poderes.

Sin embargo, en la doctrina federal se ha sostenido que no es suficiente el hecho de que se conceda una competencia a la Federación para que los estados queden privados de ella, ya que no es sólo otorgamiento de la facultad a la federación lo que genera la incompatibilidad para que los estados la utilicen, sino el ejercicio actual; ya que si el gobierno de la Unión no ha ejercido cierta potestad legislativa que le fue concedida por la Constitución para utilizarla en beneficio general, pueden las entidades federativas dictar leyes sobre esa materia, de donde podríamos concluir que la facultad legislativa concurrente de las entidades federativas constituye tan sólo un derecho supletorio y así lo entendió la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica, que afirmó que la simple concesión de una facultad del Congreso no importa necesariamente la prohibición de que los estados la ejerzan; más si los términos en que la facultad fue concedida al Congreso o si la naturaleza de ella requieren que el Congreso Federal la ejerza exclusivamente, ella quedará completamente fuera de la órbita de las legislaturas de los estados como si terminantemente se le hubiera prohibido su ejercicio.

La doctrina norteamericana ha afirmado que las únicas tres excepciones en las que las entidades no pueden hacer uso de las facultades concurrentes son: cuando la Constitución de una manera exclusiva haya concedido determinada facultad al Congreso (como en la facultad constitucional que le otorgó al Congreso para que sólo él legisle acerca de los lugares comprados para servir de fortalezas, arsenales, etc.); cuando la constitución haya prohibido expresamente a los Estados que ejerzan determinada facultad (la prohibición absoluta que tienen los Estados de acuñar moneda o emitir billetes de crédito, establecida en la sección primera de la Enmienda X y la fracción tercera de nuestro artículo 117 constitucional constituye un buen ejemplo de ello; y por último cuando hay

⁴³Hamilton, No. XXXIII de "El Federalista".

incompatibilidad directa en que las ejerzan la Unión y los Estados a la vez (como en el establecimiento de reglas uniformes de naturalización, que es indispensable).

En México las facultades concurrentes han sido interpretadas en el sentido de que deben ser ejercidas en colaboración por la federación y los estados.

Es importante señalar que en todo Estado Federal encontraremos dividida la hacienda pública entre el poder central y los locales, fijándose hasta donde sea posible un límite que separe la facultad tributaria de ambos, como medio de realizar el equilibrio constitucional; ésto parece tarea sencilla, pero ha sido difícil fijar los límites de la facultad tributaria de que gozan los Estados y el gobierno de la Unión, ambos tienen prohibido gravar las actividades o agencias de su poder coextenso.

Junto a la regla general que sanciona la concurrencia de la Federación y de los Estados en materia tributaria, existen en nuestra Constitución algunas restricciones, ya sea otorgando a la Unión facultades exclusivas para establecer determinados impuestos (aduanales, sobre energía eléctrica y los productos naturales cuya propiedad corresponde a la nación según el artículo 27 constitucional, etc.), ya sea prohibiendo a los estados que impongan contribuciones sobre algunas fuentes económicas (impuestos alcabalariorios).

2.- DISTRIBUCION DE FACULTADES.

Una vez expuestas las principales consideraciones acerca del federalismo y dejar en claro la importancia de las políticas y acciones de descentralización tanto en lo político, como en lo administrativo, es posible continuar con el análisis constitucional de la distribución de competencias entre los poderes de la unión y las entidades federativas.

Tocqueville concebía a la federación y las entidades federativas como entes soberanos, en un orden independiente y separado de acuerdo a su competencia por la existencia de dos poderes iguales y coordinados, y propuso tres formas para realizar esta repartición de atribuciones:

A.- Delimitando qué competencia corresponde a la federación, y cuál a los estados, sin tomar en cuenta los asuntos que pudieran surgir después.

B.- Enumerar las competencias de los Estados, dejando cuestiones de surgimiento posterior como competencia de la federación.

C.- Señalar a la federación cuáles son sus atribuciones, y en cuanto a los estados, por tratarse de los titulares originarios del poder público recaerán sobre ellos las demás facultades.

Por otra parte el Dr. Jorge Carpizo, sintetiza las características que un Estado Federal debe cubrir, y son las siguientes:

- a.- Una Constitución que crea dos ordenes delegados, subordinados a ella y coordinadoo entre sí.
- b.- Las entidades federativas gozan de autonomía regulando su propio régimen interno.
- c.- Los funcionarios de los estados no dependen de las autoridades de carácter federal.
- d.- Los estados deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.
- e.- Los estados intervienen en el proceso de reforma constitucional.⁴⁴

Aunado a lo anterior, la Constitución General de la República, establece los principios en que se sustenta el federalismo mexicano en los siguientes artículos:

A.- El 40 establece que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

B.- El 41 ordena que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

C.- El 120, señala que " los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales." y

D.- El 124, que indica que " las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

⁴⁴Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. 2a. edición, UNAM, México, 1983. p. 214.

Al conformarse el estado mexicano, por estados libres y soberanos se garantiza la autonomía de los mismos, ya que tienen facultad para autodeterminar su régimen interior otorgándose su propia ley y fijando los lineamientos, dentro de la coordinación fiscal, para allegarse los recursos necesarios para sufragar sus gastos. Por otra parte, las legislaturas de las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional, mediante la aprobación que se haga de ésta o la adición correspondiente de acuerdo a lo establecido por el artículo 135 constitucional que indica que "la presente constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

En suma, es posible afirmar que el Estado Federal ocupa un sitio intermedio entre el Unitario y el Confederado ya que el primero posee una unidad política y constitucional, siendo homogéneo e indivisible y en donde sus regiones carecen de gobierno propio y por ende de autonomía, y el segundo es un pacto de Estados libres que conservan su soberanía interior y exterior.

Continuando con lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, se considera con su mandamiento que la competencia de origen corresponde a las entidades federativas y la delegada a la federación, por lo que todos aquellos actos realizados por autoridad incompetente serán nulos, salvaguardando así la soberanía de los dos ámbitos mediante el artículo 103 constitucional que señala la procedencia del juicio de amparo para los casos de controversias que se susciten por "leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y por leyes o actos de autoridades de los Estados que invadan la esfera de la autoridad Federal".

Es importante notar que el artículo 124 al que se viene haciendo referencia, habla de facultades conferidas en forma "expresa" a la federación, por lo que deberíamos entender que la aplicación de este artículo no acepta mayor interpretación por tratarse de un precepto de aplicación estricta, sin embargo, aunque el sistema de México parece ser inflexible al recluir a los poderes federales en una zona delimitada, la fracción XXX, del artículo 73 que establece la facultad del Congreso de la Unión "para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". En esta fracción se ofrece una opción a la rigidez mencionada, permitiendo la existencia de las facultades implícitas, que son aquellas otorgadas por el Poder Legislativo a sí

mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar algunas de las facultades explícitas, que son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes Federales concreta y determinadamente en alguna materia, sin que ésto implique la autorización de facultades nuevas, sino solamente explicativas.

El maestro Tena Ramírez considera que el conferir este tipo de facultades debe ser plenamente justificado, ya que en principio, rompe con la división estricta de competencias constitucionales, por lo que sugiere tres parámetros que a su juicio han de seguirse para su otorgamiento:

- 1.- La existencia de una facultad explícita que por sí sola no pueda ejercitarse, lo que implica que la facultad implícita dependa de una principal.
- 2.- La relación de necesidad de medio a fin entre una y otra, ya que si una facultad explícita no se puede aplicar por sí misma será inútil.
- 3.- El reconocimiento por el Congreso de la Unión de esta necesidad y su otorgamiento por el mismo al Poder que lo requiera. En este caso encontramos el problema de que se le da cierto predominio al poder legislativo, de forma tal que el abuso en la fracción citada puede transgredir la división de poderes en la que se basa la estructura política de México⁴⁵.

Los Estados Unidos de Norteamérica han resuelto en parte este problema mediante la vigilancia del órgano jurisdiccional y su calificación respecto de la necesidad de la medida tomada. Por otra parte, se encuentran las facultades concurrentes y coincidentes, las primeras se encuadran a través de la jurisprudencia y la doctrina en el sistema norteamericano, en donde los Estados pueden ejercitar determinadas atribuciones mientras no las ejercite la federación, que es el titular constitucional de la misma, al ejercitarla derógará la actuación de las entidades.

Este tipo de facultades no son utilizadas en el sistema mexicano, aunque el Dr. Carpizo las señala en su clasificación de los tipos de facultades como recurrentes. Pero como se apuntó anteriormente la estructura de los dos órdenes de competencia está delimitada por el artículo 124 constitucional, aún en el caso de facultades coexistentes (aquellas en que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades, como en las materias relativas a salubridad, vías generales de comunicación y algunos aspectos de la educación, en donde existen facultades reservadas exclusivamente a la federación y otra a las entidades federativas) o las implícitas, de las que ya se ha hablado, evitando la

⁴⁵Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. 2a. edición, Porrúa S.A. de C.V., México, 1975. p. 110.

invasión entre las esferas, sancionada con la nulidad del acto o en su defecto a través del juicio de amparo; sin embargo, existen las facultades coincidentes, que son gramaticalmente de carácter concurrente, pues se ejercitan en forma simultánea por la Federación y los Estados, y al decir del maestro Tena Ramírez, se trata de una excepción al sistema Federal, por ser ficticio y precario en México.

Como se puede observar, la distribución de competencias no sólo está comprendida en el artículo 124 constitucional, sino que la Carta Magna establece una serie de principios conforme a los cuales se puede clasificar a las facultades de las dos esferas de competencia, federal y estatal, que se pueden presentar de la siguiente forma:

- a.- Facultades atribuidas a la federación.
- b.- Facultades atribuidas a las entidades federativas.
- c.- Facultades prohibidas a la federación.
- d.- Facultades prohibidas a las entidades federativas (hasta aquí la clasificación indicada por Bryce)⁴⁶.
- e.- Facultades coincidentes.
- f.- Facultades coexistentes.
- g.- Facultades de auxilio.
- h.- Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la clasificación anterior.⁴⁷

a.- Sobre las facultades atribuidas a la federación se pueden encontrar en forma expresa o explícita, que son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes Federales concreta y determinadamente en alguna materia o las que se ejercen a través del Congreso de la Unión y son en materia económica y hacendaria, de división territorial y para legislar en materia de gobierno del Distrito Federal. Contenidas en las 29 fracciones del artículo 73 de la Constitución General.

También pueden ser facultades implícitas que, según el maestro Tena Ramírez,⁴⁸ son aquellas que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna facultad explícita.

b.- Las facultades atribuidas a las entidades federativas son aquellas facultades que no están expresamente concedidas a la Federación, según el artículo 124 constitucional.

⁴⁶Bryce Jaime, La República Norteamericana, T. II, La España Moderna, Traducción de Adolfo Posada. 1a. edición, Madrid, sin fecha. p.143.

⁴⁷Carpizo, Jorge, Sistema Federal Mexicano, 2a. edición, UNAM-FCE, México, 1972. p.128.

⁴⁸Carpizo, Jorge, Op. Cit. p. 130.

c.- Las facultades prohibidas a la federación también se derivan del citado artículo 124 constitucional, ya que al no otorgarse en forma expresa, se entienden como reservadas a los Estados.

d.- Las facultades prohibidas a los Estados se encuentran establecidas en los artículo 117 y 118 de la Carta Magna y son aquellas ejercidas por el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, pudiendo ser de dos formas:

1.- Absolutas, son las que por ningún motivo pueden realizar los estados (artículo 117, constitucional).

2.- Relativas, son las que requieren autorización del Congreso Federal para su realización (artículo 118 constitucional).

e.- Las facultades coincidentes son aquellas que tanto la federación como los Estados pueden realizar por disposición constitucional, se establece en dos formas, una amplia y otra restringida. La Constitución señala la facultad coincidente en forma amplia cuando no se faculta a las entidades federativas o a la federación a expedir las bases o establecer un criterio de división de esta facultad, por ejemplo el último párrafo del artículo 18 constitucional indica que "la federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores". La facultad coincidente en forma restringida es cuando se confiere tanto a la federación como a las entidades federativas, pero una de ellas tendrá la atribución de fijar bases o un criterio de división; por ejemplo: el artículo 3 constitucional dice: "... El Estado- Federación, Estados, Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria...", pero en la fracción VIII se establece "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los Estados y los Municipios..."

f.- Las facultades coexistentes son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a las entidades federativas; ejemplos de ellas son: la salubridad general y las vías generales de comunicación competen al congreso federal, pero la salubridad local y las vías locales de comunicación competen a las entidades federativas.⁴⁹

g.- Las facultades de auxilio son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional; por ejemplo en materia de disciplina externa las autoridades estatales obran como auxiliares de la federación.

Finalmente es necesario referirse a las facultades concurrente en sentido norteamericano, que son aquellas que pueden ejercitar los Estados, siempre que

⁴⁹Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, Op. Cit. p. 156.

no las ejercite la Federación, ya que esto implica la derogación automática de su actuación.

En México no existen las facultades concurrentes, y como señala el Doctor Carpizo "al no existir éstas en nuestro orden jurídico, el derecho federal nunca quiebra al local, como acontece en otras naciones"⁵⁰.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en México se han mal interpretado las facultades concurrentes en el sentido de que deben ser ejercidas en colaboración por la federación y los estados.

Con base en las consideraciones expuestas anteriormente es recomendable suponer que la materia de turismo y las facultad derivada de la misma que hoy se encuentran, aparentemente reservadas a la federación, aunque en el texto constitucional no se exprese textualmente, se considere como una facultad coexistente, con el afán de contribuir a la descentralización de la vida nacional y a una mayor participación de las entidades federativas en la normatividad turística.

Sobre el particular, en el siguiente punto se analizarán diversas opciones para esclarecer la competencia de la materia turística en nuestra Constitución Federal.

3.- PROPUESTA DE REFORMA EN MATERIA DE TURISMO A LA CONSTITUCION FEDERAL.

Al hacer referencia a la constitucionalidad de la Ley Federal de Turismo se expuso que el artículo 73 constitucional no establece expresamente la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de turismo, y conforme a lo establecido en el artículo 124 constitucional jurídicamente no se esclarece la facultad exclusiva de la federación para legislar en dicha materia, por lo que algunos Estados ya han legislado al respecto.

Todo parece indicar que en la práctica jurídica se ha considerado que la ley Federal de Turismo es constitucional y que los Estados pueden legislar sobre ciertas áreas del turismo, como lo han hecho en las actuales leyes estatales de la materia. Sin embargo, este hecho no se encuentra definido por ningún ordenamiento jurídico, por lo que se considera necesario analizar las posibles soluciones a este respecto.

Debe decirse que durante años las interpretaciones expuestas sobre la constitucionalidad de la Ley Federal de Turismo, han sido estimadas correctas, y aún hoy en día siguen siendo aceptadas, pues es un hecho que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ningún momento se ha pronunciado por la ausencia

⁵⁰Carpizo, Jorge, La Facultad Tributaria en el Régimen Federal Mexicano, Vid. Revista de la Facultad de Derecho, México, UNAM, T. XXII, No. 85-86, p.51

de fundamento constitucional para que el Poder Legislativo expida leyes en materia turística.

No obstante esta ausencia de una resolución judicial en cuanto a la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Turismo, doctrinariamente prevalece aún la problemática de establecer esta constitucionalidad, tomando en cuenta la tajante afirmación del artículo 124 constitucional.

En este sentido, a continuación se presentan dos opciones en las que se encuentran la posible solución a la problemática planteada:

A.- Se incluya en la fracción X, del artículo 73 constitucional el concepto "turismo".

La propuesta de adición al artículo 73 constitucional quedaría de la siguiente manera:

"Artículo 73.- el Congreso tiene facultad:

...

Fracción X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, turismo, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123."

En cuanto a esta solución debemos tomar en cuenta que uno de los principios básicos del sistema federal, al que pertenece nuestro país, es que la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados. Por lo que, con la inclusión de la palabra turismo en esta forma, los Estados de la federación quedarían impedidos para participar en la legislación turística en sus jurisdicciones, situación que va en contra del nuevo concepto de federalismo en cuanto a la descentralización y en cuanto a otorgar mayor autonomía a los Estados; En tal virtud, consideramos que esta opción no es conveniente porque lejos de constituir un avance en cuanto a las relaciones Federación-Estados, constituiría un estancamiento en las mismas y en el concepto de federalismo.

B.- Adicionar la fracción XXIX-I de la Constitución Federal para establecer como una facultad coexistente la legislación en turismo, entre la Federación y los Estados.

Esta propuesta quedaría de la siguiente manera:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-I.- Para expedir leyes que establezcan la coexistencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en la planeación, promoción, desarrollo, fomento y ejecución de programas en materia de turismo, así como establecer criterios y políticas rectoras de la actividad.

..."

Es así que a partir de la reforma que se propone, se permite a la Federación regular las materias que reúnan las características de: interés nacional, simplificación a los prestadores, conjunción de interés de varias entidades federativas y promoción internacional del turismo.

Es conveniente indicar que con esta reforma se impedirá que se expida un mosaico de legislaciones diversas en cada Estado de la República sobre turismo, que sólo vendría con el tiempo a ocasionar un descontrol entre los inversionistas y un vacío de poder ocasionado por los conflictos jurídico o políticos entre la Federación y algún Estado

La segunda propuesta se considera la más apropiada y viable, además de que no viene a ser una reforma constitucional irrelevante toda vez que en la actualidad subsiste el debate sobre la constitucionalidad de la Ley Federal de Turismo, aunado a la importancia que ha adquirido para nuestro país la actividad turística, tanto en la inversión, desarrollo, operación y promoción de los servicios, por lo que se requiere de un fundamento constitucional claro y sin interpretaciones jurídicas forzadas.

La participación de la Federación en la legislación turística es, hasta cierto punto necesaria, ya que otorga uniformidad a la legislación turística de México. Pero también es cierto que la modernidad y el avance del federalismo en los últimos tiempos requiere que las entidades federativas tengan oportunidad de legislar las materias que consideren relevantes dentro de su jurisdicción.

Finalmente es necesario aclarar que esta reforma a la Carta Magna deberá traer como consecuencia la modificación de la actual Ley Federal de Turismo. En primera instancia dejará de ser federal, ya que al llevar esta denominación se entiende que la materia solamente puede ser regulada por la federación, exduyendo cualquier normatividad por parte de las entidades federativas. En efecto, al imponerse, desde el título de una ley como federal se está haciendo alusión de que la materia que se trata es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

En concordancia con lo anterior, la nueva legislación que expida la federación en

materia de turismo se denominaría Ley General de Turismo, aceptando de esta forma la participación de los Estados para que legislen las actividades turísticas en las que tienen facultades, de igual manera como sucede en otras áreas como la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley General sobre Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, entre otras, en donde se dedican a plantear normas generales y delimitar ámbitos de competencia para que sean las leyes estatales las que especifiquen lo que más interese a cada Estado.

4.- COMPETENCIA DE LOS TRES ORDENES DE GOBIERNO EN ACTIVIDADES TURISTICAS.

Entre los principales problemas que se enfrenta la conducción oficial del sector turismo se encuentra la distribución de tareas y responsabilidades entre los niveles de conducción nacional, estatal y municipal.

Parte de los inconvenientes se debe a que además de una escasa precisión de los objetivos políticos, sociales y técnicos que tienen que cumplir los organismos oficiales, se agrega la falta de definición de las áreas técnicas en que han de actuar y de los tipos de acción que deben realizar en cada unas de ellas. Esto se traduce en la duplicidad de funciones e incluso en esquemas operativos que se contradicen. Con el propósito de delimitar estas áreas de acción se analizarán dichas acciones desde los siguientes puntos de vista:

I.- Areas de acción de los organismos oficiales de turismo:

Estas áreas de acción corresponden directamente a los distintos tipos de problemas que debe afrontar la conducción del sector, cuyo contenido es el siguiente:

1.- Información:

Consiste en la publicación y difusión de datos acerca de atractivos y servicios turísticos, brindada de forma directa o indirecta a los turistas.

2.- Facilitación:

Se refiere a las disposiciones, reglamentos, acuerdos y cualquier otro tipo de medidas dispuestas por los organismos públicos, tendientes a agilizar el ingreso, desplazamiento y egreso de los turistas y sus equipajes, así como a contribuir a incrementar el consumo de los servicios turísticos disponibles.

3.- Promoción:

Comprende la publicidad, las relaciones públicas institucionales y la concurrencia u organización de eventos de comercialización para dar a conocer los productos turísticos y apoyar las campañas similares a cargo de la actividad privada, a fin de estimular la demanda en las plazas de mercado emisor.

4.- Fomento de Inversiones:

Constituida por estudios técnicos, investigaciones, publicaciones, reglamentos, exenciones impositivas, créditos y cualquier otro tipo de disposiciones similares, elaboradas y establecidas por el sector público para promover la participación de la inversión privada en el desarrollo de la planta prestadora de servicios turísticos.

5.- Contralor de Servicios:

Es la realización y actualización del registro de prestadores de servicios turísticos y la vigilancia del cumplimiento de los requisitos que se convengan respecto a la calidad que deben alcanzar los servicios pertenecientes a cada una de las categorías y jerarquías establecidas.

6.-Capacitación:

Se refiere a los programas y acciones puntuales destinados a identificar y satisfacer las necesidades de formar, perfeccionar o especializar en el nivel básico, medio y superior, a los funcionarios, al personal y empresarios que se desempeñan en el sector turístico.

7.- Asistencia Técnica:

Es el resultado de la intervención de los equipos especializados pertenecientes a los organismos oficiales, para resolver problemas técnicos concretos que afecten el funcionamiento de algún sector de la empresa privada o de alguna parte del espacio turístico, cuyas organizaciones o autoridades no están en condiciones de afrontarlos por su cuenta, debido a la falta del personal técnico necesario o de la capacidad financiera para contratarlo.

8.- Planificación e Investigación:

Están directamente vinculadas con la asistencia técnica, y son resultado del trabajo de equipos especializados, para definir las metas de desarrollo del sector y las estrategias, programas y acciones que conduzcan a su cumplimiento. Comprende la investigación y la definición de medidas para explotar y preservar los atractivos turísticos, racionalizar el crecimiento de la planta turística, programar eventos y actividades turísticas, promover el desarrollo armónico del espacio turístico e incrementar la demanda y ventas.

9.- Administración de Servicios:

Es el conjunto de acciones oficiales orientadas a operar los servicios turísticos que dependen de su jurisdicción.

10.- Recreación:

Son los servicios públicos destinados a la población local para el uso y disfrute de su tiempo libre, que en algunos casos también pueden ser aprovechados por los turistas.

11.- Recaudación:

Es el ejercicio de las atribuciones del sector público para establecer imposiciones, tributos, contraprestaciones y cualquier otro tipo de aportes del sector privado, con el propósito de conformar los recursos económicos del sector oficial.

II.- Competencia de los organismos oficiales en las áreas de acción:

Cada una de las áreas de acción descritas, se concretan de un modo distinto en cada uno de los tres niveles que alcanza la conducción pública del sector turismo. Esta se manifiesta de la siguiente manera:

1.- Información:

Gobierno Federal.- Le corresponde recopilar la información de las entidades federativas para elaborar el inventario turístico nacional de los atractivos, planta turística e infraestructura de transporte y comunicaciones; Obtener, recopilar y difundir información acerca de la demanda turística interna y receptiva; establecer modelos para que las entidades federativas y los municipios obtengan y procesen la información; obtener, seleccionar y difundir información general acerca del turismo, que sea útil a la actividad privada; brindar información turística en los lugares de entrada al país.

Gobierno Estatal.- Debe obtener y recopilar información para elaborar el inventario turístico estatal de los atractivos, planta turística e infraestructura de transporte y comunicaciones, y transmitir esa información al organismo nacional y a la actividad privada local; obtener, recopilar y difundir información acerca de la demanda turística del estado y darla a conocer al organismo nacional y a la actividad privada local; aplicar los modelos elaborados por el organismo nacional; brindar información turística en los principales lugares de entrada a la entidad; informar, previo acuerdo entre las partes, sobre los productos turísticos de otras provincias.

Gobierno Municipal.- Obtener y recopilar la información para elaborar el inventario turístico del municipio y transmitir esa información al organismo provincial y a la actividad privada local; obtener y recopilar la información acerca de la demanda turística del municipio y darla a conocer al organismo estatal y a la actividad privada local; aplicar los modelos elaborados por el organismo nacional; brindar información turística acerca del municipio, en su propio ámbito; informar, previo acuerdo entre las partes, sobre los productos turísticos de otros municipios.

2.- Facilitación:

Gobierno Federal.- Es el encargado de las gestiones y acuerdos con otros organismos para agilizar el ingreso, circulación y egreso del turismo receptivo, interno y egresivo en el territorio nacional.

Gobierno Estatal.- Le corresponde realizar gestiones y acuerdos con otros organismos provinciales para facilitar la circulación de los turistas dentro del territorio de su jurisdicción; aplicar las normas y criterios sugeridos por el organismo nacional.

Gobierno Municipal.- Aplicar las normas y criterios sugeridos por los organismos nacional y estatal; sancionar y aplicar normas y criterios propios (que no se contradigan con los de los otros organismos), para resolver sin demoras cualquier tipo de problemas que los turistas tengan durante su estadía.

III.- Promoción:

Gobierno Federal.- Analizar los mercados receptivos del país y definir la imagen turística que se proyectará en cada uno de ellos; seleccionar las plaza de mercado emisor en las que centrará la promoción del país; seleccionar los eventos internacionales de comercialización en los que participará el país y organizar otros; organizar viajes de familiarización; coordinar su acción con los otros niveles y con la actividad privada.

Gobierno Estatal.- Analizar el mercado nacional y definir la imagen turística de la provincia; seleccionar las plazas de mercado emisor a la provincia en que se centrará su promoción; realizar eventos de comercialización en el ámbito de la provincia; organizar viajes de familiarización; coordinar su acción con los otros niveles y con la actividad privada; emprender, con las entidades afines, acciones comunes de promoción.

Gobierno Municipal.- Definir la imagen turística del municipio en relación con la demanda, con sus atractivos, su planta turística y su tipología funcional; seleccionar las plazas de mercado emisor al municipio en las que se centrará su promoción; realizar eventos de comercialización en el ámbito del municipio; organizar viajes de familiarización; elaborar material informativo para el turista real y el consumidor potencial; coordinar su acción con los otros niveles y con la actividad privada; emprender, con otros municipios, acciones comunes de promoción.

IV.- Fomento de Inversiones:

Gobierno Federal.- Impulsar la radicación de capitales extranjeros, en coordinación con otros organismos del Estado; definir la estrategia de incentivos

para apoyar la inversión privada; definir las áreas prioritarias de interés nacional, de común acuerdo con las oficinas de planificación; crear oficinas especializadas en la evaluación técnica, económica y financiera de los proyectos turísticos, y brindar asesoría a las entidades federativas y municipios que lo soliciten.

Gobierno Estatal.- Impulsar la radicación de capitales extranjeros y nacionales, en coordinación con el organismo nacional; definir la estrategia de incentivos estatales para complementar las acciones de nivel nacional; definir las áreas prioritarias de interés estatal, de común acuerdo con las oficinas de planificación; realizar evaluaciones técnicas, económicas y financieras de los proyectos de inversión localizados en su territorio.

Gobierno Municipal.- Impulsar la radicación de capitales extranjeros y nacionales, en coordinación con el organismo estatal; aplicar en su jurisdicción las estrategias nacionales y estatales; adaptar sus acciones a las políticas nacionales y estatales de desarrollo del espacio turístico; realizar evaluaciones técnicas, económicas y financieras de los proyectos de inversión localizados en los municipios.

V.- Contralor de Servicios:

Gobierno Federal.- Establecer las normas y criterios de categorización y jerarquización de los servicios; actualizar el inventario nacional con base en la información de las provincias; establecer un sistema de recepción de quejas de los turistas.

Gobierno Estatal.- Participar en la elaboración de normas y criterios de nivel nacional y aplicarlos dentro del territorio estatal; actualizar el inventario nacional con base en la información de los municipios; poner en funcionamiento en el territorio estatal el sistema nacional de recepción de quejas de los turistas.

Gobierno Municipal.- Aplicar las normas de control y sanciones elaboradas y aconsejadas por los organismos nacional y estatal; mantener actualizado el inventario turístico mediante un registro municipal de servicios turísticos; recibir, procesar y resolver las quejas y denuncias elevadas por los turistas acerca del funcionamiento, precios y calidad de los servicios turísticos locales.

VI.- Capacitación:

Gobierno Federal.- Resumir y calificar las necesidades de capacitación del país; participar en la elaboración de los programas nacionales de capacitación de recursos humanos del sector turismo; propiciar la participación del país en congresos internacionales sobre capacitación de los recursos humanos del sector

turismo; capacitar a su propio personal; informar a las entidades federativas acerca de becas y cursos de especialización, nacionales y extranjeros; colaborar con los organismos específicos en la homologación y reestructuración de las carreras de turismo; investigar sobre las estructuras ocupacionales y el nivel de ocupación de los egresados en el mercado de trabajo.

Gobierno Estatal.- Resumir y calificar las necesidades de capacitación del país; elaborar, en conjunto con la actividad privada, programas de capacitación por especialidad y nivel ocupacional; difundir en el ámbito estatal el calendario internacional de eventos de capacitación; capacitar a su propio personal; informar a los municipios sobre becas y cursos de especialización nacionales y extranjeros.

Gobierno Municipal.- Detectar las necesidades de capacitación del municipio e informar de las mismas al organismo estatal; colaborar en la puesta en marcha, en el ámbito del municipio, de los programas de capacitación elaborados por el organismo estatal; organizar programas de capacitación propios; capacitar a su propio personal; difundir en su ámbito la información sobre becas y cursos de especialización, nacionales y extranjeros.

VII.- Asistencia Técnica:

Gobierno Federal.- Brindar asistencia técnica a organismos estatales y municipales o instituciones representativas del sector privado, a su solicitud; solicitar asistencia técnica a las organizaciones internacionales o entidades representativas de la actividad privada nacional o extranjera; celebrar convenios de cooperación técnica sobre temas específicos, con organismos oficiales de otros países.

Gobierno Estatal.- Brindar asistencia técnica, de acuerdo con su propio orden de prioridades, a los municipios y organizaciones privadas del ámbito provincial; solicitar al organismo nacional asistencia técnica para los municipios, en el caso de no poder brindarla por sí mismo; solicitar, previa información al organismo nacional, asistencia técnica a los organismos internacionales.

Gobierno Municipal.- Asociarse con otros municipios para afrontar problemas técnicos comunes; solicitar asistencia técnica al organismo provincial de turismo o, por su intermedio, al organismo nacional.

VIII.- Planificación e Investigación:

Gobierno Federal.- Elaborar estudios de mercado a nivel regional e internacional;

establecer las pautas para el análisis del grado de modernización y la rentabilidad de los servicios turísticos; elaborar el plan nacional de desarrollo turístico; asesorar a las provincias en la elaboración de sus propios planes; asignar recursos para la puesta en marcha de proyectos piloto seleccionados por el plan.

Gobierno Estatal.- Elaborar estudios sobre las características de los principales mercados de la entidad federativa; investigar en los municipios turísticos el grado de modernización y la rentabilidad de los servicios turísticos; elaborar el plan estatal de desarrollo turístico; asesorar a los municipios en la elaboración de sus propios planes; asignar recursos para la puesta en marcha de proyectos piloto seleccionados por el plan.

Gobierno Municipal.- Obtener datos cuantitativos sobre la demanda real y sobre el perfil y nivel de satisfacción del consumidor, originado en los distintos mercados que concurren a cada municipio; colaborar en la investigación sobre el grado de modernización y la rentabilidad de los servicios turísticos; elaborar el plan municipal de desarrollo turístico; asociarse con otros municipios para planificar la solución de problemas comunes; asignar recursos para la puesta en marcha de proyectos piloto seleccionados por el plan; definir con los organismos privados los problemas técnicos que afectan al sector y encarar su solución por sí mismo, o a través de los organismos nacionales, provinciales o internacionales; realizar acuerdos para resolver problemas cuya solución requiere la participación de otros organismos.

IX.- Administración de Servicios:

Los tres niveles de Gobierno tienen en esta área de acción, en caso de existir el supuesto de servicios proporcionados por el estado, la misma responsabilidad, que consiste en administrar transitoriamente los servicios turísticos de su jurisdicción hasta concretar su privatización.

X.- Recreación:

En este apartado el gobierno municipal es el encargado de promover la realización de actividades recreativas para la población local, que puedan a la vez ser aprovechadas por los turistas.

XI.- Recaudación:

Gobierno Federal.- Recibe las ganancias y beneficios eventuales del impuesto sobre la renta; los capitales y patrimonio neto de los impuestos sobre patrimonio; recauda sobre bienes y servicios el impuesto al valor agregado, otros impuestos

internos y sobre combustibles; los gravámenes de exportación y de importación sobre comercio exterior; los aportes preventivos sobre impuestos de trabajo; la recaudación de juegos de azar, que corresponden a la explotación de bienes y servicios.

Gobierno Estatal.- Sobre imposiciones al patrimonio, recibe ingresos por sellos y bienes inmobiliarios; sobre bienes y servicios, ingresos por sellos; sobre explotación de bienes y servicios, por explotación de servicios.

Gobierno Municipal.- Por imposiciones sobre el patrimonio recibe ingresos por derecho de construcción, contribuciones de mejoras, predial y radicación y uso de vehículos; sobre bienes y servicios puede obtener ingresos por tasa de seguridad e higiene, o similares y por servicios al turista; sobre el trabajo, ingresos por libreta sanitaria; sobre aportes y subsidios de otras jurisdicciones, por ingresos nacionales, estatales e internacionales.

CAPITULO VI

LEGISLACION TURISTICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

1.- LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

En todos los ámbitos de la actividad gubernamental existen una serie de trámites que requieren necesariamente ser efectuadas en la sede de la Secretaría de Estado de que se trate, o en cualquier otra dependencia federal, con sede en la capital de la República.

Estamos de acuerdo con el maestro Gabino Fraga que afirma que la Administración Pública Federal constituida por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos ha llevado a una centralización perjudicial para la Administración misma, para el país y para los particulares que tienen que recurrir a ella para el arreglo de sus negocios.⁵¹

Según el autor citado, la administración se perjudica con este centralismo debido a que con el aumento creciente de la población y de los negocios que tiene que atender se va complicando la maquinaria administrativa y desarrollando una monstruosa y absorbente burocracia que impide la agilidad y eficiencia de su funcionamiento y el efecto en el país se manifiesta en que las principales actividades comerciales, industriales y culturales se establecen en la capital de la República, produciéndose una concentración demográfica con perjuicio de la vida rural y de la prestación eficiente de los servicios urbanos.

Los particulares recienten también la centralización de las oficinas gubernamentales ya que, por ejemplo, para obtener una concesión es necesario llevar a cabo trámites hasta en ocho Secretarías de Estado lo cual implica que se demoren los trámites por meses con perjuicio de la capacidad financiera del inversionista y de los particulares que usarán el servicio; por otra parte, aparece el problema de la incompatibilidad de criterios de las oficinas centrales con las estatales y municipales, ya que en muchos casos una Secretaría de Estado otorga un permiso, autorización o concesión sin tomar en cuenta las

⁵¹Fraga, Gabino, Derecho Administrativo. 3a. edición, Porrúa S.A. de C.V., México, 1985. p.195.

repercusiones que tendrá en la localidad en que se llevará a cabo la actividad de que se trate y es cuando la autoridad municipal niega algún permiso que viene a obstaculizar una inversión.

El sector turismo no es ajeno a este problema de centralización administrativa, y ya en capítulos anteriores hemos manifestado que trámites, como la cédula turística y la credencial de guías de turista, que anteriormente por obligación se tenían que realizar en la Secretaría de Turismo, ahora con la nueva Ley Federal de Turismo se han eliminado y además se ha incluido un Título denominado De La Descentralización de Funciones. Este hecho constituye un avance en el esfuerzo por permitir a las entidades federativas manejar actividades que se desarrollarán dentro de su jurisdicción; sin embargo, como ya se ha dicho, la actividad turística está íntimamente relacionada con otras Secretarías de Estado como la SEDESOL, la SHCP y la SRE, entre otras y los trámites que se llevan a cabo en estas dependencias, y que inciden directamente en el sector turístico, continúan estando centralizadas en su gran mayoría, por lo que es necesario reconsiderar la actividad turística desde el punto de vista de las entidades federativas y de los municipios, los cuales directamente se enfrentan a la problemática turística y a la prestación de dichos servicios.

Corroborando las desventajas del centralismo, Max Weber consideró que el Estado moderno tiene una tendencia natural e irreversible hacia la centralización burocrática. Weber consideraba que el proceso de racionalización burocrática tiene su culminación lógica en el modelo socialista y que la única forma de controlar y limitar las consecuencias de esa tendencia centralizadora es manteniendo una pluralidad de estructuras burocráticas con intereses distintos y encontrados para que se vigilen y equilibren entre sí. Según este autor, el individuo, aislado, no puede oponerse al poder de una organización burocrática y afirma que la única forma de luchar contra una burocracia es por medio de otras burocracias, siendo la competencia y el conflicto entre varias configuraciones de poder lo que permite conservar y salvaguardar un margen de libertad para la acción individual, que aumentará en la medida en que el individuo pueda oponer hábilmente entre sí las diversas estructuras burocráticas para obtener sus propios fines. Según Weber, en vez de tener una sola burocracia monolítica que aplaste la libertad es preferible mantener una pluralidad de burocracias con intereses encontrados, con el fin de que el individuo pueda maniobrar entre ellas y consiga fines y objetivos independientes y no subordinados al criterio de la racionalidad instrumental burocrática⁵².

Al respecto, la posición de teóricos políticos, sociólogos y filósofos de la ciencia no es uniforme; para algunos, la descentralización es prerequisite de la

⁵²Weber, Max, Parlamento y Gobierno en el Nuevo Ordenamiento Alemán, Escritos Políticos. 1a. edición, México, 1982. p.87.

democracia; para otros, la descentralización no es condición necesaria de las prácticas democráticas, pero ayuda a fortalecerlas y desarrollarlas; y para otros más, las tendencias oligárquicas de la vida política moderna han llegado a tal punto que la descentralización sólo puede gestar nuevas estructuras oligárquicas, más pequeñas que la estructura centralizada nacional, pero de carácter más represivo.³³

Alexis de Toqueville escribió su obra clásica *La Democracia en América* con la preocupación central de analizar la relación entre descentralización y democracia, llegando a desarrollar un paralelismo con el diagnóstico de Max Weber, aunque formulado en términos menos precisos.

De 1831 a 1840 Toqueville tuvo presente el problema de la forma de centralización de la vida política americana, y en este tiempo trató de encontrar las complejas relaciones entre la democracia y el grado de centralización. Sin embargo, debido a la falta de precisión sobre todo en el uso de la palabra "democracia", diversas partes de su obra clásica parecen contradecirse cuando analizan la relación entre democracia y centralización. En los primeros libros de la obra de Toqueville afirma que un vigoroso gobierno local que cuente con un mínimo de interferencia del gobierno central en el manejo de sus asuntos, favorece las virtudes cívicas democráticas.³⁴ Pero en el último libro afirma que "resulta de la constitución misma de las naciones democráticas y de sus necesidades, que en ellas el poder del gobierno debe ser más uniforme, más centralizado, más extenso y más poderoso que en cualquiera otra parte". De esta forma en las naciones democráticas "la centralización será el gobierno natural" pues "todos los pueblos democráticos son impelidos como por instinto hacia la centralización de poderes".

La posible explicación para esta aparente contradicción radica en que Tocqueville daba diversos significados a la palabra "democracia". Por un lado significa un estado social especial que se caracteriza por el avance de la igualdad de condiciones sociales y por otro se refiere a las leyes políticas que hacen posible la estructuración de la expresión de la voluntad de la ciudadanía. El primer significado es compatible y va aparejado con la centralización; el segundo es el que es afín a la descentralización. Debido a este doble contenido, Tocqueville podía afirmar en sus manuscritos frases como las siguientes: "Sólo la democracia (entendida como autogobierno) puede mitigar y hacer tolerables los inevitables males de un Estado social democrático" y hay que "usar la democracia para moderar la democracia, es el único camino que tenemos abierto hacia la salvación".³⁵

³³Tocqueville, Alexis de, *La Democracia en América*. 3a. edición. Fondo de Cultura Económica, México, 1976. p. 56.

³⁴Tocqueville, Alexis de, *Op. Cit.* p. 59.

³⁵Yale Tocqueville Manuscripts Collection, paquete 7, cuaderno 2. p.42.

Por otra parte Tocqueville es reconocido por su célebre distinción entre centralización política y centralización administrativa a pesar de que algunas veces se atribuya erróneamente la paternidad de esta distinción a Maurice Hauriou.³⁶ En el caso específico de Estados Unidos, Tocqueville consideraba que ahí se daba una combinación de centralización política con descentralización administrativa porque había una concentración de poder en la dirección de los asuntos comunes a toda la nación, tales como la formulación de leyes generales y las relaciones del pueblo con los extranjeros, pero no había una concentración del poder en los intereses especiales para ciertas partes de la nación, por ejemplo, los de las empresas comunales"

Apesar de que Tocqueville nunca utilizó el término Estado-nación, puede decirse que lo que él entendía por centralización política era la integración que se obtiene con la configuración de un Estado nacional, pues su ejemplo de descentralización gubernamental o política es el de Alemania de 1835, es decir, antes de que Bismarck emprendiera su unificación nacional. Por otro lado, pese al federalismo y descentralización administrativa de Estados Unidos, éste parecía a Tocqueville sumamente centralizado precisamente porque se le podía ver operando como un Estado-nación moderno. Por esta razón, podía estipular que "muy lejos de no estar bastante centralizados, se puede afirmar que los gobiernos americanos lo están demasiado".

Según Tocqueville, en ese contexto de centralización burocrática no podrá florecer la burocracia entendida como el autogobierno y el desarrollo participativo de las virtudes cívicas, pues el ciudadano se vuelve apático e inmoral. Cuando un Estado centralizado requiere ayuda y cooperación de sus ciudadanos se encontrará ante la indiferencia e incapacidad de éstos. Las órdenes centralizadas inhibirán la capacidad de participación autónoma de los ciudadanos donde el Estado les dirá : "Obraréis como yo quiera, en tanto que quiera, y precisamente en el sentido que quiera. Os encargaréis de esos detalles sin aspirar a dirigir el conjunto; trabajaréis en las tinieblas y juzgaréis más tarde mi obra por sus resultados". En oposición a esta situación, Tocqueville veía en las instituciones locales vigorosas, el fundamento para fortalecer las virtudes cívicas democráticas y participativas. La descentralización administrativa crea las condiciones propicias para el desarrollo de las instituciones locales y la participación ciudadana; esta era la gran ventaja de la descentralización estadounidense y una de las causas fundamentales a la que debía su prosperidad y cultura cívica.

Tocqueville entendía el autogobierno local como escuela insuperable para la política democrática porque desarrollaba la comprensión práctica de responsabilidades públicas y privadas, y porque la familiaridad con el procedimiento democrático y cooperativo en la resolución de asuntos cotidianos

³⁶Flogaitis, Spyridon, "La Notion de Décentralisation en France, en Allemagne et en Italie", Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1979.

produce, a la larga, respeto por el mismo procedimiento cuando éste opera a distancia. Esta situación, que sólo puede ocurrir con una descentralización administrativa, no sólo contribuye a garantizar la libertad, sino que también promueve el bienestar, la prosperidad y estimula la energía social creativa. Desafortunadamente, esta situación ideal sólo surge de manera natural y espontánea y no puede crearse fácilmente por medio de un programa una vez que el Estado se encuentra centralizado.

Tocqueville creía que era posible remediar los excesos del centralismo burocrático y confiaba en que se pudieran establecer instituciones políticas democráticas a pesar de que un pueblo no tuviera una estructura administrativa originalmente descentralizada. Tocqueville proponía el desarrollo de instituciones locales vigorosas, mayor facilidad y libertad para la asociación de los individuos y bloquear la tendencia hacia la centralización administrativa. Entre los remedios que prescribía contra esta tendencia estaban el desarrollo de las libertades locales, la libertad de asociación, la libertad de prensa, el poder judicial independiente y los derechos civiles y políticos del individuo; asimismo, el autor citado insistía en que la última barrera contra el despotismo del Estado burocrático centralizado estaba en las opiniones de un pueblo y en el intento de desparramar un poder descentralizado sobre toda la sociedad. Los efectos negativos de la democracia entendida como el avance de la igualdad de condiciones que tendía a la centralización, podrían contrabalancearse con la democracia política, es decir, con algún grado de participación popular o, más ampliamente, con la libertad política. Este es el sentido de la ambigüedad de la frase, contradictoria en apariencia "usar la democracia para moderar la democracia", es decir, usar una democracia política descentralizada para moderar los excesos de una "democracia" social racionalizadora y centralizadora

2.- MEDIOS PARA CONTRARRESTAR EL CENTRALISMO ADMINISTRATIVO.

Es una realidad que el desarrollo de algunas regiones y localidades del país, se ha detenido en muchas ocasiones por la inadecuada distribución de competencias de los distintos niveles de gobierno, en donde se favorece al gobierno central con desventajas para los gobiernos locales. En efecto, en las últimas décadas ha existido una tendencia a concentrar las tareas del desarrollo en los gobiernos centrales o nacionales con menoscabo de las administraciones locales, particularmente el municipio. No obstante, ser esta última una institución de larga trayectoria que ha acumulado una vasta experiencia de la tarea de administrar recursos, dotar de infraestructura, prestar servicios y promover otras acciones de desenvolvimiento a nivel local.

Existen procesos persistentes de centralización de los medios de producción, concentración de la población, de los mercados, del ingreso, cuya resultante es la

marginalización de grandes sectores de la población, que enfrentan problemas agudos de insatisfacción de sus necesidades básicas, de carencias de empleos y de falta de participación política.

Dichas tendencias centralizadoras en el ámbito económico, espacial y poblacional se expresan también en el nivel político, donde puede aseverarse que la resultante final de los procesos concentradores mencionados, es la aparición de formas de gobiernos centrales de carácter autoritario, en desmedro de los organismos democráticos de gestión de los asuntos públicos

Como se ha mencionado en el punto anterior, la centralización tiene variadas causas de las cuales es posible señalar dos: una de ellas, la necesidad de consolidar la existencia de cada nación mediante la conformación de un Estado centralizado y fuerte; otra, que el actual estilo de desarrollo tiene un carácter concentrador y excluyente, donde en torno a un centro interno, vigoroso e imitativo se desenvuelve una periferia débil, pobre y subdesarrollada, por lo que el fenómeno de la centralización condiciona el funcionamiento de las diversas instituciones, incluidas las administraciones públicas.

En cuanto a las actividades turísticas, el excesivo centralismo y control de estas actividades contribuye en gran medida a contrarrestar el desarrollo de regiones o localidades que no se ven favorecidas con las importantes inversiones que podrían realizar los particulares para dotar de servicios al destino turístico de que se trate.

Con el turismo como ejemplo es necesario replantear el rol de los gobiernos locales en el desarrollo nacional con miras a cumplir un conjunto de objetivos simultáneos de descentralización económica, política y administrativa, de redistribución del ingreso espacial y personal, de mejor uso de los recursos, de robustecimiento de la democracia a nivel de base y de fomento de la participación ciudadana.

Los efectos negativos de la centralización administrativa se han tratado de disminuir con diferentes mecanismos como la descentralización administrativa y los convenios de coordinación con las entidades federativas.

La descentralización administrativa, según el maestro Gabino Fraga consiste en términos generales en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder.³⁷

³⁷Fraga, Gabino, Op. Cit. p. 206.

El mencionado autor afirma que la descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del poder ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los poderes estatales frente a los poderes federales. continúa afirmando que en tanto que la descentralización administrativa es creada por el Poder central, en la descentralización política los Estados miembros son los que crean al Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que por el contrario es originaria en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente al Estado federal se entienden reservadas a los Estados miembros.

El autor que venimos comentando considera que la descentralización ha adoptado las siguientes modalidades: por servicio, por colaboración y por región, explicandolas de la siguiente manera:

"la descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa".

"La descentralización por región constituye un elemento importante de análisis, en virtud de que consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial".⁵⁸

Es innegable la necesidad de descentralizar recursos y decisiones para que los Estados y municipios participen de manera más equilibrada en el ejercicio de las funciones públicas y en los beneficios del desarrollo, esto tanto en el sector turismo como en otros ámbitos de la economía nacional.

Formalmente, existe una relación directa entre federalismo y descentralización política, de la que puede o no derivarse la descentralización administrativa. Como mencionamos en párrafos anteriores, la descentralización política existe cuando, en una unidad estatal, las colectividades que la forman tienen su propia organización y regulan su existencia tanto en la esfera de la comunidad particular como en toda la sociedad. Estas colectividades deben participar en la formación de la voluntad del Estado que las agrupa, en tanto que la descentralización

⁵⁸Fraga, Gabino, Op. Cit. p. 210.

política concilia poder y libertad, fortalece las relaciones entre el pueblo y el gobierno.

El federalismo lleva a cabo la descentralización política mediante el reparto de competencias entre autoridades centrales y locales, en una división de esferas que se limitan recíprocamente. En nuestro país, la distribución de competencias es fundamental para la estructura y funcionamiento del sistema federal que establece la Constitución General y expresa la voluntad de unidad general.

El federalismo, por su descentralización política, debe llevar a cabo la más completa descentralización administrativa que, desde la perspectiva estrictamente técnica, es exigencia de las organizaciones que crecen y tienen mayor número de tareas que atender. Es una realidad que la mayor parte de las funciones públicas requieren una gestión local, por la necesidad de adaptarse al medio y en virtud de la importancia que tiene el contacto personal con los beneficiados.

Los Estados deben recurrir a la descentralización para cumplir sus funciones, principalmente por la transformación que sufren al participar en los diversos campos de la sociedad, donde la administración pública se ha convertido en instrumento fundamental para ejecutar amplios proyectos de desarrollo. Por lo tanto, el orden federal y local deben adaptarse a las exigencias de organización de los programas de desarrollo nacional, y participar en ellos con todos sus recursos.

En México, la heterogeneidad cultural, la falta de comunicaciones y, sobre todo, la debilidad de las instituciones locales han favorecido las inercias y las resistencias al cambio al fortalecer al poder central, lo cual propicia la actitud pasiva de las entidades federativas. En virtud de lo anterior, no es conveniente la existencia únicamente de la descentralización administrativa, que siempre crea y mantiene el poder central, sino la voluntad política de contar con instancias locales fuertes para desterrar desde ahí las tendencias centralizadoras. Con esto se logra también una descentralización administrativa que procede de la política e implica independencia respecto al poder federal, no derivada sino autónoma.³⁹

Las reformas y adiciones llevadas a cabo en 1982 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, otorgan el marco jurídico necesario para la descentralización administrativa en México, en donde al justificarlas, se señala que la administración pública debe transformarse para enfrentar los retos de la evolución de un Estado moderno. Sin embargo, en las modificaciones a la Ley destacaron dos decisiones importantes: la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el establecimiento de bases para el servicio público de carrera.

³⁹Moya Palencia, Mario, *Federalismo y Descentralización Administrativa*, Investigación Jurídica, UNAM-ENEP, Acatlán, México, 1981, p 158.

Este Decreto, contiene además modificaciones y adiciones a la estructura y funciones de las dependencias centrales y a la estructura sectorial. Se llevaron a cabo modificaciones en la competencia de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto, la primera sería responsable de establecer los criterios, precios y tarifas para los bienes y servicios de la administración pública federal, "haciendo participar en su determinación a las dependencias competentes". En otra reforma, la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, como órgano rector de planeación nacional, debería supervisar los planes locales y regionales, y orientar la acción de los ejecutivos locales de manera que sea congruente con la del ejecutivo federal.

Otro elemento normativo para fortalecer la descentralización fue la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la federación el 5 de enero de 1983, en donde aparece el mandato expreso de que las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal planeen y conduzcan sus actividades sujetas a los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo nacional.

Un tercer elemento que sustenta jurídicamente la descentralización es el decreto presidencial que ordena a dependencias y entidades elaborar un programa de descentralización administrativa⁶⁰. El Decreto corresponde a la orientación del Plan Nacional de Desarrollo en lo que se refiere a la descentralización de la vida nacional, cuyo objetivo es invertir las tendencias de la concentración de la actividad económica y de los servicios. Con este propósito se promueve la modernización de la función pública para fortalecer la coordinación entre los gobiernos federal y estatales, y procurar que las decisiones se tomen en el lugar donde se pidan los servicios, y satisfacer con la misma calidad y en el mismo grado todas las regiones del país.

El Decreto en comentario señala que la descentralización iniciada en educación y salud demostró la necesidad de estructurar nuevamente las dependencias centrales y de fortalecer al mismo tiempo la coordinación con los gobiernos estatales. Por lo tanto, la descentralización administrativa debe reflejar, primero, la naturaleza de cada dependencia y entidad paraestatal, en función de su estructura, de los servicios que presta y de las relaciones que establece con los sectores de la sociedad. Segundo, la descentralización debe apoyarse en los recursos que se tienen y no duplicar funciones.

En este sentido, las dependencias y entidades deberán determinar las funciones que se desconcentrarán, y el personal y los recursos presupuestales necesarios; qué tipo de coordinación se requiere para llevar a cabo acciones de interés común para el Ejecutivo Federal, los gobiernos de los Estados y los municipios,

⁶⁰El Decreto entró en vigor el 18 de junio de 1984.

según el Convenio Unico de Desarrollo; qué facultades podrían delegarse en las representaciones estatales existentes, o si hay necesidad de crear oficinas. En el contenido de este Decreto quedaron exceptuadas las Secretarías de Defensa Nacional y Marina y se otorgó un plazo para presentar al Ejecutivo las propuestas concretas de noventa días a partir de la publicación del Decreto.

No obstante lo anterior, en un intento realmente descentralizador se debía promover sobre todo la capacidad de iniciativa y respuesta de los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, en el mismo documento se señala que "para llevar a cabo actividades de planeación, es imprescindible contar con una infraestructura de información, de investigación, de capacitación y tener la capacidad de operar y controlar proyectos de inversión, evitando duplicidades e ineficiencias, como una de las formas para llevar a cabo los contenidos del Plan.

Si la condición mencionada es imprescindible, parece difícil que los gobiernos estatales y municipales puedan hacerle frente; en todo caso es el gobierno federal el que puede obtener la información necesaria y oportuna, y el que cuenta con funcionarios expertos en planeación. Por otra parte, en la operación del sistema es clara la referencia que la entonces SPP debería elaborar el Plan y tomar en cuenta propuestas de los otros niveles de gobiernos y sectores de la sociedad, para elaborar programas anuales, y ejecutar el plan y los programas regionales "especiales". Pero no se aclara cómo se fortalecerán los estados y municipios para descentralizar recursos y decisiones, y tampoco qué peso tendrán las propuestas de estados, municipios y sectores en la descentralización de la vida nacional.⁶¹

En tal sentido, fue un tipo de planeación que responde más al concepto de centralismo democrático que a la auténtica descentralización administrativa.

En cuanto al Convenio Unico de Desarrollo, éste se define como el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, por medio del cual los ejecutivos federal y estatales establecen compromisos sobre acciones de competencia concurrente y de interés común, para que en todos los niveles del gobierno se promuevan y propicien la planeación nacional del desarrollo, la descentralización y el fortalecimiento municipal, para lograr el desarrollo del país.

Este convenio permite a las administraciones federal y estatales actuar para que las regiones del país participen de los beneficios del desarrollo mediante la descentralización de programas federales de inversión, la transferencia de recursos financieros para fortalecer las haciendas públicas locales. Con esto se promueve el desarrollo regional y la prestación de servicios queda a cargo de los

⁶¹Convenio Unico de Desarrollo: Instrumento de Desarrollo Regional, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.

gobiernos estatales y municipales. El Convenio a que nos referimos responde a las bases jurídicas establecidas en los artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal que indica lo siguiente: "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas"; sus antecedentes son los convenios únicos de coordinación suscritos entre la federación y los estados en 1977, que se ampliaron y modificaron en 1978 y en 1979 al ajustarse la estructura financiera de los programas estatales de inversión y al elaborarse los planes estatales de desarrollo.

En 1980, el Convenio incorporó la organización sectorial de la administración pública federal a los programas de desarrollo estatal. Todos estos mecanismos prepararon el terreno para el acercamiento de las instituciones gubernamentales y la mayor colaboración en tareas de planeación y desarrollo. En 1981 se sustituyeron los comités promotores del desarrollo económico y social, que eran instancias federales, por los comités estatales de planeación para el desarrollo, que quedaron bajo la responsabilidad de los Estados. Estos comités podrían haber sido un paso muy importante en programas y acciones si se les hubiera permitido que establecieran y operaran realmente sus recursos. A partir de 1982, se transfirieron entidades paraestatales a los estados, con lo que se intentó ampliar las acciones de descentralización administrativa. El 5 de febrero de 1983, se firmó el Convenio con la nueva denominación (Unico de Desarrollo) con lo que "se propiciaría el fortalecimiento de las estructuras orgánicas estatales, a través de la transferencia de programas y acciones de interés local que estuvieron a cargo de la administración pública federal centralizada y paraestatal, lo cual permitiría a los Estados el aprovechamiento de los recursos técnicos, materiales y humanos de la federación".

El Convenio a que nos venimos refiriendo se limita a servir para ejecutar las políticas de coordinación establecidas en el Plan Nacional. Los COPLADES coordinan en el ámbito local los esfuerzos de planeación de la federación, el Estado, los municipios y los sectores social y privado. Se realiza la programación anual de las inversiones federales en los estados de acuerdo con las prioridades que ellos establecen.

Los compromisos entre la federación y los estados se realizan a partir de 1984 en los programas de desarrollo regional que unen los mecanismos anteriores para dar respuesta a las prioridades de los estados y municipios con programas de infraestructura básica, infraestructura para el desarrollo social, programas productivos y de coordinación especial, como los "servicios especiales de empleo". El Convenio contempla también apoyos financieros a estados y

municipios para cubrir ciertas insuficiencias en el gasto corriente de los gobiernos locales.

El referido Convenio Unico de Desarrollo, además de canalizar más recursos para sus programas, consignó compromisos políticos que abrieron nuevos caminos a la coordinación entre los tres niveles de gobierno que, de mantenerse, coadyuvarán a la descentralización. Entre esos compromisos hubo dos que deben consolidarse: el de establecer sistemas estatales de planeación congruentes con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, tal como lo regula la Ley de enero de 1983, para ordenar las acciones de desarrollo en que convergen las tres instancias de gobierno y el de fortalecer el municipio, uno de los ejes básicos de la descentralización.

En la segunda etapa de transformación efectuada en 1984, se dió al convenio unidad programática mediante la fusión, en uno sólo, de los múltiples programas de inversión; lográndose más agilidad y precisión en el manejo de proyectos y recursos y, sobre todo, permitió a los Estados integrar sus inversiones, combinadas con las de la federación, en auténticas estrategias de desarrollo subregional. En la tercera etapa llevada a cabo en 1985, se logró que cada estado participara directamente en la elaboración que había sido hasta entonces tarea exclusiva del gobierno federal, con lo que se obtuvo un convenio diferente para cada Estado, más apegados a sus necesidades. Al mismo tiempo se introdujeron mecanismos de autorización, seguimiento y control de los recursos, que agilizaron el proceso de inversión en su conjunto, y ampliaron el control de posibles desviaciones de recursos.

En el nuevo esquema se procuró asegurar el cumplimiento de los fines a que se destinaban coordinadamente los recursos del Convenio Unico de Desarrollo, pero no se restó autonomía a los gobiernos estatales sobre el uso de los mismos, pues no sólo se auspició un ejercicio cada vez más descentralizado, sino que se logró más eficiencia.

Como otro de los medios del gobierno federal para contrarrestar el centralismo se instituyó un programa de descentralización administrativa en el gobierno de Miguel de la Madrid.

No resulta fácil imaginar, cuando los recursos son muy limitados y las decisiones sobre prioridades se toman en el centro, cómo podría elaborarse un diseño innovador, con formas de operación descentralizada. La estrategia del programa de descentralización de la administración pública parte de un reajuste de las dependencias centrales y descentralizadas, lo que implica una serie de medidas importantes. A esto se añaden desconcentración de funciones, reubicaciones

físicas y ampliación de los espacios de participación social; cabría diferenciar el efecto que producen estas modalidades. Se delegan responsabilidades a instancias administrativas creadas para este efecto, lo que significa dotarlas de recursos o transferirles recursos. Las reubicaciones físicas implican costos; aquí las resistencias al cambio constituyen los obstáculos más serios. Por último, cabría preguntar si la ampliación de los espacios de participación social se reduce a la búsqueda de un equilibrio más racional de recursos entre la federación, los estados y los municipios, o si realmente se vigorizan los medios de participación con la elección democrática de candidatos para los puestos de elección popular, y con respeto por las demandas de los sectores sociales.

El Programa de Descentralización Administrativa a que nos referimos integró lo que se identifica como decisiones fundamentales, divididas en cuatro apartados:

A.- Decisiones para apoyar el desarrollo de las actividades que promueven la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la de la Reforma Agraria y la de Pesca. Se prevén acciones que incluyen desconcentración de funciones, descentralización de programas o de organismos y empresas para que los gobiernos de los estados sean los responsables de la operación, reubicación de oficinas e instalaciones, promoción de la participación de productores en los consejos de administración de algunas empresas, ejecución de obras que complementen aquellas que realicen las mencionadas, transferencias o enajenación de activos fijos a filiales y transferencias a los gobiernos de los estados para obras de infraestructura.

B.- Decisiones para el desarrollo social que se refieren a los programas de la Secretaría de Educación Pública en materia de descentralización de los servicios de educación básica y normal, y a los de la Secretaría de Salud en relación a la primera etapa de descentralización de los servicios de salud.

C.- Decisiones para la consolidación y ampliación de la infraestructura regional que adoptan la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la Secretaría de Turismo para lograr mayor coordinación entre los Estados.

Con lo anterior se propició un aprovechamiento racional de los recursos locales y promover el desarrollo regional. Al igual que en los rubros anteriores, se encomiendan más funciones a las delegaciones o entidades similares, se transfieren empresas a los gobiernos estatales, se reubican oficinas, se descentralizan programas, organismos y empresas. En este apartado, se destaca el establecimiento de comisiones de desarrollo petrolero para los Estados de Tabasco, Chiapas y Tamaulipas; las juntas locales de caminos se transforman en

organismos estatales a los que se les asigna mayores recursos para la conservación de caminos y aeropuertos. En la República quedan instaladas siete coordinaciones regionales de turismo.

D.- Decisiones para fomentar la actividad económica y ampliar el acceso a los servicios gubernamentales, que suscriben la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y la Procuraduría General de la República. Por la naturaleza y ámbito de acción de este grupo de Secretarías, el programa recogió básicamente funciones que se desconcentran en delegaciones. En el caso de la Secretaría de Gobernación, se destaca la decisión de darle dimensión estatal y regional al Consejo Nacional de Población y fomentar la reforma municipal a través del Centro Nacional de Estudios Municipales. Por lo que respecta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se subraya el establecimiento de comités regionales de asuntos financieros, con jurisdicción en algunos estados y que quedan integrados por autoridades estatales, centros bancarios, cámaras y uniones representativas de la actividad productiva local. Se instaló una Comisión de Crédito para financiar los gobiernos estatales y municipales, y coordinar la emisión de valores y el crédito público y bancario. En cuanto a la Contraloría General, tiene desde su origen una organización descentralizada; sin embargo, el control y la evaluación global que lleva a cabo, la definen como una instancia central, de la que difícilmente podrían desprenderse acciones o programas descentralizados. En relación a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y a la del Trabajo y Previsión Social, se fortalecen sus delegaciones con un mayor número de funciones. La Procuraduría General de la República, con la expedición de su reglamento en 1984, se crean delegaciones de circuito que cuentan con subdelegaciones administrativas y con coordinaciones regionales, asimismo se reubicaron los agentes del ministerio público y se inició la desconcentración de las comandancias de la policía judicial federal en la ciudad de México y en las entidades federativas.

Con las medidas anteriores no se precisa la diferencia entre descentralización administrativa y desconcentración administrativa, ni la diferencia entre estos conceptos y el de delegación de facultades y reubicación física de las instituciones.

Al respecto José Chanes Nieto en su libro "La Descentralización en la Administración Pública", señala que el decreto presidencial, al que aludimos en párrafos anteriores, considera el término descentralización en su más amplia expresión, ya que jurídica, política y administrativamente no hay descentralización

en la desconcentración, ni en la coordinación de acciones federales con los estados, ni en la reubicación territorial o en la delegación de facultades. Jurídicamente, la descentralización administrativa es una forma de organización por la cual la administración central atribuye determinadas funciones a una persona moral pública distinta, con autonomía orgánica y patrimonio propio, sujeta a un control no jerárquico.

El decreto presidencial en comentario no especifica lo que debe entenderse por descentralización de operaciones y funciones, más bien parece referirse a la coordinación de acciones. Según el autor citado en el párrafo anterior, debió señalarse en qué consiste la colaboración, ya que los Estados y municipios no están subordinados, por lo menos constitucionalmente, a las autoridades federales. Por otra parte, continúa, se refiere también a materias concurrentes o de interés común (conceptos controvertidos en la teoría que deberían haberse definido convencionalmente para fines prácticos) y "otras modalidades" que deben seguir fortaleciendo el principio rector de la descentralización de la vida nacional, lo que significa, en esencia, fortalecer el federalismo.

Según Chanes Nieto, las acciones que se derivaron de las decisiones "descentralizadoras" anteriormente descritas, no lograron rebasar sus límites al referirse a la delegación, desconcentración, coordinación de acciones, etc. Por lo que por este camino no se avanzará en la descentralización de la vida nacional, porque no se fomentará la vida política en los gobiernos locales.⁶²

Al definirse desde el centro cómo, cuándo, qué y cuánto descentralizar, en primer lugar se repite el diseño del centro y, segundo, se establecen patrones y fórmulas homogéneas, cuando la descentralización administrativa debe atender los requerimientos que cualitativa y cuantitativamente exigen los diversos casos que abarca. Tendrá que haber grados de descentralización en función de las características propias de estados y municipios, por otra parte no se debe sujetar la evaluación de la capacidad local en la determinación del grado de descentralización necesario, al juicio subjetivo de los técnicos de la administración central. Finalmente, una mayor responsabilidad de las autoridades locales deberá tener como contrapartida mayor exigencia y rigor para cumplir con ella y habría que vigorizar las legislaturas locales con la finalidad de que el rendimiento de cuentas se llevara a cabo sobre todo en el orden local.

Con frecuencia se evalúa la trascendencia de la descentralización, y en particular las iniciativas de gobierno para impulsarla, en función de sus efectos directos sobre el sistema político o de las decisiones sobre desconcentración económica y administrativa, que teóricamente habría que tomar para invertir la concentración

⁶²Chanes, Nieto, José, *La Descentralización en la administración Pública*. 1a. edición, Praxis, México, 1985, p.74

de la ciudad de México y promover el equilibrio que requiere el país.

Con la base jurídica y política adecuada, expresada en el artículo 115 de la Constitución General, la descentralización tendrá que irse abriendo cauce en las acciones cotidianas, donde tienen especial importancia la coordinación de acciones del gobierno, la participación de la comunidad en las decisiones de estados y municipios para propiciar las condiciones políticas, institucionales y aun culturales que lo hagan posible.

3.- LEGISLACIONES ESTATALES SOBRE TURISMO EN MEXICO.

Al plantearse desde 1982 la descentralización de la vida nacional como uno de los objetivos básicos del gobierno federal, se contó, en el plano regional, con experiencia capaz de sustentar una acción más eficaz. Pero fueron necesarias nuevas estrategias y cambios institucionales que, a pesar de las restricciones impuestas por la crisis, permitieran avanzar en los objetivos de la descentralización.

En ese entonces se estableció el desarrollo integral de las entidades federativas como objetivo de la planeación regional, se dio prioridad a la consolidación de regiones del país, cuyos recursos, infraestructura, comunicaciones y mercados, las convierten en áreas económicas definidas o con gran capacidad de integración que fueran alternativas variables a la zona metropolitana de la ciudad de México. Este enfoque intentó, por un lado, superar los problemas para la planeación regional (que derivaban del concepto "región económica") en un régimen federal y en un país tan diverso, y conseguir un margen más amplio de convergencia en la inversión de los gobiernos federal y estatales; por otro, permite definir estrategias para el desarrollo de cada una de esas regiones congruentes con sus actuales tendencias internas y con la tendencia regional general del país.

En el plano institucional y operativo, la nueva planeación regional, inscrita en el propósito descentralizador, suponía desde un principio:

a) Fortalecer la participación de los gobiernos estatales y de los municipios en la planeación, programación y ejecución, en su desarrollo interno y en el de la región en que se encuentran. Es decir, ampliar su capacidad de influencia directa en el desarrollo de sus sectores productivos, en su ordenamiento urbano y en la promoción del bienestar de sus entidades y de su región respectiva, como condición de eficiencia de la acción pública general y de congruencia con los propósitos de la descentralización.

b) Fortalecer los mecanismos de coordinación y concertación que habían probado ser eficaces para romper inercias y feudos burocráticos federales y estatales

(como los Convenios y las instancias de coordinación regional). Esos mecanismos deberían adecuarse a la nueva estrategia, y sería indispensable establecer procedimientos que introdujeran mayor agilidad en el flujo de los recursos sin afectar la calidad de los proyectos y dando más seguridad sobre su uso y destino.

c) Promover la participación social en las tareas de desarrollo regional, en la planeación y la ejecución de las acciones, para dar legitimidad al proceso, y también para garantizar mayor eficiencia y honestidad en el manejo de los recursos.

Ya comentábamos que los Convenios Únicos de Desarrollo, dentro de la esfera administrativa, pero como una acción del Estado derivada de nuestra propia Constitución General, representan el instrumento descentralizador por medio del cual el Gobierno de la República coordina acciones para promover el desarrollo local, regional y federal.

En materia turística, la instrumentación de los Acuerdos de Coordinación, derivados de dichos Convenios, ha tenido como principales propósitos la creación de sistemas únicos de información turística, la participación municipal en la planeación, promoción y fomento del turismo, la elaboración conjunta de campañas publicitarias que generen una mayor afluencia de turistas hacia la entidad de que se trate, y muy significativamente, la canalización de recursos para la ampliación de la oferta turística.

Dichas instancias administrativas, a las que se debe sumar sus anexos de ejecución, han sido, hasta ahora, los vehículos para la auténtica descentralización regional, cualquiera que sea la aceptación que se le quiera otorgar a este término, la cual, constituyendo una verdadera demanda de la sociedad, se ha llevado a cabo con más intensidad.

En tal virtud, la suma de esfuerzos debe continuar por rumbos similares. Los resultados obtenidos son alentadores y en su continuidad podrían encontrarse mayores avances.

Por otra parte, la política de depurar la administración pública federal ha sido acertada, como lo es también el criterio de que el Estado debe retener únicamente aquellas actividades cuya operación directa le impliquen una posición estratégica o prioritaria para el desarrollo del país.

Por lo que se refiere a los ordenamientos jurídicos estatales, desde los inicios de su legislación a principios de siglo, hasta la época actual, el turismo ha sido considerado una actividad de orden federal. No obstante lo anterior, algunos

Estados de la República, respondiendo a demandas legítimas de su población y fundamentalmente con el propósito de proteger su patrimonio histórico, cultural y natural, han promulgado legislaciones sobre turismo, las cuales, en la medida que se han orientado a la programación y promoción del desarrollo turístico estatal han concurrido en forma verdaderamente participativa, a la realización del turismo nacional.

En este tipo de legislaciones encontramos la oportunidad para que los Estados de la República aprovechen la experiencia federal y, sin menoscabo alguno de su autonomía y sin invadir la esfera de competencia federal, el turismo forme parte importante de su desarrollo integral y no sea sólo visto como una actividad adicional con la que es necesario subsistir.

Lo que realmente interesa ahora es reflexionar en el tipo de relación que debe de producirse entre la Federación y los Estados, a fin de coordinar las relaciones necesarias entre los dos ámbitos de poder y con ello lograr la participación de la sociedad en acciones conjuntas que fortalezcan y consoliden la planeación, promoción y regulación del turismo en nuestro país.

La actual Ley Federal de Turismo también tiene un ámbito de carácter federal; sin embargo, existe el imperativo de otorgar mayores facultades a las entidades federativas para el desarrollo de la actividad turística. A este respecto, no sólo las legislaciones estatales de turismo coadyuvan a esclarecer esta relación, sino que no debemos olvidar a los convenios, que por principio legal, implican necesariamente el acuerdo voluntario de las partes, por lo que sin este requisito no es posible convenir sobre materia alguna.

Así las cosas, y considerando que corresponde al Ejecutivo Federal, por medio de la Secretaría de Turismo, conducir la política turística nacional, es necesario determinar ahora sobre qué materias y mediante cuáles instrumentos sería conveniente llevar a cabo acciones conjuntas Federación-Estados, aunque para ello debe advertirse la dificultad de generalizar sobre aspectos en los que debiera tomarse en cuenta el grado de desarrollo turístico e interés de los Estados por promover el turismo dentro de sus territorios.

Como se mencionó en capítulos anteriores, en materia de planeación, México ha sido exitoso pionero en la realización de centros turísticos integrales, cuyos ejemplos son Cancún, Ixtapa-Zihuatanejo, Los Cabos, Loreto y Bahías de Huatulco; sin embargo, como se afirmó antes, el acelerado crecimiento de dichos centros provoca problemas que si bien no corresponden a la competencia exclusiva del turismo, deben ser resueltos con la participación conjunta de autoridades federales, estatales y municipales, así como con el apoyo de los grupos sociales y privados vinculados con el turismo.

Por ello, existen un sinnúmero de aspectos que deben ser analizados, manejados y controlados conjuntamente y que al mismo tiempo deben traducirse en compromisos asumidos con responsabilidad y continuidad, para garantizar el éxito de cualquier desarrollo.

Por ejemplo, la selección del sitio, la adquisición o expropiación de los terrenos, su ubicación geográfica respecto a vías de acceso carretero, marítimo, ferroviario y aéreo, el abasto en cuanto a materiales de construcción, alimentos y servicios, la situación respecto a las comunidades que habitan la región y la concordancia del proyecto con planes municipales y estatales, así como las condiciones políticas y la tramitación de permisos, licencias y autorizaciones, son sólo algunos de los aspectos que deben considerarse para tomar la decisión de iniciar un nuevo centro turístico, a fin de que las inversiones fluyan y se esté en capacidad de proporcionar los servicios públicos que se requieren.

Por otra parte, es muy difícil que el turismo surja naturalmente y por ello, para propiciar corrientes turísticas de importancia, tanto de visitantes extranjeros como nacionales, es necesario, además de contar con una planta turística suficiente, llevar adelante campañas de promoción y difusión a escala mundial y nacional, para lo cual se requiere de una infraestructura administrativa sólida y de un contacto permanente con grupos transportistas, empresas y organismos especializados en movimientos turísticos y desde luego, con los propios prestadores de servicios que se ofrezcan.

En vista de todo lo anterior, es conveniente que la actividad turística continúe siendo regulada. Ya se ha comprobado que el Estado cuenta con atribuciones para ello y se considera que el imperativo legal debe ejercerse para promover el turismo y nunca para limitarlo, salvo en aquellos casos en que es necesario aplicar sanciones, que en última instancia persiguen el fin de la equidad y la justicia en beneficio de la colectividad a la que debe servirse. Sin embargo, para ello es necesario contar con la investidura legal que nuestro sistema jurídico exige.

Es necesario puntualizar que el esfuerzo que realiza la Federación en materia de Turismo, se vería sumamente fortalecido, de contar con el apoyo decidido de los Estados y Municipios, para lo cual es necesario convenir la forma y términos en que esta coordinación puede llevarse a cabo.

En relación a lo anterior y dentro del marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, las Secretarías de Estado han suscrito Acuerdos de Coordinación con los gobiernos estatales, principalmente para la realización de programas de coordinación especial en las diversas materias de la administración pública. En

materia de Turismo, la instrumentación de Acuerdos de Coordinación ha tenido como principales propósitos la creación de sistemas únicos de información turística, la participación municipal, la planeación, promoción y fomento del turismo, así como la elaboración conjunta de campañas promocionales que generen una mayor afluencia de turistas hacia la entidad de que se trate.

En relación a las legislaciones estatales de turismo, es conveniente recalcar que la Constitución General de la República no establece actualmente concurrencia de facultades entre la federación y los Estados para el ejercicio de atribuciones sobre turismo, sin embargo tampoco se especifica que sea una facultad exclusiva de la federación, tal como se explicó en el capítulo correspondiente.

Se ha visto que a través de una larga tradición legislativa y administrativa, la Federación ha sido la única autoridad que ha ejercido dichas funciones. No obstante, algunos Estados de la Federación, al legislar sobre promoción, programación y desarrollo del turismo local, al parecer han interferido la esfera federal al pretender regular los servicios turísticos que se prestan en la entidad.

En contraposición a lo anterior, existen legislaciones turísticas a nivel estatal, que debidamente ubicadas en su campo de atribuciones, regulan el fomento y la programación de la actividad en forma decidida y ordenada, y en ocasiones de manera francamente innovadora, lo que ha dado lugar a que el turismo forme parte fundamental de su desarrollo y no sea sólo una actividad más con la que el gobierno debe convivir.

Los Estados de la federación que cuentan en la actualidad con legislación en materia turística, son: México, Colima, Sonora, Guerrero, Tamaulipas, Sinaloa, Baja California Sur y recientemente el Estado de Quintana Roo. En lo que respecta a la capital de la República, el Departamento del Distrito Federal, con base en su Ley Orgánica, dispone de atribuciones para promover el turismo y proporcionar información turística.

Si bien en las legislaciones mencionadas se encuentran grandes similitudes, cabe resaltar que entre ellas se presentan diferencias importantes, como resultado de perseguir objetivos distintos y de haber sido publicadas en épocas diferentes.

Las leyes de los Estados de México y Colima, publicadas en 1978 y 1981, respectivamente, son ordenamientos prácticamente iguales. Los propósitos legislativos en ambos casos se orientan fundamentalmente a la protección y zonificación de áreas preponderantemente turísticas, respondiendo al imperativo de limitar el derecho de propiedad cuando el abuso de éste implique el deterioro ecológico o destrucción de áreas que, por su belleza natural constituyan un atractivo turístico.

La creación de autoridades turísticas con atribuciones de verificación y control de los servicios turísticos provoca que ambas leyes incurran en el error de otorgar competencia a órganos locales sobre una materia que es regulada por la federación, lo que ha lo largo de los años ha provocado que dichas disposiciones sean inaplicables.

El fomento y la promoción del turismo, así como el impulso del turismo social, son asimismo, propósitos fundamentales de dichos ordenamientos. En este sentido, cabe destacar que estas dos leyes presentan los primeros esfuerzos por normar, a nivel estatal, el impulso de la oferta y demanda turística.

La Ley de Fomento Turístico de Sonora, de 1986, presenta objetivos muy diferentes a las leyes recién comentadas. En este ordenamiento se encuentran propósitos ya incluidos en la Ley Federal de Turismo, que verdaderamente se avocan a la coordinación de los esfuerzos públicos y privados tendientes al desarrollo local del turismo.

La planeación de zonas de fomento turístico se considera de orden público y se crea la Comisión de Fomento Turístico del Estado, facultada para otorgar franquicias fiscales a los negocios de nueva creación con fines de fomento turístico.

Inspirado en el modelo federal, sus disposiciones representan un esfuerzo ciertamente innovador al procurar y fomentar la creación de reservas territoriales orientadas al desarrollo turístico de la entidad.

La Ley de Fomento al Turismo del Estado de Guerrero, de 1987, constituye un esfuerzo de otra dimensión en leyes turísticas estatales que hasta esa fecha se habían realizado. Sus objetivos son muy concretos: la planeación del desarrollo turístico con el establecimiento de reservas territoriales y el establecimiento del marco jurídico para la organización y funcionamiento del organismo público descentralizado que realice las funciones financieras, inmobiliarias y de construcción de infraestructura urbana, que impulsen el desarrollo turístico local.

En su aplicación práctica la Ley ofrece la posibilidad de resultados inmediatos. Podemos considerar a este ordenamiento como una avance notable en el aprovechamiento de la experiencia federal, sin menoscabo alguno de su autonomía y sin invadir la esfera de competencias de aquélla.

La Ley estatal de Guerrero, claramente inspirada en la legislación federal de la materia y en la creación del Fondo Nacional del Fomento al Turismo, FONATUR, viene a constituir la verdadera asimilación de estructuras jurídicas y políticas en beneficio del desarrollo turístico del Estado.

A pesar de que son pocos los Estados de la República que cuentan con legislación turística propia, es de señalarse que en todos ellos existe un órgano de su administración pública, dedicado a atender el turismo; en algunos casos el rango es de Secretaría Estatal y en otros de Dirección General, lo que sin duda alguna demuestra la importancia que para el gobierno tanto federal como estatal tiene la actividad turística.

En cuanto a la Ley de Turismo para el Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 30 de junio de 1993, crea la Secretaría Estatal de Desarrollo Industrial, Comercial y Turístico, estableciéndose como finalidades de la Ley las siguientes: Promover y orientar la actividad turística en el estado, mediante una planeación participativa de los diferentes sectores; desarrollar programas que impulsen el turismo social y a la vez salvaguarden y fortalezcan el patrimonio nacional, histórico y cultural de cada región del estado, en los términos de la legislación de la materia; impulsar mecanismos que induzcan a la creación, desarrollo y protección de los recursos y atractivos turísticos, procurando la preservación del equilibrio ecológico; estimular, promover y alentar la inversión privada y social, nacional o extranjera, que permita mejorar el nivel de vida económica, social y cultural de los habitantes de los Municipios que cuenten con actividad turística; establecer los mecanismos de coordinación y participación de las autoridades municipales que favorezcan el desarrollo del turismo y la desconcentración progresiva de los programas turísticos; celebrar convenios de coordinación con las autoridades federales, para impulsar las actividades turísticas; establecer las medidas necesarias para la aplicación y cumplimiento de esta Ley y demás ordenamientos legales de la materia; orientar, proteger y auxiliar al turista; concertar programas que mejoren la calidad de los servicios turísticos e incrementen la productividad; desarrollar acciones que favorezcan la oferta turística y fomenten la afluencia del turismo nacional y extranjero hacia el Estado.

Esta Ley integra un Consejo Consultivo Estatal que tiene como finalidad la orientación y apoyo de los Programas Turísticos, coordinado por la Secretaría Estatal de Turismo, en el cual se establece la participación, además de funcionarios gubernamentales, a los representantes de las Dependencias y entidades de la administración pública relacionadas con la actividad turística estatal; asimismo, se indica que la Secretaría estatal promoverá la integración de Consejos Consultivos Turísticos Municipales.

El turismo social es regulado por esta Ley que se comenta señalándose que comprende todos aquellos mecanismos y acciones que contribuyan a hacer accesibles los servicios turísticos a las personas de recursos limitados, para su descanso, esparcimiento, integración familiar y socio-cultural.

En este ordenamiento jurídico se contemplan también la determinación de zonas de desarrollo turístico prioritario, la desconcentración de funciones hacia los municipios con actividad y potencial turístico, la promoción y fomento al turismo, la capacitación turística, los sistemas de información, la prestación de servicios turísticos, la protección al turismo, las acciones de verificación, sanciones y recursos de revisión y los organismos auxiliares como el Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa Turística del Estado.

El 8 de julio de 1988, se publicó en el periódico oficial del Estado de Sinaloa, la Ley para el Fomento del Turismo en el Estado, que tiene como objeto normar las acciones del Gobierno del Estado y de los municipios relativas al fomento y desarrollo del turismo en la entidad.

Como se observa, los lineamientos básicos de este ordenamiento son de carácter de fomento y desarrollo, lo que implica la planeación y programación de dichas actividades a cargo del Estado.

Las acciones anteriores se llevan a cabo mediante un plan estatal y los programas y presupuestos aprobados por el ejecutivo del Estado, lo que coadyuvará al fomento y promoción del turismo de la entidad.

Se contempla también el apoyo a los municipios a través de recursos financieros y la realización de obras de inversión. Por otra parte se indica que el gobierno estatal promoverá la difusión dentro y fuera de la entidad de los atractivos, servicios y eventos turísticos del Estado. El apoyo a particulares en la gestión de financiamiento para inversiones turísticas ante autoridades e instituciones, también se encuentra incluida en este ordenamiento.

Una de las cuestiones más importantes que se incluyen en este ordenamiento es la constitución del Fideicomiso para el Fomento del Turismo, que tiene como objeto promover, fomentar, crear y comercializar zonas, centros y desarrollo turísticos en el Estado; administrar las reservas territoriales que les sean asignadas y asignar recursos provenientes de los excedentes que se generen con operación del fideicomiso.

La Ley de Turismo del Estado de Sinaloa indica las atribuciones de los Ayuntamientos en materia de turismo y las bases de coordinación con el gobierno federal para impulsar el desarrollo turístico de la entidad.

El Congreso del Estado de Quintana Roo, en este año de 1995 ha aprobado las Ley de Fomento y Promoción Turística del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Este ordenamiento estatal presenta innovaciones en cuanto a las demás

leyes estatales expedidas hasta la fecha y por otra parte constituye un avance importante por ser la primera de este tipo que se expide en el Estado.

Esta ley indica que tiene por objeto el fomento y la promoción de la actividad turística en todo el territorio del Estado, promover el acceso a todos los centros turísticos del Estado a todas las clases de turistas, promover el turismo nacional y social, así como establecer las bases de coordinación entre el Estado, la federación y los municipios para la mejor atención al turista y correcta prestación de los servicios turísticos. Este artículo de la ley está íntimamente relacionado con los objetivos fundamentales de la Ley federal de Turismo.

Esta ley crea la procuraduría de la Defensa del turista del Estado, como un órgano desconcentrado de la secretaría de turismo del Estado. Esta nueva institución burocrática estatal se considera innecesaria dados los nuevos lineamientos legislativos a nivel federal en cuanto al tratamiento de la atención a los turistas. La Procuraduría de la Defensa del Consumidor y las instancias federales de turismo, son suficientes para lograr una atención adecuada a los turistas que tengan alguna queja en cuanto a la prestación de los servicios y para que los mismos prestadores acaten las sanciones correspondientes. Esta institución vendrá a duplicar funciones con las instancias mencionadas.

Entre las innovaciones que otorgan un beneficio real al desarrollo de la actividad turística de la entidad se encuentra la facultad del ejecutivo estatal para otorgar estímulos o incentivos a las personas físicas o morales que promuevan inversiones para ampliar la oferta turística en el sur del Estado o de cualquier otra zona que requiera de desarrollo turístico o que haya sido declarada zona turística.

Dichos incentivos consisten en la desgravación temporal del impuesto sobre la nómina durante el período preoperativo y durante el primer año de operaciones a las empresas que amplíen sus operaciones o fomenten nuevos negocios dentro del sector turístico. Por otra parte los derechos registrales que causen las operaciones de las empresas turísticas tendrán una reducción del 50%.

Asimismo, dicha ley estatal establece la posibilidad de que los municipios otorguen estímulos fiscales que fomenten la actividad turística mediante una desgravación a los inmuebles que se destinen a esta actividad, hasta en un noventa por ciento por un período no mayor de diez años, a través de la reducción del valor catastral.

Los demás artículos de esta Ley se refieren a la promoción turística del Estado, que se regulará a través de un órgano colegiado denominado Comité de Promoción Turística, integrado por los sectores público, social y privado de la entidad.

Estas legislaciones estatales de turismo, han estado expidiéndose por la misma necesidad de desarrollar en los estados actividades de fomento y promoción del turismo con autonomía de la federación, así como por la necesidad de contar en el estado con una organización de las actividades turísticas que involucren a los sectores social y privado de la localidad. Es verdad, que actualmente existe una falta de claridad jurídica en materia de competencias sobre turismo en México, sin embargo la práctica está resolviendo este hecho, lo que se demuestra con la expedición de las leyes estatales mencionadas.

CAPITULO VII

REGLAMENTACION MUNICIPAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ACTIVIDAD TURISTICA

1.- CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO MEXICANO.

En este último Capítulo haremos referencia al ámbito espacial en el cual directamente se desarrolla la actividad turística del país. En efecto, es en el territorio municipal donde recae directamente la problemática de prestación de servicios públicos, de conservación de la paz y la tranquilidad en la convivencia de los vecinos y de la protección del medio ambiente. No obstante lo anterior, es también el municipio el que menos se encuentra preparado económica, social, administrativa y jurídicamente para enfrentar las consecuencias del auge de los desarrollos turísticos dentro de su circunscripción territorial. Es por ello que con el afán de proponer una solución a esta realidad de México, se exponen algunas medidas jurídicas y administrativas para que los municipios que fundamentan su desarrollo en el turismo cuenten con elementos que les permitan mejorar la regulación la vida en común y aprovechar las ventajas que el turismo puede traer a la vida de una comunidad y no convertirlo en un problema local y regional.

Es conveniente exponer los principales conceptos sobre el municipio para contar con un marco de referencia y posteriormente analizar la problemática turística en el mismo y comprobar que una adecuada reglamentación coadyuva al mejor desenvolvimiento de las relaciones humanas, comerciales y turísticas en un municipio.

En primera instancia se debe establecer qué es el municipio. Se afirma que es una comunidad básica, republicana y democrática; que es una comunidad autónoma e independiente; que es una unidad política y que representa quasi un tercer nivel de gobierno, junto al federal y al estatal.

Es indiscutible que el municipio es una comunidad básica, es decir, una

asociación primaria y fundamental de seres humanos, y la doctrina lo ha considerado como un efecto y consecuencia de la sociabilidad del ser humano.⁶³

Existen dos hipótesis fundamentales acerca del origen del municipio: la primera es la jusnaturalista o sociológica que afirma que el municipio se deriva del derecho natural, es decir, de las necesidades del grupo humano; la segunda es la positivista, según la cual el municipio es producto directo de la Ley y poco o nada tiene que ver con las necesidades del grupo. Además de estas dos tendencias existe la escuela histórica, angloamericana o germánica, que sostiene que el municipio se creó por las prerrogativas que el Estado le fue concediendo en el transcurso de la historia; la escuela economicista o de la autarquía, la cual hace incapí en una autarquía comunal y que el municipio sirve de base para una coordinación de los esfuerzos económicos del hombre y la doctrina administrativa o de la descentralización, que surge como un mecanismo de desconcentración territorial o de servicios.

Basados en estas doctrinas los estudiosos del derecho municipal han expresado sus puntos de vista sobre lo que es el municipio de acuerdo con la escuela o doctrina con la que se identifiquen.

Acosta Romero explica que el municipio constituye una persona jurídica de derecho público eminentemente política cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada Estado adopte sobre este particular. El Doctor Ignacio Burgoa define el municipio diciendo que éste implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado. Ochoa y Campos explica al respecto que el municipio es un efecto de la sociabilidad como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales, que se producen como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecinos y siendo por lo mismo la mejor forma de convivencia local. A este respecto el Doctor Gabino Fraga, explica que el municipio es la descentralización de los servicios públicos. Por su parte el Doctor Quintana Roldán define al municipio como la institución jurídica, política y social regida por un Ayuntamiento, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria, siendo con frecuencia la base de la división territorial y de la organización política de un Estado.

Continuando con las ideas de Moisés Ochoa Campos, señala que existen dos tipos de municipio:

1.- El natural, considerado como el agrupamiento humano dentro de un área territorial determinada, donde los miembros del grupo tienen relaciones de mutua ayuda, pero no mantienen nexos políticos entre ellos; y

⁶³Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal, 2a. edición, Porrúa S.A. de C.V., México, 1985, p.132.

2.- El político, donde existen instituciones oficiales con funciones de servicio, es decir, cuando las relaciones de un grupo se institucionalizan creando puestos políticos, el municipio pasa de natural a político.⁶⁴

Formalmente es posible afirmar que el municipio como institución es creado por el Estado, por el Derecho y junto a esto existe una realidad social que amerita a esta institución.

En base a las anteriores consideraciones ha surgido una nueva rama autónoma del derecho público que se ha denominado derecho municipal y que tiene por objeto el estudio de las instituciones municipales en sus aspectos políticos, administrativos, fiscales y sociales así como de planeación y urbanismo, en cuanto que éstos impliquen.

El jurista cubano Adriano Carmona Romano en su libro Programas de Gobierno Municipal, afirma que el Derecho Municipal es el conjunto de normas legales y normas de jurisprudencia referentes a la organización, integración y funcionamiento de los gobiernos locales. Por su parte el argentino Adolfo Kom opina que el Derecho municipal es una rama científica autónoma del Derecho Público, con una acción pública propia que estudia los problemas jurídicos, políticos y sociales de urbanismo y que guarda estrecho contacto con el Derecho administrativo, rural y la ciencia del urbanismo. El también argentino Antonio María Hernández en su obra Derecho Municipal, indica que éste es parte del Derecho público que estudia lo relativo al municipio para interpretar su origen histórico, su naturaleza, su definición y elementos, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencias y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales.

En México el Derecho Municipal es una rama autónoma del Derecho público que tiene por objeto el estudio del municipio en sus aspectos políticos, jurídicos, fiscales e impositivos, así como de planeación y urbanismo, en cuanto éstos impliquen procesos y consecuencias jurídicas.

Moisés Ochoa y campos plantea otra definición del municipio diciendo que es la asociación de vecindad con los siguientes elementos:

- a.- Constituida por vehículos locales fincados en el domicilio;
- b.- Asentada en un territorio jurídicamente delimitado;
- c.- Con derecho a un gobierno propio, representativo y popular; y
- d.- Reconocido por el Estado como base de su organización política y administrativa.⁶⁵

⁶⁴Ochoa Campos, Miguel, La Reforma Municipal. 2a. edición, Porrúa S.A. de C.V., México 1968, p.29.

⁶⁵Ochoa Campos, Moisés, El Municipio, Su Evolución Institucional. Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera de BANOBRAS, México, 1981, p.12.

En concordancia con lo anterior, el municipio es considerado también como la célula básica de la nación y que, como tal, tiene funcionamiento propio y cuenta con autonomía relativa; esto es, que forma parte de un tejido, por lo que es interdependiente con los demás municipios, con el Estado y con la Nación.

Continuando con el último autor mencionado, que ha incursionado abundantemente en el tema que nos ocupa, establece que el municipio tiene las siguientes finalidades:

- 1.- Garantizar la seguridad de su territorio;
- 2.- Garantizar el orden público;
- 3.- Garantizar la prestación y el funcionamiento de los servicios públicos, y
- 4.- Garantizar la justicia municipal.⁶⁶

Con los anteriores puntos de referencia el municipio mexicano tiene que enfrentar constantes deficiencias, tanto en el ámbito económico, político, social, administrativo y jurídico. Al ser considerado como tercer nivel de gobierno se convierte en el último eslabón administrativo de una serie de decisiones que se toman a nivel central o estatal que lejos de propiciar un aumento en la autonomía en la vida municipal, convierten al municipio en dependiente del desarrollo del Estado, que es quien delimita el avance en cada sector. Este hecho se refleja directamente en las actividades turísticas, ya que el municipio se enfrenta a una serie de frenos en cuanto al fomento e incentivos de dicha actividad.

Asimismo, la vida social en la mayoría de los municipios del país es deficiente en comparación con las ciudades capitales de los Estados o del Distrito Federal. Los centros de cultura en los municipios que no son la capital, son nulos, las escuelas deficientes y en general el desarrollo se encuentra detenido o avanza con una lentitud que los progresos no se advierten sino con el paso de varios años. En este sentido los polos de desarrollo turístico se han presentado como una alternativa para los municipios mexicanos que cuentan con los elementos naturales necesarios para crear los grandes polos de desarrollo turístico.

No obstante lo anterior, la debilidad del municipio mexicano se manifiesta, entre otros aspectos, en su insuficiencia financiera, su debilidad organizativa y administrativa tanto para cubrir los servicios públicos normales como para tener una mayor participación en las tareas del desarrollo nacional.

Con las bases expuestas al principio y tomando en cuenta la problemática municipal planteada, es necesario fortalecer sistemáticamente al gobierno municipal y al desarrollo del mismo, en toda su dimensión, si se quiere llevar a su última consecuencia la idea del federalismo. En este sentido el turismo representa para México una buena opción para detonar el desarrollo de muchos de los

⁶⁶Ochoa Campos, Moisés, Op. Cit. p. 12.

municipios del país y mejorar las condiciones de los que ya tienen al turismo como base de sus actividades.

El fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. Por lo que la cuestión del fortalecimiento municipal no es una cuestión del propio municipio sino nacional. A este respecto, aun cuando teóricamente el municipio constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como una manera de vigorizar el federalismo, es necesario revizar las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución General vigente a fin de insturmentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política.

En ese sentido sólo mediante una organización municipal fuerte y vigorosa es posible movilizar auténticamente la participación popular y, en consecuencia, construir una democracia libre.

Actualmente el artículo 115 de la Constitución General de la República trata de recoger la tradición del municipio fuerte, como fenómeno sociológico y como realidad política y administrativa, y como base del desarrollo regional.

Es innegable que el municipio puede y debe ser tomado como base de descentralización política y administrativa tanto de lo federal como de lo Estatal. De aquí surge la pregunta de ¿en qué consiste la descentralización de la vida nacional? a este respecto no existe una sola respuesta, máxime cuando no hay una sola manera de ver y entender al federalismo. Tomando en cuenta lo anterior, es posible que la descentralización consista en una de estas dos opciones: o consiste en una actividad de descentralización de lo federal hacia las periferias municipales, sin dejarse nada a los Estados; o consiste en una verdadera traslación de funciones propias, originariamente pertenecientes al gobierno federal, a favor de Estados y municipios.⁶⁷

Cabría preguntarse en este momento ¿cuál de las dos fórmulas favorece al federalismo? Caben varias opiniones, pero puede convenirse en que el punto mínimo de partida sea el de respetar a la institución municipal o en su caso, el de devolverle su tradicional decoro y significación, que consiste en considerarlo, no como un criterio formal de organización política y administrativa, sino como un fenómeno sociológico real de organización autónoma en lo político y en lo administrativo.

⁶⁷Ugarte Cortés, Juan, La Reforma Municipal. 1a. edición, Porrúa S.A. de C.V., México, 1985. p. 85

En cuanto al marco jurídico del municipio la estructura de la legislación que regula la actividad pública del gobierno municipal y la vida de sus habitantes, también tiene su origen en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

En este sentido, la propia Carta Magna establece que las legislaturas estatales, incorporarán a sus constituciones y leyes locales, las normas jurídicas que deberán regular la vida y desarrollo de las comunidades municipales, de acuerdo a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas, económicas, sociales y políticas propias de cada entidad federativa y de los municipios que la integran. A partir de este origen, el marco jurídico general del municipio está integrado de la siguiente manera:

A.- A nivel federal, por los preceptos constitucionales y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado.

B.- A nivel estatal, por la constitución de cada Estado, así como por diversas leyes y reglamentos.

C.- A nivel municipal, por los Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que expide cada Ayuntamiento conforme a las leyes locales.

En estos reglamentos municipales es en los que centraremos la atención en el presente Capítulo, ya que su modernización y principalmente su adecuación a las actividades principales que se llevan a cabo en cada municipio, resulta una urgente necesidad para la ciudadanía y para el mejoramiento de las actividades que lleva a cabo.

Con base en las consideraciones anteriores se puede decir que la dificultad que entraña el estudio del municipio deriva de una serie de factores que puede resumirse de la siguiente manera: en el término municipio se incluyen varios grupos de elementos interactuantes y pueden ser considerados tres conjuntos de referencia:

a) El conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional regido en sus intereses vecinales por el Ayuntamiento.

b) Un área geográfica de delimitación territorial a la que se extiende la autoridad administrativa de un Ayuntamiento, con su dinámica económica propia y sus relaciones políticas y sociales particulares.

c) El órgano administrativo y de gobierno, que se denomina Ayuntamiento.

Además de las interacciones entre estos elementos, existen una serie de

conexiones a otros ámbitos, como las que existen entre municipio-estado y municipio-federación. Por lo tanto las administraciones municipales deben ser consideradas de una manera integral, es decir, correspondiendo a una serie de elementos que se interrelacionan en el municipio, pero que forman parte de un sistema mayor.

En tal virtud es conveniente establecer que el municipio debe ser estudiado desde tres ejes fundamentales: sustantivo, adjetivo y administrativo.⁶⁸

El eje sustantivo corresponde a las necesidades y demandas que se le presentan al gobierno municipal, derivadas de la situación general que vive la comunidad municipal, correspondiendo al quehacer esencial del mismo. Abarca las políticas específicas desarrolladas para atender a la sociedad que busca servir, como son: las políticas de bienestar, las de desarrollo económico, las de recreación y las de gobierno y relación con la sociedad.

La parte adjetiva se refiere a las áreas funcionales en la gestión municipal. Corresponde a los diversos recursos requeridos para dar cabida a lo sustantivo: recursos financieros, técnicos, humanos y tecnológicos.

El eje administrativo se refiere a los procesos del aparato administrativo, como son la planeación, la organización, programación, control y evaluación. Además de existir una ubicación, tanto de lo sustantivo como de los recursos en algún espacio institucional.

Es una realidad que los municipios mexicanos en los cuales se han desarrollado proyectos turísticos planeados y que proporcionan a la localidad e incluso a la región, ingresos importantes, se han convertido en detonantes de inversiones y generadores de empleos. Sin embargo, éstos municipios necesitan una reordenación tanto jurídica como administrativa, ya que en vista del rápido crecimiento de esta actividad y del desarrollo acelerado de las actividades privadas, las administrativas se han rezagado de tal manera que los ordenamientos municipales en lugar de prever situaciones se encargan de corregir o de enmendar actos que tanto las leyes estatales como los reglamentos municipales deberían contemplar.

2.- EL MUNICIPIO TURISTICO.

Se ha expuesto que la función de los municipios es velar por el bien común de la población que habita en su jurisdicción, en donde, indebidamente, lo administrativo muchas veces queda en segundo lugar, porque desde este enfoque el aparato oficial se transforma conceptualmente en un instrumento a disposición de las autoridades, para que lo utilicen en la resolución de los

⁶⁸Mejía Lira, José, Problemática y Desarrollo Municipal. 1a. edición, Universidad Iberoamericana, México, 1994. p.97.

problemas de la comunidad y en el establecimiento de las condiciones propicias para su bienestar.

Las principales funciones que desempeña la administración municipal se centran en la prestación de servicios urbanos, como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques, jardines y seguridad pública y tránsito. Asimismo, con el propósito de controlar la calidad técnica, funcional y estética de los nuevos edificios, el municipio autoriza las construcciones y verifica que las obras se ajusten a los planos aprobados. Todas estas áreas se sufragan mediante la recaudación de contribuciones que los vecinos deben pagar por concepto de los servicios recibidos, así como derechos que se fijan como retribución por las labores que realiza el municipio respecto de la aprobación de planos y del control de las obras que efectúa la actividad privada.

Un aspecto sobresaliente en este sentido lo constituye la reforma municipal que se gestó a partir de las modificaciones al artículo 115 de la Constitución General, el 3 de febrero de 1983.

Esta modificación, en el campo jurídico, otorga mayores facultades a la gestión municipal y en el campo económico lo fortalece, al aumentarles sus recursos financieros mediante un incremento en sus participaciones y, sobre todo, reconociéndole fuentes propias de generación de recursos fiscales.

En la fracción III, se establecen y definen los servicios públicos que el municipio presta y en los cuales será necesario expedir los reglamentos y las disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con sus funciones.

La fracción X, del mismo artículo 115, se propone la facultad para que la federación y los estados puedan celebrar convenios con los municipios, para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras, y la prestación de servicios públicos que demande el desarrollo económico y social.

Este apartado es importante en lo que respecta a la actividad turística del municipio, porque otorga el sustento legal para el establecimiento de convenios de coordinación a fin de desarrollar circuitos turísticos entre dos o más centros de población. Esta función reviste importancia en cuanto que el municipio, como centro de población y como ámbito territorial, es el espacio donde el turismo se efectúa. De hecho, el turista participa transitoriamente en la vida municipal.

Como se expuso en capítulos anteriores, uno de los principales problemas que debe enfrentar la conducción oficial del sector turismo es la distribución de tareas y responsabilidades entre los niveles de conducción nacional, estatal y municipal.

Parte de los inconvenientes se debe a que, además de la escasa precisión de los objetivos políticos, sociales y técnicos que tienen que cumplir los organismos oficiales, se agrega la falta de definición de las áreas técnicas en que han de actuar y de los tipos de acción que deben realizar en cada una de ellas.

Para continuar con el presente análisis es conveniente conocer ¿qué es lo que se ha dado en llamar un municipio turístico?

Un centro turístico es una localidad que cuenta con un patrimonio natural, histórico-monumental y cultural que atrae un flujo o corriente de visitantes en forma periódica o permanente; es decir, que responde a una demanda turística. Asimismo, se caracteriza por ofrecer, además de los servicios públicos de todo municipio, una serie de servicios destinados a la atención integral de los visitantes: hospedaje, alimentación, transporte, etc., es decir, que dispone de una oferta turística.

Los efectos de la actividad turística son de diverso orden, en virtud de ser esta actividad un detonante de la dinámica de crecimiento de una localidad. En este sentido destacan los efectos económicos, físico-constructivos, sociales y culturales.

En el aspecto económico, como se ha mencionado anteriormente, la actividad turística genera inversiones en hotelería, restaurantes, agencias de viajes y en todos los servicios destinados a la atención de los visitantes. Estas inversiones tienen consecuencias en el empleo directo e indirecto; así también puede implicar aumentos en los ingresos del municipio y fortalecer la Hacienda Pública Municipal. Produce en términos generales, un mayor flujo de recursos económicos en el mercado local.

La actividad turística puede darle dinamismo por su naturaleza, a la demanda de productos y servicios, no sólo de la localidad, sino de poblados vecinos y aún de otras regiones, por lo que también se convierte en un impulsor del desarrollo de las localidades aledañas a la localidad e incluso de la región.

Es importante destacar que las corrientes turísticas del exterior son generadoras de ingresos por divisas, y éste, entre otros, es uno de los efectos económicos más importantes propiciados por esta actividad.

En cuanto a los efectos de carácter físico-constructivo de la actividad turística, es importante señalar que la construcción de hoteles y otros servicios al turismo tienen efectos directos en el medio ambiente y la imagen urbana del centro de población; las nuevas construcciones modifican la fisonomía tradicional y afectan las redes de infraestructura con cargas adicionales. También las vías de comunicación experimentan mayor circulación y frecuentemente requieren de

adecuaciones a las necesidades generadas por el turismo.

Los efectos de orden social que conlleva el turismo son de diversa índole, ya que propicia la organización de los particulares y de la población en general, para recibir el flujo de visitantes. También produce un efecto de atracción de la población de otros lugares del país e incluso del extranjero. El crecimiento de la población se traduce en el incremento en la demanda de servicios básicos como la vivienda y el abasto, y puede significar una transformación importante en las características urbanas de la ciudad y por lo tanto tener efecto en la forma como se vive y convive.

En este orden de ideas, los efectos jurídicos deben ir aparejados con estas nuevas necesidades sociales que se generan en un centro turístico, que necesariamente requiere de una organización y un orden jurídico que sea tan dinámico como la sociedad misma.

Desafortunadamente los actuales municipios turísticos han crecido a un ritmo acelerado y la sociedad ha avanzado mucho más aprisa que los ordenamientos municipales, por lo que existe una urgente necesidad de dotar a estos municipios de reglamentos modernos y adecuados para las actividades que desarrolla el mismo municipio, la población y los visitantes que acuden a dicho centro turístico.

Es necesario tomar en cuenta que los centros turísticos del país presentan características diferentes entre ellos, esas diferencias están marcadas por el tipo predominante del patrimonio natural, histórico-monumental y cultural que posean y también se diferencian por el grado de desarrollo que han alcanzado.

Los centros turísticos presentan, de acuerdo a su tipo, requerimientos específicos; así por ejemplo los centros de playa requieren mantener la limpieza de las aguas, playas, reserva de suelo para hotelería, drenaje apropiado, servicios de salvamento, entre otros.

Las exigencias de infraestructura, equipamiento y servicios dependen en mucho de las preferencias de las corrientes turísticas y de las características y riqueza de su patrimonio; por ejemplo, los centros turísticos donde su patrimonio histórico-monumental es predominante, como en el caso de las ciudades coloniales, son exigencias muy específicas las de conservación y mejoramiento de la imagen urbana, el respeto de los estilos arquitectónicos, la capacitación de guías de turismo, etc. En otros casos, en centros turísticos con riqueza natural, puede ser importante el fortalecimiento de la vigilancia forestal, el señalamiento específico para determinar zonas de campamentos, de pesca, etc.

Todos los anteriores atractivos turísticos mencionados deben ser analizados en

los municipios que tengan potencialidad turística, es decir, para que el municipio convierta el turismo en una actividad productiva debe llevarse a cabo un análisis de los principales factores que hacen posible que el turismo efectivamente se genere.

Estos factores son la existencia de una oferta turística y de una demanda turística:

La oferta turística del municipio está relacionada directamente con la existencia de un patrimonio natural, histórico-monumental o cultural, susceptible de convertirse en recurso turístico, es decir, que este patrimonio pueda ser conocido y experimentado por personas interesadas en apreciarlo y disfrutarlo, la posibilidad de que los turistas puedan acudir efectivamente al centro turístico, de que se interesen en él y encuentren atractivo y conveniente viajar desde sus lugares hacia el centro turístico, perfila la existencia de una demanda.

La determinación de las corrientes o flujos hacia un centro turístico otorga una base para precisar las características de la demanda, es decir, del conjunto de turistas que visitan esa localidad. Estos visitantes son los que van a hacer uso de los bienes y servicios, o sea, de la oferta turística, al llevar a cabo sus actividades recreativas; por eso es importante conocer qué tipo de personas son y cuáles sus necesidades.

La demanda turística es por sí misma, heterogénea, ya que representa las necesidades de un conjunto de personas de diversas edades, sexo y estratos sociales; por ello es necesario caracterizarla, es decir determinar sus características más generales, de tal manera que al planear la oferta, los servicios turísticos se adecúen, en el mayor grado posible, a las necesidades de los visitantes. El análisis de la demanda en el ámbito nacional es útil para conocer cuáles son los requerimientos de servicios turísticos; estos análisis permiten detectar en dónde se están generando mayores requerimientos y, por ende, los lugares donde existen condiciones propicias para promover inversiones turísticas y de esa manera satisfacer la demanda de bienes y servicios.

Finalmente, el análisis de la demanda puede ayudar a pronosticar y evaluar cómo reaccionaría la demanda ante variaciones en los precios de los bienes y servicios ofrecidos; es decir, qué proporción disminuiría o aumentaría la demanda. Este estudio es muy útil para los responsables de la actividad turística, pues permite establecer una eficiente estrategia de mercado y aportar elementos de juicio a la Secretaría de Turismo sobre las características locales de la demanda; asimismo, permite orientar a los comerciantes, artesanos, etc., sobre políticas de precios.

Por otra parte, la oferta turística de un municipio está constituida por el conjunto de servicios y bienes turísticos que ofrece, tales como servicios de hospedaje,

alimentación, transporte, agencias de viajes, centros de convenciones, marinas, campos de golf, etc.

La oferta turística incluye, asimismo, la oferta de bienes, como las artesanías, la oportunidad de conocer costumbres y tradiciones, así como disfrutar del patrimonio natural, histórico y cultural. Es importante conocer la oferta turística del municipio, o número de establecimientos de servicios turísticos que se encuentran en el municipio, con el propósito de determinar la capacidad para dar respuesta a la demanda, y en su caso promover su crecimiento ordenado. En muchos casos, en los centros turísticos la oferta turística no es uniforme, presenta desequilibrios; es en donde el conocimiento de la oferta turística brinda la posibilidad de orientar las acciones, planeadas debidamente, para aprovechar eficientemente los recursos turísticos. Asimismo, el incremento de la oferta turística tiene efectos en la vida económica y en el desarrollo urbano de la localidad. La edificación de un hotel, por ejemplo, modifica la imagen urbana y genera una demanda adicional de bienes y servicios. Por ello, un programa de incremento de la oferta turística debe ser evaluado a la luz de los efectos que producirá en el centro de población para estar en condiciones de garantizar un crecimiento equilibrado. Es importante también, que el incremento de la oferta responda a las características de la demanda.

3.- FUNCIONES TURISTICAS DEL MUNICIPIO.

Si se requiere implementar un programa de modernización del marco jurídico en los municipios mexicanos y particularmente en los que son centros turísticos, es necesario tener presentes las funciones básicas de los mismos como tales y de ahí obtener sus necesidades reglamentarias, es decir es necesario conocer qué se va a reglamentar.

Puede afirmarse que la presencia del municipio en las tareas turísticas es relativamente nueva, en tanto que el turismo como función gubernamental es reciente.

En los estados que conforman la federación se han creado áreas administrativas específicas de turismo e incluso en los municipios, sin embargo, por el excesivo centralismo que se tiene de la actividad, dichos organismos, son estructuras administrativas que funcionan como oficinas de relaciones públicas y no como verdaderos agentes de vigilancia, desarrollo y planteamiento de soluciones hacia la actividad turística del lugar a que pertenecen.

No obstante lo anterior, el interés y preocupación del gobierno municipal por el turismo ha ido incrementándose con el desarrollo de la actividad, lo que ha permitido una participación mucho más importante de este nivel de gobierno.

El proceso de dotar de facultades en materia de turismo al municipio ha sido auspiciada por la Ley Federal de Turismo. Sin embargo, éste es un proceso que no ha concluido y será en el grado que las propias estructuras municipales se fortalezcan, que existirá una transferencia mayor de facultades al municipio en el ámbito turístico.

Dos procesos confluyen para que la gestión municipal en materia turística cobre mayor relevancia:

1.- El incremento de la actividad turística a nivel nacional y , por ende, en los municipios que por su propia vocación estén destinados a ejercer de manera preponderante la función turística; por ejemplo, centros de población ubicados en playas, con zonas arqueológicas importantes o bien, ciudades con características coloniales.

2.- El fortalecimiento municipal como un proceso que arranca en México, en forma más definida, a mediados de los años setenta, cuando se impulsa una política de descentralización que ha dotado de mayores facultades al nivel municipal de gobierno.

Por otra parte, la función turística del municipio consiste en realizar las tareas para promover y crear las condiciones necesarias dentro del ámbito de sus facultades para el desarrollo turístico del municipio.

Dentro del cuerpo de funciones que el Ayuntamiento realiza para cumplir debidamente sus objetivos como entidad de gobierno, en lo que respecta a las funciones turísticas, se pueden identificar nueve:

- A.- planeación
- B.- Fomento local.
- C.- Promoción.
- D.- Publicidad.
- E.- Relaciones públicas.
- F.- Información.
- G.- Coordinación.
- H.- Regulación.
- I.- Supervisión.

A.- Planeación.-

La planeación del desarrollo turístico es una labor fundamental ya que de ella depende la adecuada conducción de las actividades de fomento y regulación de la actividad turística.

De una adecuada planeación depende también la determinación de los objetivos de desarrollo turístico, es decir: a cuántos turistas desea recibir; en qué plazos; qué servicios se le brindarian y qué monto de recursos se espera incorporar a la economía municipal como producto del turismo.

De esta manera será posible prever y fomentar el aumento de la infraestructura para prestar los servicios turísticos. La planeación también tiene importante dimensión operativa, pues tiene que atender los efectos de la presencia de los turistas en el municipio en términos de los servicios que directamente se le vinculan, tales como el transporte, tránsito y seguridad pública, abastos, etc.

La planeación es fundamental cuando hay flujos estacionales y temporales de visitantes; en ciertas épocas, la afluencia del turismo es tan grande que puede saturar la captación de atención del municipio, creando problemas, como puede ser el mal servicio o insatisfacción en el mismo. Una adecuada planeación por lo tanto permite acciones preventivas.

Entre los resultados, la función de planeación le permite al gobierno municipal conocer cuáles son sus recursos turísticos, identificar su patrimonio y potencial de desarrollo, evaluar su potencial turístico, realizar el Programa Municipal de Turismo, analizar el impacto futuro en los requerimientos del turismo, conocer resultados y evaluar la actividad turística del municipio, establecer los requerimientos actuales y futuros en lo relativo a infraestructura, equipamiento y servicios urbanos para apoyar la actividad turística, realizar en forma ordenada las actividades de apoyo a la actividad turística efectuando las previsiones necesarias, contar con el calendario anual de actividades turísticas y su programa operativo correspondiente.

La importancia que representa la presencia del turista en el ámbito territorial del municipio, y la consecuente demanda de servicios, vincula directamente a la planeación turística con las labores que efectúa el Ayuntamiento en lo relativo a su plan de desarrollo urbano y específicamente con los programas municipales orientados a dicho desarrollo. El disponer de una adecuada planeación y programación turística es un elemento de gran apoyo para tramitar financiamientos orientados al desarrollo turístico del municipio y para negociar las inversiones requeridas con el gobierno estatal y con la Federación.

B.- Fomento local.

En tanto que la actividad del turismo es prioritaria para el país y para la economía municipal, es necesario estimularlo para que se logren óptimos resultados. Por ello es importante desarrollar acciones de fomento del turismo a nivel municipal. Estas acciones deben realizarlas todos los sectores de la comunidad, en especial los relacionados directamente con la prestación de servicios turísticos.

Al gobierno municipal le corresponde la tarea de coordinar y promover las acciones de fomento local. Al realizar acciones para incrementar la oferta, el municipio, en consecuencia, incrementa la demanda. si el municipio logra que el número de viajeros sea mayor y que su estancia dure más tiempo, redundará en una mayor derrama de recursos para la economía del municipio. Para lograr lo anterior, el municipio puede realizar las funciones de promoción e información, aunque hay acciones propias de fomento local tales como la realización de actividades turísticas, apoyo a las fiestas locales, ferias, festejos populares o religiosos, convirtiéndolas en atractivos, lograr que se instalen en el municipio espectáculos diversos, captar recursos adicionales para aplicarlos a la actividad turística, crear organismos de la sociedad civil que contribuyan a las labores de información, promoción y preservación del patrimonio turístico, realizar acciones para mejorar las actitudes de la población hacia el turista.

Otras actividades de fomento local que el municipio puede desarrollar en lo relativo al incremento de la oferta de servicios turísticos, tienen como objetivo incrementar la capacidad del municipio para recibir y atender a los visitantes. En este sentido, el Ayuntamiento puede promover, con inversionistas locales o externos, la construcción de infraestructura, hoteles y equipamiento turístico. Entre otras acciones de fomento local se encuentran las siguientes: identificar las necesidades de nuevos sitios de alojamiento y su presentación a inversionistas potenciales; simplificar los trámites administrativos, licencias y permisos para la instalación de establecimientos turísticos; promover e instalar servicios necesarios para el turista, como pueden ser, estacionamientos, centros comerciales y vestidores en las playas, etc. ; mejoramiento de la calidad de los servicios de atención inmediata, como son limpieza en las áreas de servicio y baños de las gasolineras; promover la construcción de obras viales para facilitar el acceso al centro turístico, como son carreteras de cuota, puentes y libramientos; promover el mejoramiento de los centros de abasto, tanto en su presentación, como en su proceso de abasto; instalar o mejorar los servicios de atención y emergencia médica; promover el mejoramiento en el funcionamiento de los medios de comunicación como teléfono, telégrafos y correos; vigilar y mantener una adecuada calidad del agua potable, sobre todo en poblaciones donde existen enfermedades de origen hídrico.

C.- Promoción.

La función de promoción turística es esencial para el cumplimiento de los objetivos de la planeación turística municipal, porque el turismo es un conjunto de servicios que deben ser conocidos por los clientes potenciales, como cualquier otro producto del mercado, para que se decida acudir al centro turístico de que se trate.

En un momento dado puede existir un flujo de turistas importante hacia el municipio aunque, en otro momento, dicho flujo de turistas se oriente hacia otros municipios. Debido a lo anterior, se crean constantemente nuevos centros turísticos, en consecuencia, la promoción turística es fundamental para garantizar flujos estables y, en su caso, recurrentes.

D.- Publicidad.

La actividad informativa a través de los medios masivos de comunicación, tendiente a comunicar de manera atractiva la oferta turística del municipio, es uno de los principales elementos para mantener la afluencia de visitantes.

La función de publicidad del municipio se orienta a lograr que exista un esfuerzo permanente que asegure flujos turísticos estables.

E.- Relaciones públicas.

Como una parte importante de la promoción se encuaman las relaciones públicas, ya que mediante éstas el municipio procura establecer vínculos cordiales con todas aquellas personas o instituciones que puedan favorecer el desarrollo turístico. Esta actividad trata de crear una imagen favorable del municipio que permita atraer inversionistas y llegar a acuerdos de colaboración con otras ciudades.

F.- Información.

El objetivo de esta actividad es garantizar que el turista disponga de la información necesaria para que su estancia en el municipio sea agradable y el turista cumpla sus objetivos de esparcimiento y diversión.

En esta función deben participar todos los sectores de la población y, principalmente los involucrados con la actividad turística a fin de evitar la duplicidad de información y conjuntar esfuerzos, en donde el Ayuntamiento participe como conductor.

G.- Coordinación.

Siendo el municipio en donde opera físicamente la actividad turística, es importante considerar la coordinación tanto con los demás niveles de gobierno como con los prestadores de servicios turísticos.

Los aspectos de coordinación en que puede intervenir el municipio tienen que ver con:

1.- El Gobierno Federal. Para lograr un mejor desarrollo de las actividades turísticas el municipio podrá coordinar con las dependencias del Gobierno

Federal el apoyo para la obtención de soportes orientados a la promoción turística.

Asimismo, la coordinación se puede orientar hacia la realización de programas y actividades específicas, tal es el caso de los convenios que pudieran establecerse para desarrollar circuitos turísticos. También debe mantener estrecha relación con la Secretaría de Turismo, en lo relativo al Catálogo Turístico y demás disposiciones de la Ley Federal de Turismo que se han comentado anteriormente.

2.- El Gobierno del Estado, en cuanto a los objetivos trazados en el Programa Estatal de Turismo. Podrá, asimismo, establecer los contactos necesarios para atraer inversiones estatales en lo relativo a infraestructura, equipamiento, caminos y carreteras tendientes al desarrollo turístico.

3.- Con prestadores de servicios. Para optimizar la actividad turística, el municipio podrá coordinar la participación de los prestadores de servicios turísticos, así como la de los servicios básicos de que disponga la población.

H.- Regulación.

El desarrollo de las actividades turísticas del municipio dependen, en gran medida, de que todas éstas se circunscriban a un marco reglamentario que evite abusos por parte de los prestadores de servicios y de los turistas mismos.

El municipio cumple una labor reguladora en beneficio de su propio desarrollo, presentando diferentes aspectos: primero se convierte en un auxiliar de la Secretaría de Turismo en lo relativo a la inspección y vigilancia de los prestadores de servicios y en la recopilación de información de los servicios, y por otra parte, el Ayuntamiento realiza también funciones propias de regulación de acuerdo a su marco reglamentario y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas.

En materia turística, tienen especial incidencia los reglamentos municipales emitidos en lo relativo a la limpieza pública, horarios de funcionamiento de comercios y establecimientos turísticos, funcionamiento del comercio ambulante, entre otros.

I.- Supervisión.

Esta actividad tiene como objetivo la vigilancia del adecuado cumplimiento de la regulación que se aplica en el municipio, por lo que se debe considerar la relación que tienen ambas funciones ya que su adecuado cumplimiento redundará en una mejor imagen del centro turístico.

El municipio también debe realizar funciones de supervisión hacia el cumplimiento de las metas contenidas en sus planes y programas de desarrollo, la instrumentación de esta revisión debe apoyarse en reuniones periódicas en las que participarán todos los sectores de la población local involucrados en la actividad turística.

El municipio turístico debe considerar como un instrumento auxiliar en sus labores de supervisión, el establecimiento de un sistema de quejas ya que, gracias a él podrá sistematizar la opinión que presenten los turistas y los propios prestadores de servicios turísticos aplicando las correcciones necesarias a la prestación del servicio turístico con base en un marco reglamentario.

De las anteriores responsabilidades del municipio turístico, se considera para los efectos de este trabajo que la Planeación y la Regulación, son básicos para un desarrollo armónico y equilibrado de los mismos. En tal virtud, se dedicarán los siguientes apartados al análisis de dichos temas.

4.- PLANEACION TURISTICA MUNICIPAL.

La planeación a que se hace referencia abarca por una parte a toda la administración pública del municipio, y por otra a la planeación para el mejor desempeño de la actividad turística municipal .

Una alternativa para la restructuración de un municipio que debe enfrentarse al rápido desenvolvimiento social que implica el turismo, es el desarrollo organizacional, que es un conjunto de proposiciones, conceptos y aproximaciones que intentan definir en qué consiste una organización, cómo está constituida, cuáles son los elementos que la componen y cómo se relacionan e integran entre sí.⁶⁹

De igual forma el desarrollo organizacional corresponde también a un conjunto de estrategias de mejoramiento, cuya pretención es preparar a la organización para que independientemente, busque la constante renovación. El desarrollo organizacional puede ser considerado, como un sistema de diagnóstico de la organización municipal, en virtud de su propuesta de un conjunto de técnicas e instrumentos capaces de permitir analizar la situación actual de la organización con el objeto de detectar cómo y en qué aspectos es conveniente cambiar, para el logro de la optimización de su funcionamiento.

Pero el desarrollo organizacional es también una filosofía de la organización, esto es, un conjunto de ideas, supuestos que implican ciertos fines y metas para los

⁶⁹Bekhard, Richard, *Organization Development: Strategie and Models*. 2a. edición, Addison Wesley, E.U., 1979. p.109.

cuales se propone el cambio, considerando también los deseos y objetivos del hombre en la vida, y partiendo de la interrelación que existe entre los motivos del individuo y la organización social.

El desarrollo organizacional es un programa eminentemente dinámico y cuyas estrategias están orientadas hacia la acción por lo que las técnicas de cambio son una forma de aprendizaje vivencial. En general se establece todo un proceso, cuyas etapas varían dependiendo de las situaciones y necesidades de la organización, sin embargo se suelen reconocer de manera general los siguientes aspectos:

A.- Diagnóstico de necesidades de cambio: implica las necesidades de cambio en el desempeño de la tarea y en la tecnología (análisis de resultados y reportes de datos objetivos); Necesidades de cambio en la estructura orgánica del sistema social (análisis estructural); necesidades de cambio en los procesos sociales de la organización (investigación de actitudes, motivación y observación de comportamiento humano).

B.- Selección de estrategias de cambio: dependiendo de las necesidades de cambio específicas de la organización en las diferentes áreas, se determinará el tipo de estrategias a seguir en cada una.

C.- Evaluación del cambio: la organización necesita establecer los parámetros con los cuales detectará los cambios logrados en función de las expectativas desarrolladas al inicio de la implantación del programa de desarrollo organizacional.⁷⁰

Es necesario destacar que el programa de desarrollo organizacional es un circuito continuo y con cierta periodicidad; el plan de mejoramiento nunca termina. La organización siempre puede ser perfectible por lo cual es necesario establecer un sistema continuo de retroinformación para llevar a cabo las modificaciones que vayan siendo necesarias.

Como cualquier organización, los Ayuntamientos son susceptibles de adoptar el desarrollo organizacional a que se hace referencia. Pocas experiencias se pueden considerar en México de esta orientación, sin querer significar con ello una panacea administrativa. Es conveniente reproducir la propuesta expuesta por Cohen,⁷¹ para un ámbito municipal, donde se establecen algunas pautas para la aplicación del desarrollo organizacional.

⁷⁰Robert Blake y Mouton Jane, *Les Deux Dimensions du Management*. Les Editions D'Organisation, París, 1978. p.83

⁷¹Cohen, Joel M., *Desarrollo Organizacional en el Gobierno Municipal*, 1a. edición, Fondo Educativo Interamericano, 1977. p.62.

En la referida propuesta se debe constituir una unidad denominada de "Desarrollo de los Sistemas" cuyo objetivo será introducir y mantener dentro del espacio municipal un estilo de vida centrado en la resolución de problemas. En general el proceso propuesto consiste en responder a las siguientes preguntas: ¿En qué estamos? (cometido); ¿Qué pasa aquí? (análisis funcional); ¿Cómo nos hemos arreglado para hacer lo que hacemos? (análisis estructural); ¿Qué pretendemos hacer? (Objetivos, creación de un modelo); ¿Cómo pasar de donde estamos a donde queremos? (Sistemas de planeamiento presupuetal del programa); ¿Estamos llegando a donde queremos? (Revisión).

Este método de mejoramiento de la administración pública municipal es aparentemente sencillo y fácil de implementar en cualquier municipio deseoso de llevar a cabo los fines municipales. Lo que se requiere en todo caso es voluntad política de cada Presidente Municipal y disciplina para llevar a cabo todos los procesos del programa.

Es necesario resaltar que la planificación tiene el mismo peso en todas las áreas de acción del municipio y es posible deducir que la misma depende en buena medida de la variante política que predomine, y del peso que el modelo vigente haya otorgado a la planificación. En general, se puede afirmar que la acción del Estado básicamente debe centrarse en fomentar el desarrollo, controlar el crecimiento de cada centro turístico, facilitar y regular la participación de la actividad privada, colaborar para aumentar la eficiencia de la empresa privada, administrar con racionalidad los fondos públicos para evitar el déficit fiscal e investigar el comportamiento de las principales variables que condicionan el funcionamiento del sector turístico.

Por otra parte, el sector público debe controlarse a sí mismo a fin de no invadir áreas que naturalmente deben quedar a cargo del sector privado. En este sentido, los sistemas oficiales deberían efectuar algunos ajustes en sus formas actuales de proceder, lo cual implica revisar concienzudamente las tareas que realizan en algunas áreas.

Tampoco es recomendable que el sector público actúe como propietario y administrador de servicios turísticos que podrían estar en manos de la actividad privada.

Por otra parte, la vigilancia que el Estado ejerce sobre la prestación de servicios que efectúa la actividad privada, no debe ir más allá de la que realiza en otros sectores comerciales, por lo que la clasificación y reglamentación sobre la calidad de los servicios turísticos deben limitarse al mínimo. En la realidad es la demanda quien determina si el servicio es utilizado o no por el turista.

En lo que concierne a los controles, la solución ideal sería que el Estado se

autocondicionara, y en vez de intervenir directamente, estableciera en los municipios mecanismo eficientes para recoger y resolver rápidamente las quejas y denuncias de los turistas. De esta forma, el Estado cedería al consumidor la tarea de inspeccionar y garantizaría que en todo momento los prestadores de servicios estarán sujetos a vigilancia.

Si se recomienda una revisión y restructuración de la administración pública municipal por medio del desarrollo organizacional es conveniente indicar la importancia que conlleva el establecimiento de un Programa Municipal de Turismo. Esto es fundamental como herramienta en las decisiones para prever y obtener oportunamente los recursos económicos, tecnológicos y humanos que se requieran en su ejecución, así como para rectificar las formas y estrategias en que se realicen las tareas y acciones en materia de turismo.

Un Programa permite tener claridad en lo que se va a emprender, y coadyuva en la organización y distribución de las actividades y tareas que correspondan a los que participen en la actividad turística del municipio; con él se logra otorgar un orden a las actividades propiciando mayor efectividad y, sobre todo, asegurar el logro de los objetivos y metas que se pretenden.

Asimismo, el Programa sirve para evitar que exista una duplicidad de funciones entre los participantes y es de gran ayuda en el óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles para su ejecución. Para la elaboración del Programa se requiere la participación de las autoridades municipales, los prestadores de servicios turísticos y la comunidad del centro turístico en el que se vaya a ejecutar.

Para determinar las formas de participación es importante conocer cómo deben actuar los distintos agentes del turismo en el ámbito de su competencia dentro de la actividad; por lo tanto se requiere seguir una metodología específica en la elaboración del Programa Municipal de Turismo.

El Programa Municipal de Turismo es, por sí mismo, un instrumento de planeación, de concertación y de coordinación entre los sectores de la sociedad; en consecuencia, para su elaboración se requiere de la participación activa de todos los sectores en los diversos planteamientos que contenga.

El Programa Municipal de Turismo debe contener los siguientes apartados: Diagnóstico, Metas, Estrategias, Acciones, Recursos y Resultados.

Los anteriores planteamientos aunque no corresponden en estricto sentido al ámbito jurídico, constituyen herramientas importantes para el buen funcionamiento de una administración municipal con las características a que se viene refiriendo. Con esto se quiere dejar de manifiesto que una adecuada administración pública

municipal redundará en una mejor prestación de servicios y una mejoría en la atención de las actividades turísticas.

Si las administraciones municipales llevan a cabo una Planeación e implementan un Programa de Turismo realista y acorde a sus circunstancias es probable que por medio de la actividad turística se logren resolver otras problemáticas sociales en lugar de agravarlas, como ha sucedido en algunas ocasiones, en donde el auge turístico trae aparejados problemas de vivienda, asentamientos humanos, aumento de la delincuencia, insuficiencia en la prestación de servicios públicos, entre otros.

5.- PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA REGLAMENTACION MUNICIPAL.

Un aspecto relevante, no solamente en los municipios turísticos, sino en todo el país, lo constituye su marco reglamentario, que es la base y el fundamento legal administrativo en el cual se sustentan las acciones del Ayuntamiento.

Es por ello que es necesaria la implantación de un Programa de mejoramiento de la reglamentación municipal, enfocado a los centros turísticos, en virtud de que son éstos los que presentan un crecimiento social acelerado y por consiguiente un mayor retraso en la modernización y adecuación de su marco reglamentario.

Ya se han expuesto las principales acciones y funciones de los municipios turísticos, las cuales deben estar sustentadas mediante reglamentos modernos que garanticen una convivencia pacífica y respetuosa entre los habitantes de la localidad y una estancia agradable de los turistas.

En este apartado no se hará referencia a la regulación de los prestadores de servicios turísticos, ya que este tema correspondió analizarlo en capítulos anteriores además de ser materia federal; más bien se abordará la gama de reglamentos con los que debe contar un municipio.

La reglamentación municipal es una tarea fundamental en las funciones del Ayuntamiento, puesto que son las normas jurídicas municipales que les otorgan sus atribuciones y la forma de relacionarse con la comunidad para la mejor prestación de servicios públicos.

En primer lugar, se deberán revisar los antecedentes de esta función de gobierno, se debe conocer a detalle el Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamentos internos, de servicios y otros, confrontándolos con el artículo 115 constitucional de la Constitución Federal, la Constitución del Estado, la Ley Orgánica Municipal y otras leyes federales o estatales relacionadas con la materia municipal.

Posteriormente se debe planear las modificaciones o actualización de la reglamentación existente, incluso contemplar la elaboración de nuevos reglamentos indispensables para el mejor funcionamiento de la administración pública municipal.

La facultad reglamentaria que se otorga a los municipios no sólo significa la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes federales y estatales en el ámbito territorial de su municipio, sino también la posibilidad de normar otros servicios de competencia municipal.

Esta facultad reglamentaria, como se mencionó anteriormente, se otorga por el artículo 115 constitucional y es reconocida por las constituciones locales y especificada por las leyes orgánicas municipales. En efecto, la fracción II, párrafo segundo, del citado artículo 115 constitucional establece que "Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo a las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones".

A partir de esta disposición constitucional quedan establecidas las bases jurídicas de la facultad reglamentaria, que en una interpretación apegada a la doctrina jurídica, se deriva en una fuente de derecho municipal o actividad legislativa municipal, que se crea constantemente y se nutre del quehacer administrativo cotidiano, y mejor dicho en la reglamentación municipal. Con la disposición constitucional que otorga la facultad reglamentaria se permite a los Ayuntamientos regular las materias básicas del gobierno municipal.

Antes de entrar en materia resulta conveniente recordar que un reglamento es una colección ordenada de reglas y preceptos que se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, dependencia u otro servicio. También es el conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley.

El análisis de las funciones y estructura del gobierno y la administración municipal nos conduce a decir que el reglamento es un instrumento jurídico que ordena, racionaliza y regula la acción gubernativa en dos vertientes básicas: del Ayuntamiento hacia la población, y de la población entre sí y con relación al Ayuntamiento. Debe recordarse que los reglamentos son de dos tipos: de ejecución y autónomos, en el municipio se da el segundo caso, puesto que desde un punto de vista jurídico formal y material, son reglamentos autónomos aquellos que se crean y aplican por un órgano-ente que tiene la base y la personalidad

jurídica propia para llevarlo a cabo; por ejemplo, el municipio que elabora su Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, se entiende entonces que en el municipio existe la autoridad y la fuerza administrativa regulada por él mismo, por el Estado y de manera general por la Federación (artículo 21 de la Constitución Federal).

De ahí que la reglamentación sea la fuente de derecho del municipio, por lo que, en dicho carácter, el reglamento tiende a reunir una serie de condiciones que lo aproximan al conocimiento, consenso y cumplimiento por parte de la comunidad municipal. Este proceso se inicia desde la campaña político electoral, donde los presidentes municipales recogen las demandas de la ciudadanía y que se deberán reflejar en dichos documentos municipales.

El proceso de reglamentación municipal que se propone debe efectuarse bajo los criterios de:

A.- Flexibilidad y adaptabilidad. Un reglamento municipal no debe ser estático ni rígido, debe existir la posibilidad de adaptarlo a las nuevas condiciones socioeconómicas, culturales e históricas del municipio, a las necesidades que con carácter de urgente requiere la comunidad para resolver de manera pronta y expedita sus requerimientos.

B.- Agilidad. El reglamento municipal debe ser claro y preciso, sin rebuscamientos ni ambigüedades en su lenguaje para que se facilite su aplicación.

C.- Simplificación. El reglamento municipal debe ser breve y conciso, comprendiendo sólo los temas estrictamente necesarios, es decir, que el contenido se reduzca al tema que trate el reglamento.

D.- Justificación Jurídica. Representa la manifestación normativa expresa, general y obligatoria de los actos, hechos y situaciones que determina la ley, la jurisprudencia, la costumbre y la suma de necesidades locales que se determine como indispensables para su reglamentación. Este principio induce a reglamentar sólo aquello que sea justificable pero que de hecho representa el conjunto de actividades técnico-jurídicas para elevar el control de calidad y legalidad de los actos normados y para contar con una referencia en la calificación y evaluación de determinados actos o bien para frenar o controlar la comisión de faltas que perjudique el interés público y privado.

E.- Control legal o principio de legalidad. El reglamento representa la interpretación detallada y explícita de la legislación local y federal, en consecuencia es el instrumento que instruye a la autoridad municipal y a la

población en los principios y preceptos del ámbito local y del Estado en general, por lo que su existencia es fundamental para hacer efectivo el sistema de derechos y obligaciones de los gobiernos municipales, esto lo enmarca en un principio base de Derecho, que es la legalidad de sus actos, la actuación frente a los gobernados, y a la inversa el derecho a la legalidad por parte de los gobernados ante los hechos de la administración.

En esta etapa la labor de la autoridad municipal es investigar y analizar aquellas actividades, tanto gubernativas como las de los particulares entre sí y en su relación con el Ayuntamiento, que requieren de maneja justificada la expedición de disposiciones reglamentarias específicas, ya que, en múltiples ocasiones, los reglamentos existentes en un municipio, pueden adecuarse con nuevos artículos que regulen dichas actividades.

Por otra parte, cuando el reglamento se haga necesario, ya sea en su elaboración, adecuación, actualización o adaptación, resulta conveniente definir los siguientes contenidos:

A.- Prioridad de la facultad reglamentaria municipal. Incluye de manera concisa la materia o materias que se regularán por disposición reglamentaria del Ayuntamiento. Su definición comprende un análisis meticuloso de las ventajas y desventajas de un reglamento o su contenido. Teniendo en cuenta que su aplicación es de carácter general en los municipios, se buscará que los contenidos reglamentarios no afecten los intereses de la comunidad, de lo contrario se corre el riesgo de emitir una disposición que no se cumplirá en la realidad.

B.- Sujetos o personas morales y físicas que participan de manera directa en las disposiciones reglamentarias. Al respecto puede anotarse que todo reglamento tiene un sujeto activo que es la autoridad o instancia facultada para aplicar el reglamento, y un sujeto pasivo que corresponde a la persona física o moral que se obliga a cumplir con el mismo. Esta identificación permite sobre todo evitar la doble autoridad en distintos representantes del Ayuntamiento y facilita la previsión de normas específicas que se aplican a un grupo de personas, a toda la comunidad o solamente por la realización de determinadas actividades en el municipio.

C.- Fuentes legales. Consiste en la verificación de las disposiciones existentes y vigentes con el carácter de leyes y disposiciones jurídicas de aplicación general, emitidas por la autoridad competente del Estado y la Federación, y que de manera directa o indirecta sirven de fundamento jurídico a la disposición reglamentaria. Las fuentes más comunes las tenemos ubicadas como la ley, la

costumbre, la jurisprudencia, las disposiciones normativo-atributivas federales y estatales que se contemplan de manera general, impersonal y abstracta.

D.- Disposiciones técnicas. Corresponde a la investigación de las normas certificadas legalmente en el estado y la federación en lo que se refiere a pesos, medidas, volúmenes, emisiones, fuerza motriz, resistencia de materiales, cálculos matemáticos, etc., que deban incluirse en reglamentos especializados. Para llevar a cabo lo anterior se requiere la asesoría directa de un especialista, de preferencia de una institución pública o privada que sea ampliamente reconocida en el campo a reglamentar.

E.- Definición del carácter normativo del reglamento que consiste en el establecimiento del grado de responsabilidad de la autoridad municipal, sus derechos y la capacidad de amonestar o sancionar, y los infractores de las disposiciones reglamentarias.

En cuanto a los tipos de reglamentos, se puede decir que el Bando de Policía y Buen Gobierno es el que se considera como el más importante de los reglamentos municipales, pues representa para el Ayuntamiento un instrumento fundamental de gobierno municipal. Es un elemento político y normativo para conducir las relaciones entre las autoridades municipales y la ciudadanía.

Aunque Bando, en su acepción gramatical y jurídica significa anuncio público de una cosa: edicto, mandato o ley que se publica solemnemente, el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, en realidad es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de los habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción.

De conformidad con los lineamientos básicos de reglamentos que corresponden al funcionamiento del Ayuntamiento como órgano colegiado y a la administración pública municipal, es posible agrupar a los reglamentos como internos y los que corresponden al ejercicio del gobierno es posible agruparlos como reglamentos externos.

Los reglamentos internos interesan principalmente a quienes prestan servicios dentro de la administración municipal y se refieren a las funciones, procedimientos y responsabilidades de los órganos y puestos que componen dicha administración.

Los reglamentos externos estarán destinados a los habitantes del municipio y al ejercicio de gobierno, la obra, los servicios, los ingresos y un sin número de

actividades encaminadas a satisfacer el interés y el bien público.

5.1.- PROCEDIMIENTO DE REGLAMENTACION MUNICIPAL.

Los aspectos que presenta el procedimiento para la elaboración de reglamentos municipales comprenden la unidad responsable, la recopilación y procesamiento de información, las actividades ordenadas secuencialmente en un diagrama de flujo del procedimiento y las recomendaciones generales para el contenido de los reglamentos municipales.

Unidad Responsable.- De conformidad con las facultades que le otorga la fracción II, del artículo 115 de la Constitución General de la República, la constitución local y la Ley Orgánica Municipal, el Ayuntamiento es el responsable de la reglamentación municipal.

La elaboración de los reglamentos debe llevarse a efecto por iniciativa del presidente municipal, como ejecutor de las facultades del Ayuntamiento, quien a su vez designa el órgano de la administración municipal responsable del aspecto que se va a regular. Asimismo, debe solicitarse la participación ciudadana a través de foros de consulta o de las asociaciones de profesionistas y grupos interesados, para obtener opinión sobre los reglamentos municipales.

Recopilación de Información.-En esta etapa se deberán recabar los documentos y datos en general, los que una vez organizados, analizados y sistematizados, permiten elaborar los reglamentos municipales o modificarlos en su caso. Para recopilar la información se requiere llevar a cabo dos actividades esenciales: un inventario de los reglamentos municipales existentes y foros de consulta popular para la reglamentación municipal.

Las fuentes de información útiles para elaborar los reglamentos municipales son los siguientes:

-**Archivo Municipal,** ya que los archivos del municipio son los centros de acopio de los documentos oficiales y de ellos es posible obtener, en mayor o menor grado, información sobre los reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas del municipio. Es necesario revisar exhaustivamente el archivo general y los de las unidades orgánicas que tengan mayor relación con las reglamentación para localizar el mayor número de documentos existentes acerca de los reglamentos. En los archivos también se deben localizar las bases jurídico-administrativas que rigen el funcionamiento y actividades del municipio, como son: leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes, circulares internas y manuales administrativos.

- Funcionarios y técnicos. Cuando no se cuenta con la suficiente información documental, o en su caso, ésta sea obsoleta o poco confiable, se requiere acudir directamente a los funcionarios responsables de las unidades orgánicas objeto de la reglamentación, mismos que pueden aportar información muy valiosa para el análisis, diseño y redacción de los reglamentos municipales.

-Foros de consulta popular. Los foros de consulta popular proporcionan una gran ayuda para la obtención de opiniones, críticas y soluciones sobre los reglamentos municipales de parte de los diversos sectores de la población, de asociaciones y colegios de profesionistas y de instituciones de educación superior.

Una vez que se ha recabado la información, se debe proceder a ordenar y sistematizar los datos agrupados a efecto de poder integrar el proyecto de reglamento de que se trate. Para la integración de la información de cada reglamento es importante unificar los criterios tanto en la terminología como en la presentación, con el objeto de que se mantenga un sentido de continuidad y de unidad. También es conveniente señalar las contradicciones y duplicaciones para poder eliminarlas posteriormente.

En la redacción debe tenerse en cuenta a qué personas estarán dirigidos los reglamentos municipales con el objeto de que el lenguaje utilizado en los mismos resulte claro, sencillo, preciso y comprensible.

Las actividades ordenadas secuencialmente para la reglamentación municipal son las siguientes:

Iniciativa.- Es la primera actividad del Presidente Municipal, consistente en presentar al cabildo, proyectos de reformas o adiciones, o bien un proyecto de un nuevo reglamento por parte del Ayuntamiento, a iniciativa del presidente municipal o por parte de las autoridades estatales conforme lo determinen las bases normativas, que expide el congreso local que establezca la ley orgánica municipal o la ley en la materia.

Discusión.- Esta actividad consiste en el análisis y debate del proyecto presentado ante el cabildo en pleno, para determinar si es viable o no el proyecto y las posibles modificaciones que propongan.

Dictámen.- Esta actividad se refiere a la aprobación o desaprobación que hace el Ayuntamiento del proyecto y que debe hacerse constar íntegramente en el Libro de Actas de cabildo, por el Secretario del Ayuntamiento.

Publicación.- Consiste en la difusión oficial que debe realizarse en el periódico del

gobierno del Estado, para otorgarle fuerza obligatoria en su observancia y cumplimiento.

Aplicación.- Es la forma en que la autoridad municipal y los particulares deben acatar las normas contenidas en el reglamento, así como la imposición de sanciones y medidas de seguridad que se establezcan en el mismo.

En cuanto a las materias que debe contener un Programa de Reglamentación Municipal, se pueden contemplar las siguientes:

A.- De Gobierno.- Bando de Policía y Buen Gobierno, Reglamento de Seguridad Pública, Reglamento de Tránsito y Reglamento de Faltas de Policía y Buen Gobierno.

B.- De promoción de Desarrollo Municipal.- Reglamento Interior del Comité de Planeación Municipal y Reglamento de Protección Ecológica.

C.- De Organización Interior del Gobierno y Administración Municipal.- Reglamento Interior del Ayuntamiento, Reglamento de la Administración Pública Municipal, Reglamento Interior de Trabajo, Reglamento de Administración, Almacenes e Inventario, Reglamento del Archivo Municipal y Reglamento de Hacienda Municipal.

D.- De Organización y Regulación de los Servicios de la Administración Pública.- Reglamento de Obras Públicas, Reglamento de Servicios Públicos, Reglamento de Construcciones y Fraccionamientos, Reglamento de Permisos y Licencias, Reglamento de Horario de Establecimientos Comerciales, Reglamento de Bomberos.

E.- De Actividades de los Particulares.- Reglamento de Establecimientos Comerciales y de Servicios, Reglamento de Expendios de Bebidas Alcohólicas, Reglamento de Comercio Ambulante, Reglamento de Espectáculos y Diversiones Públicas, Reglamento de Mercados y Comercio Ambulante, Reglamento de Carga y Descarga, Reglamento de Anuncios Comerciales.

En cuanto a los municipios netamente turísticos es conveniente que, además de contar con el marco reglamentario descrito se cuente con un Reglamento de Protección al Turista que vincule las actividades de planeación y promoción, estableciendo como prioridad la atención y orientación del turista, asistiéndolo con la finalidad de hacer su estancia más agradable y segura en el municipio que visite.

Una de las contribuciones más importantes de este Reglamento sería la integración de una Comisión Municipal de Turismo formada por cierto número de regidores, directamente comprometidos con la atención de quejas, sugerencias o irregularidades en la prestación de los servicios al turista, además de contener normas para la orientación e información que se preste al turista, así como las obligaciones de funcionarios municipales que tienen trato directo con los turistas.

Este Programa representa un esquema general para la regulación de la gran variedad de funciones que lleva a cabo el municipio mexicano, con un enfoque a las actividades turísticas. Se considera que si se implanta un Programa de mejoramiento de la reglamentación municipal se otorgan las bases para un adecuado desenvolvimiento de las relaciones humanas de la comunidad y un mejor aprovechamiento de los recursos turísticos del municipio, además de establecer un orden en el manejo de los asuntos municipales y turísticos.

CONCLUSIONES

Una vez expuesto el nuevo marco normativo de la actividad turística en México y explicados los argumentos sobre las repercusiones del turismo en la actuación de los tres niveles de gobierno, así como su influencia en las modificaciones legislativas que se han llevado a cabo en los últimos dos años, se han obtenido las siguientes conclusiones:

1.- En vista de la trascendencia que tiene el turismo en las relaciones económicas de nuestra época, el derecho ha incursionado en su definición y regulación, llegando a obtenerse conceptos novedosos para la ciencia jurídica como el de turista, turismo y derecho turístico. En efecto, jurídicamente se puede conceptualizar al turista como la persona que viaja desplazándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual y que utilice alguno de los servicios turísticos a que se refiere la Ley; al turismo como el conjunto de relaciones que se originan del acto o hecho jurídico que lleva a cabo el individuo para emprender o realizar un viaje y obtener una estancia legal en lugar distinto del de su radicación. En cuanto al derecho turístico, se considera que se ha justificado su existencia como una rama del derecho, conceptuándose como el conjunto de normas jurídicas que con motivo del turismo, regula los actos y relaciones que se generan entre el turista, los prestadores de servicios turísticos y el Estado.

No obstante lo anterior el turismo es un fenómeno complejo, que puede ser interpretado de distintas formas, según sea la disciplina que incursione en su estudio. Pero independientemente del punto de vista particular de los sectores interesados en la materia, el turismo puede ser considerado como un conjunto de relaciones producidas por el desplazamiento y permanencia de personas fuera de su lugar de residencia habitual, motivadas fundamentalmente por una actividad no lucrativa, la cual genera una derrama económica en el lugar que se acude y una serie de efectos sociales, políticos, culturales y jurídicos.

2.- En México, en los últimos años, la actividad turística ha contribuido de manera importante al mejoramiento del nivel de vida de muchos mexicanos y a la descentralización de oportunidades, así como a la generación de empleos y

dólares, permitiendo al mismo tiempo el aprovechamiento racional de nuestros recursos. Asimismo, tanto las instancias gubernamentales como los particulares están de acuerdo en que el turismo es una actividad dinámica, con un crecimiento constante y una influencia positiva en aspectos económicos, políticos, sociales y jurídicos de la vida nacional, por lo que México se ha convertido en pionero en la planeación, construcción y operación de centros turísticos integrales, que constituyen verdaderos polos de desarrollo regional y que contribuyen a la disminución de la centralización económica del país.

3.- En la exposición de motivos de la actual Ley Federal de Turismo se afirmó que la misma tiene como objetivo primordial la desregulación del marco jurídico aplicable a los prestadores de servicios turístico, con el fin de promover y facilitar la inversión nacional y extranjera en instalaciones turísticas. Sin embargo, lo que realmente sucedió fue un cambio en la regulación de los prestadores de servicios turísticos que, en lugar de estar regulados por la Ley Federal de Turismo y su reglamento, lo estarán por las Normas Oficiales Mexicanas, que establece la Ley Federal de Metrología y Normalización, las cuales determinarán la calidad, características y requisitos de los servicios turísticos, de los convenios y contratos que celebran los prestadores de servicios, las características de información sobre promociones y ofertas, así como las garantías que se deben otorgar a los turistas.

Sin embargo, la nueva Ley Federal de Turismo, contiene avances en el desempeño de la actividad, como el señalar los servicios turísticos a través de la actividad de quienes los prestan, de esta forma las personas que verifican actividades conexas, pero no únicamente para turistas quedaron excluidas de los efectos de la ley, como las empresas arrendadoras de automóviles, embarcaciones, transportes terrestres, marítimos, fluviales, lacustres y aéreos; otra de las innovaciones fue la liberación de tarifas y la eliminación de las cédulas turísticas.

4.- En relación al problema de la constitucionalidad de la Ley Federal de Turismo, surgido en virtud de que el artículo 73 constitucional, no faculta expresamente al Congreso de la Unión para legislar en materia de turismo, se expusieron los argumentos necesarios para afirmar que no obstante que no se encuentra la palabra turismo en dicho artículo constitucional, sí se le faculta para legislar en materia de comercio y el turismo, según el Código de Comercio es considerado como un acto de comercio, por lo que la Ley de que se trata es constitucional, aunque sí se requiere de una mayor claridad jurídica en la delimitación de competencias en materia de turismo, entre la federación y las entidades federativas.

5.- Las actividades turísticas se desarrollan a través de diversos medios que requieren inversiones que, en la mayoría de los casos, deben establecerse en lugares de jurisdicción federal, lo que ha ocasionado una centralización excesiva en los trámites de concesiones, permisos, autorizaciones y licencias que deben obtenerse en cumplimiento a lo establecido por diversas leyes de carácter federal. Situación que desincentiva el crecimiento del turismo y disminuye las inversiones en esta actividad, con efectos económicos desfavorables para las regiones del país con potencial turístico. Por tal razón, se requiere una política federal más descentralizadora hacia las entidades federativas y municipios para que, por una parte se transfieran dichos trámites a la entidad en la que se operará la actividad turística, y por otra se faculte a la Secretaría de Turismo para que lleve a cabo los trámites necesarios ante todas las dependencias federales involucradas, de tal manera que funcione como ventanilla única.

6.- El Tratado de Libre Comercio, firmado entre México, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, convirtió al país en un punto de gran interés para los inversionistas nacionales y extranjeros, lo que impacta directamente la rama turística y facilita la interacción de prestadores de servicios, en particular en lo que se refiere al transporte en toda la región, aspecto que fomentará el turismo carretero.

Por otra parte, México no sólo ha emprendido la estrategia del libre comercio con los países de norteamérica, sino que ya ha firmado (Chile y Costa Rica), o se encuentra en negociaciones (Venezuela y Colombia) con países de Centro y Sudamérica para la firma de otros Tratados similares, lo que convertirá al país en el centro comercial del continente, por lo que se podrán emprender proyectos de coinversión y cooperación en el sector turístico, como podrían ser el establecimiento de empresas abastecedoras de bienes y servicios para el turismo o bien la elaboración de circuitos y rutas conjuntas.

7.- El fortalecimiento del federalismo mexicano continúa siendo uno de los grandes objetivos para la modernización del país, pero este hecho significa empezar a revertir la tendencia de la centralización de desiciones en lo político y lo administrativo y promover la modernización del municipio libre. La descentralización implica también dotar de mayores facultades a las entidades federativas para que, sin perderse la unidad del pacto federal y la representación de una voluntad nacional, se avance en el desarrollo de actividades como las turísticas en las cuales la federación y las entidades federativas tengan delimitadas con claridad jurídica y coexistan sus facultades.

8.- Para la consecución del anterior planteamiento se propone una reforma a la Constitución Federal, específicamente en el artículo 73, adicionándose una fracción XXIX-I, para que establezca facultades coexistentes entre la federación y

los Estados en materia de turismo, de tal manera que la adición consiste en lo siguiente:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...

XXXIX.- Para expedir leyes que establezcan la coexistencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en la planeación, promoción, desarrollo, fomento y ejecución de programas en materia de turismo, así como establecer criterios y políticas rectoras de la actividad.

..."

A partir de esta reforma se propone que la federación mantenga la regulación de materias que reúnan las características de interés nacional, simplificación a los prestadores de servicios, conjunción de interés de varias entidades federativas y promoción internacional del turismo del país.

9.- Se ha dicho que una manera para fortalecer el federalismo es la descentralización de la vida nacional, es decir contrarrestar el centralismo existente política y administrativamente. Sin embargo, lo anterior no es posible si no existen entidades federativas con más facultades, mayores recursos y con la autonomía y democracia que demanda la reforma del estado mexicano.

Cabe mencionar que debido quizá a la problemática constitucional de si el turismo es una materia reservada a la federación o pueden las entidades federativas legislar sobre ellas, pocos son los Estados de la República que cuentan con legislación estatal de turismo, y entidades que basan su desarrollo y economía en el turismo, como Quintana Roo, no cuentan con una Ley Estatal de la materia. En tal virtud, aunque se considera que la actual Ley Federal de Turismo es constitucional, por la razón expuesta en la conclusión número 4, también se considera que la materia turística no es exclusiva de la federación, por no estar expresamente determinada en el artículo 73 constitucional, y tal como lo establece el artículo 124 de la propia Carta Magna, las entidades federativas pueden legislar al respecto.

Sin embargo, subsiste otra problemática, ya que de fundamentamos en el artículo 124, el turismo sería una materia reservada a los Estados, lo que excluiría a la federación de legislar sobre turismo. En vista de lo anterior se considera que la reforma constitucional propuesta resuelve las problemáticas planteadas en cuanto a las competencias de la Federación y de los Estados para regular la materia turística. De proceder dicha reforma constitucional deberá eliminarse el título de Ley Federal de Turismo, para denominarse Ley General de Turismo.

10.- Es una realidad que las unidades operativas conocidas como centros turísticos o megaproyectos turísticos, no existen como entes autónomos, sino que son parte de un municipio que posee las limitaciones jurídicas, financieras y administrativas para el desenvolvimiento de dichas unidades. Es tal la magnitud que llegan a alcanzar que se han dado en denominar municipios turísticos a aquellos que cuentan con un centro de ese tipo. Asimismo, los municipios que enfrentan la dinámica de los complejos turísticos deben llevar a cabo una serie de tareas administrativas operativas y técnicas que coadyuven al mejoramiento del turismo en el municipio y para las cuales no se cuenta con los elementos humanos y técnicos para llevarlos a cabo.

11.- Los municipios turísticos de México deberán mediante un estricto control, planificar sus funciones turísticas y buscar el mejoramiento de los servicios públicos, en donde la consecución de los mismos es una opción poco buscada por las administraciones municipales. En cuanto al ámbito reglamentario, en el municipio turístico mexicano no se cuenta con una reglamentación acorde a la modernidad y dinamismo que exigen la sociedad que habita en los centros turísticos. Por tal razón se propone la implementación de un Programa de Mejoramiento del Marco Reglamentario Municipal, que comprenda todas las materias de competencia municipal, para que con una fundamentación reglamentaria sólida y conforme a los requerimientos sociales se desenvuelva la actividad turística municipal.

12.- Finalmente, es conveniente decir que el turismo en la actualidad constituye para México una importante alternativa para el desarrollo nacional y regional y que, aún con los pocos años de experiencia que se tienen en esta actividad, comparado con algunos países europeos, se han dado importantes avances en su regulación jurídica y administrativa. Con las soluciones propuestas en la presente investigación se clarifica la delimitación de competencias entre la Federación, Estados y Municipios en esta materia. Esto significa, que en los próximos planes nacionales de desarrollo y programas de turismo debe contemplarse un avance en la descentralización efectiva de funciones hacia las entidades federativas y los municipios del país.

APENDICE I

PROPUESTA DE LEY DE TURISMO PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO

CAPITULO I.- Disposiciones generales.

Artículo 1.- La presente ley es de interés público y observancia general en el Estado de Quintana Roo, correspondiendo su aplicación e interpretación al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría Estatal de Turismo.

Artículo 2.- La presente Ley tiene por objeto establecer las normas para el desarrollo integral de la actividad turística en el Estado en su ámbito de competencia, así como fijar las bases para la coordinación con la federación y los municipios.

Artículo 3.- En los términos de la Ley Federal de Turismo y de la presente Ley, corresponde al Estado:

I.- Promover y orientar la actividad turística en el Estado, mediante una planeación que se lleve a cabo con la participación de los sectores social y privado;

II.- Desarrollar programas que impulsen el turismo social y a la vez salvaguarden y fortalezcan el patrimonio nacional, histórico y cultural de los municipios del Estado, en los términos de la legislación de la materia.

III.- Impulsar mecanismos que induzcan a la creación, desarrollo y protección de los recursos y atractivos turísticos, procurando la preservación del equilibrio ecológico;

IV.- Alentar y promover la inversión privada y social, nacional o extranjera, que permita mejorar el nivel de vida económico, social y cultural de los habitantes de los municipios que cuenten con actividades turísticas.

V.- Establecer los mecanismos de coordinación y participación de las autoridades municipales que favorezcan el desarrollo del turismo y la desconcentración progresiva de los programas turísticos.

VI.- Celebrar convenios de coordinación con las autoridades federales para impulsar las actividades turísticas.

VII.- Establecer las medidas necesarias para la aplicación y cumplimiento de esta Ley y demás ordenamientos legales de la materia.

VIII.- Orientar, proteger y auxiliar al turista.

IX.- Concertar programas que mejoren la calidad de los servicios turísticos e incrementen la productividad.

X.- Desarrollar acciones que favorezcan la oferta turística y fomenten la afluencia del turismo nacional y extranjero hacia el Estado.

Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por Secretaría Estatal, a la Secretaría Estatal de Turismo de Quintana Roo, teniéndose por reproducidos los demás términos que se relacionan en el artículo 3 de la Ley Federal de Turismo.

Artículo 5.- Para la aplicación de la presente Ley, serán auxiliares de la secretaría estatal, en el ejercicio de sus atribuciones, las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Artículo 6.- Para efectos de la presente Ley, se consideran servicios turísticos los prestados a través de los lugares y personas que se relacionan en el artículo 4 de la Ley Federal de Turismo, que se tienen por reproducidos en este ordenamiento.

Los prestadores de servicios turísticos con ubicación distinta a la contemplada en el ordenamiento citado en el párrafo inmediato anterior, podrán solicitar su inscripción en el Registro Estatal de Turismo, siempre y cuando cumplan con los requisitos que establecen las disposiciones legales turísticas.

Artículo 7.- La Secretaría Estatal, hará del conocimiento del ejecutivo del Estado aquellas acciones que realicen las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, que desincentiven o entorpezcan la prestación de los servicios turísticos o la demanda de los mismos.

CAPITULO II.- Planeación y órganos de participación social,

Artículo 8.- Para la elaboración de los Programas Turísticos, la Secretaría Estatal coordinará la integración y funcionamiento de un Consejo Consultivo Estatal.

Artículo 9.- El Consejo Consultivo Estatal se integrará por:

- I.- El Titular del Ejecutivo Estatal, quien lo presidirá;
- II.- El Titular de la Secretaría Estatal, quien fungirá como Secretario Técnico;
- III.- Los Presidentes Municipales, cuyos municipios tengan basada su economía en el turismo;
- IV.- Los representantes de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública relacionadas con la actividad turística;
- V.- Representantes de los organismos de los sectores privado y social que participen en la actividad turística estatal. De éstos se elegirán tres por cada sector, con sus respectivos suplentes, teniendo el carácter de vocales.

Se podrá invitar a instituciones educativas y demás personas relacionadas con el turismo.

Artículo 10.- La Secretaría Estatal promoverá la integración de Consejos Consultivos Turísticos Municipales en los que participen las autoridades municipales y los sectores social y privado de la localidad.

Artículo 11.- Corresponde a la Secretaría Estatal elaborar el Programa Estatal de Turismo, el que contendrá los objetivos, prioridades, políticas y estrategias que habrán de observarse en el sector.

En la elaboración del Programa Estatal de Turismo deberán observarse los lineamientos de la planeación democrática y una vez aprobado, deberá publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Artículo 12.- La Secretaría Estatal deberá implementar el Programa Operativo Anual que defina las acciones concretas que permitan el cumplimiento del Programa Estatal de Turismo.

CAPITULO III.- Turismo social.

Artículo 13.- El turismo social comprende todos aquellos mecanismos y acciones que contribuyan a hacer accesibles los servicios turísticos a las personas de

recursos limitados, para su descanso, esparcimiento, integración familiar y socio-cultural.

Corresponde a la Secretaría Estatal y demás dependencias y entidades de la administración pública estatal, conjuntar esfuerzos para el desarrollo del turismo social, promovéndolo entre sus trabajadores.

Artículo 14.- La Secretaría Estatal promoverá, estimulará y apoyará las inversiones y programas de turismo social, a través de la formación de patronatos, comités o cualquier otro organismo que auspicie esta actividad.

Artículo 15.- La Secretaría Estatal podrá concertar acuerdos con los prestadores de servicios turísticos para lograr una oferta razonable de paquetes, planes y circuitos turísticos a precios y condiciones adecuadas, que fortalezcan el desarrollo del turismo social.

Artículo 16.- La Secretaría concertará con los sectores social y privado su participación en programas que hagan posible el turismo de sus trabajadores en temporadas y condiciones convenientes.

CAPITULO IV.- Zonas de desarrollo turístico prioritario del Estado.

Artículo 17.- La Secretaría Estatal en coordinación con los municipios, propondrá a la Secretaría de Turismo la formulación de una declaratoria de zona de desarrollo turístico prioritario. La Secretaría Estatal deberá expedir, de conformidad con los planes de desarrollo urbano las declaratorias de uso del suelo turístico.

Artículo 18.- La Secretaría Estatal promoverá la creación de empresas turísticas que realicen inversiones en las zonas de desarrollo turístico prioritario y procurará la asistencia técnica y capacitación en coordinación con las dependencias competentes y los propios interesados.

Artículo 19.- La Secretaría Estatal fomentará la dotación de la infraestructura que requieran las zonas de desarrollo turístico y el mejoramiento de la ya existente, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública correspondientes, promoviendo el apoyo de los sectores social y privado para estas actividades.

Artículo 20.- Las obras de construcción que se realicen en una zona de desarrollo turístico prioritario deberán sujetarse a los lineamientos establecidos para tal efecto, con el propósito de proteger y conservar el entorno ecológico.

Artículo 21.- La realización de nuevas construcciones, así como los rótulos o anuncios en una población o zona que se declare de interés turístico, deberán de ajustarse al carácter y estilo arquitectónico de la misma y la normatividad de la materia.

Artículo 22.- La Secretaría Estatal llevará el registro de las zonas de desarrollo turístico prioritario y en él se inscribirán las declaratorias correspondientes, así como los proyectos de realización que se determinen para las mismas.

Artículo 23.- La Secretaría Estatal podrá celebrar convenios de cooperación con las instituciones educativas y de investigación, así como otros organismos privados, para el desarrollo de programas de protección, conservación, mejoramiento y rehabilitación de las áreas y zonas de desarrollo turístico.

CAPITULO V.- Promoción y fomento al turismo.

Artículo 24.- La Secretaría Estatal, en coordinación con los prestadores de servicios turísticos, desarrollará programas para la promoción y difusión de los atractivos turísticos del Estado.

Artículo 25.- La Secretaría Estatal promoverá la celebración de convenios de colaboración con los medios masivos de comunicación regionales para instrumentar y apoyar las campañas de publicidad de los atractivos turísticos locales, así como de las actividades, eventos y espectáculos de carácter turístico del Estado.

Artículo 26.- Conforme a las disposiciones legales aplicables, la Secretaría Estatal suscribirá acuerdos de cooperación con otras dependencias y entidades de la administración pública estatal para la promoción, fomento y difusión de la actividad turística.

Artículo 27.- La Secretaría Estatal, promocionará en el extranjero la riqueza turística de Quintana Roo, fomentando la participación de inversiones en sus programas turísticos, así como la afluencia del turismo extranjero. Para la consecución de estos fines se podrán firmar los convenios o acuerdos que sean necesarios con la Secretaría de Turismo y los sectores estatales interesados en el desarrollo de esta actividad.

CAPITULO VI.- Capacitación turística.

Artículo 28.- La Secretaría Estatal promoverá la formación de profesionales y técnicos en las ramas de la actividad turística y la capacitación adecuada de los recursos humanos existentes.

Artículo 29.- Para el cumplimiento de lo señalado en el artículo inmediato anterior, la Secretaría Estatal celebrará los acuerdos de coordinación y cooperación necesarios con las autoridades educativas y con organismos privados o sociales que impartan educación o capacitación en materia turística.

Artículo 30.- La Secretaría Estatal promoverá la inclusión de programas de capacitación turística ante las dependencias competentes, a través de la suscripción de acuerdos de cooperación, para lo cual participarán los sectores social y privados de la localidad.

Artículo 31.- La Secretaría Estatal deberá participar en la elaboración de los programas de capacitación turística que realicen otras dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal.

CAPITULO VII.- Sistemas de información turística.

Artículo 32.- La Secretaría Estatal implementará un sistema integral de información que permita conocer los recursos, características y participantes de la actividad turística, así como integrar el inventario del patrimonio turístico del Estado y el registro estatal de turismo.

Artículo 33.- Para la integración del Sistema Integral de Información las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal relacionadas con la actividad turística deberán proporcionar los informes que para el efecto les requiera la Secretaría.

Artículo 34.- Los sectores social y privado deberán participar activamente en la integración de la información turística estatal.

Artículo 35.- La información y estadísticas captadas a través del sistema integral de información deberán editarse periódicamente a fin de retroalimentar a los prestadores de servicios turísticos y demás dependencias y entidades de la administración pública.

Artículo 36.- El inventario del patrimonio turístico del estado deberá contener lugares, objetos y eventos que ofrezcan interés turístico, así como los servicios, facilidades e información necesaria para su óptimo aprovechamiento y acceso.

Artículo 37.- El registro estatal de turismo tiene por objeto la inscripción voluntaria de los prestadores de servicios turísticos, requiriéndose para ello el aviso por escrito a la Secretaría Estatal, conteniendo los datos siguientes:

I.- Nombre y domicilio de la persona física o moral que prestará el servicio;

II.- Lugar y domicilio en que se prestarán los servicios;

III.- Fecha de la apertura del establecimiento turístico;

IV.- Tipo de los servicios que se prestarán y su categoría, conforme a las normas aplicables;

V.- La demás información que el prestador estime necesaria para fines de difusión.

La Secretaría Estatal deberá proporcionar este documento a la Secretaría de Turismo para la integración del Registro Nacional de Turismo.

CAPITULO VIII.- Prestación de servicios.

Artículo 38.- Los prestadores de servicios turísticos a que se refiere la Ley Federal de Turismo, podrán solicitar información y asesoría técnica, así como que sean incluidos en los programas de capacitación y desarrollo implementados por la Secretaría Estatal.

Artículo 39.- Los prestadores de servicios a que se refiere la Ley Federal de Turismo, para ser considerados como tales, deberán cumplir con lo establecido en el Reglamento de la presente Ley Estatal, mismo que:

I.- No deberá establecer barreras a la entrada de nuevos prestadores de servicios en razón de profesión o de capital.

II.- Sólo establecerá garantías a cargo de los prestadores de servicios cuando sea necesario asegurar su debida operación, con objeto de proteger al turista; procurando que dichas garantías no constituyan una carga excesiva para el prestador.

Artículo 40.- La actividad turística del Estado deberá apegarse a las normas oficiales mexicanas y las normas mexicanas relacionadas con la prestación de los servicios turísticos, que emita la federación, en los términos de la legislación correspondiente.

La Secretaría Estatal deberá difundir ampliamente dichas normas.

Artículo 41.- Corresponde a los prestadores de servicios turísticos:

I.- Anunciar ostensiblemente en los lugares de acceso al establecimiento sus precios y tarifas y los servicios que éstos incluyen;

II.- En la contratación de servicios de guía de turistas, informar su precio previamente a la contratación con los usuarios;

III.- Cumplir con los servicios, precios, tarifas y promociones, en los términos anunciados, ofrecidos o pactados;

IV.- Contar con los formatos foliados y de porte pagado en el sistema de quejas de turistas en los términos de las normas correspondientes;

V.- Conservar en las mejores condiciones de higiene y eficiencia los locales, instalaciones y equipos que se ofrecen al turista;

VI.- Observar las disposiciones legales existentes en materia de turismo, salud, ecología, prevención y protección al consumidor.

CAPITULO IX.- Protección al turismo.

Artículo 42.- El turista, en los términos de la presente ley, deberá ser informado debidamente antes de la contratación, sobre los precios, tarifas y condiciones de los servicios ofertados; los prestadores de servicios, estarán obligados a respetar los términos y las tarifas y precios ofrecidos o pactados con el usuario.

Artículo 43.- En los casos en que exista incumplimiento de los servicios pactados por parte del prestador, éste tendrá la obligación de reembolsar, bonificar o compensar la suma correspondiente al servicio incumplido; o bien, prestar otro servicio de la misma calidad o equivalencia, a elección del turista afectado.

Artículo 44.- Para determinar la calidad de los servicios otorgados se recurrirá a las características y formas que el prestador de servicios haya descrito en el contrato respectivo; a falta de éste se tomarán como referencia las normas oficiales mexicanas o normas mexicanas, y en su ausencia, las establecidas por organismos internacionales.

Artículo 45.- Las denuncias por incumplimiento de contrato o infracción a lo que estipula la presente Ley, se podrán presentar para su atención y resolución a la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, en la oficina más cercana al domicilio del afectado en los términos de la Ley Federal de Turismo y la de Protección al Consumidor.

Cuando el turista resida en el extranjero, podrá enviar su denuncia a través de correo certificado y seguir el procedimiento de conciliación o arbitraje por este mismo medio o por cualquier otro medio de comunicación que permita agilizar los procedimientos y que previamente haya sido aceptado por las partes.

CAPITULO X.- Verificación, sanciones y recurso de revisión.

Artículo 46.- La Secretaría Estatal podrá llevar a cabo visitas de verificación a los prestadores de servicios turísticos para constatar el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, establecidas en esta Ley y su Reglamento.

Artículo 47.- Corresponderá a la Secretaría Estatal la facultad de realizar las visitas de verificación ordinarias en coordinación con la Secretaría de Turismo y a la Delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, las visitas que se requieran en la atención de denuncias presentadas por turistas inconformes, previo convenio firmado entre las instancias gubernativas correspondientes.

Artículo 48.- Las visitas de verificación que efectúe la Secretaría se ajustarán a lo señalado en la Ley Federal de Turismo, la presente Ley y los Reglamentos respectivos.

Artículo 49.- Las sanciones que se deriven de quejas presentadas por turistas, corresponderá a la Procuraduría Federal del Consumidor su aplicación.

Artículo 50.- Para determinar el monto de las sanciones a aplicar, la Secretaría Estatal deberá emitir previamente una resolución fundada y motivada.

Los montos de las sanciones nunca podrán ser mayores a los considerados en la Ley Federal de Turismo y deberán ser, además, correlativos a la gravedad de la infracción.

No podrá sancionarse dos o más ocasiones el mismo hecho constitutivo.

Artículo 51.- Contra las resoluciones dictadas por la Secretaría Estatal, los involucrados podrán interponer recurso de revisión dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación debiéndose dictar la resolución correspondiente en igual término.

El recurso de revisión tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada. La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada por cuanto hace al pago de multas.

CAPITULO XI.- Organismos auxiliares.

Artículo 52.- Para la implantación de programas de fomento y desarrollo del turismo, la Secretaría se apoyará en el Fideicomiso para el Fomento del Turismo del Estado.

Artículo 53.- El fideicomiso para el fomento del turismo tendrá las siguientes finalidades:

- I.-** Fomentar apoyos y promover el desarrollo de proyectos turísticos regionales.
- II.-** Coadyuvar en la defensa de la planta productiva y del empleo.
- III.-** Optimizar la utilización de los recursos del Estado y apoyos federales, así como los que otorguen los sectores social y privado.
- IV.-** Apoyar el arraigo de la población en sus lugares de origen a través del mejoramiento de su nivel de vida.

Artículo 54.- El patrimonio del fideicomiso para el fomento del turismo se integra por:

- I.-** La aportación inicial que realizó el gobierno del Estado.
- II.-** Las futuras aportaciones que efectúe el gobierno estatal.
- III.-** Las aportaciones de los municipios del Estado, y en general cualquier institución, empresa o persona.
- IV.-** Los rendimientos que se obtengan en la inversión y reinversión de los activos líquidos del fideicomiso.
- V.-** Los ingresos que se obtengan por la realización de los fines del fideicomiso.

Artículo 55.- El fideicomiso para el fomento del turismo desarrollará las siguientes actividades:

- I.-** Apoyar la consolidación de la infraestructura e instalaciones turísticas.
- II.-** Incentivar la creación de nuevas empresas a nivel de pequeños empresarios o la aplicación y mejoramiento de las existentes.

III.- Realizar los estudios de factibilidad de los proyectos de inversión que se presenten.

IV.- Otorgar asistencia técnica para la evaluación de proyectos de programación financiera, capacitación y apoyos en general, para el buen funcionamiento de las empresas de turismo.

V.- Promover el desarrollo de programas con fines de agrupación empresarial.

Artículo 56.- El funcionamiento del Fideicomiso para el Fomento del Turismo será normado por la presente Ley y lo establecido en el contrato de fideicomiso respectivo.

Artículo 57.- La Secretaría Estatal promoverá la operación del Fideicomiso para el Fomento del Turismo del Estado y la integración de asociaciones, comités, patronatos, uniones de crédito, fideicomisos y cualquier otro organismo que contribuya al desarrollo turístico del Estado.

Transitorios.

Artículo Primero.- La presente Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo, entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el periódico oficial del Estado.

Artículo Segundo.- Quedan sin efecto todas aquellas disposiciones que se opongan a la presente Ley.

APENDICE II

REGLAMENTO DE ATENCION AL TURISTA DEL MUNICIPIO DE BENITO JUAREZ, QUINTANA ROO. (Se incluyen reformas y adiciones)

TITULO PRIMERO.- PLANEACION, PROMOCION Y PROGRAMACION DE LA ACTIVIDAD TURISTICA.

CAPITULO I.- Disposiciones generales.

Artículo 1.- El presente ordenamiento es de orden público y observancia general en la circunscripción territorial del municipio Benito Juárez, Estado de Quintana Roo.

Artículo 2.- Este reglamento tiene por objeto prestar asistencia al turista y establecer la recepción de opiniones, denuncias y quejas, así como establecer mecanismo de orientación, asesoría e información, tanto para el turista como para el prestador de servicios turísticos.

CAPITULO II.- Intervención del municipio en la promoción y planeación del turismo.

Artículo 3.- El municipio intervendrá, en coordinación con las autoridades federales y estatales competentes, así como en apoyo y colaboración de comités de promoción e inversionistas del sector privado, en la promoción turística del municipio.

Artículo 4.- Los comités de planeación del desarrollo municipal, presididos por el Presidente Municipal, se reunirán con asistencia de los titulares de las dependencias estatales y federales que lo integren a fin de planear y programar las actividades turísticas en su territorio y con el propósito de coordinar acciones y programas.

Artículo 5.- El municipio, en coordinación con la autoridad estatal competente, propondrá a la Secretaría de Turismo la declaración de una zona como de desarrollo turístico prioritario, cuando por sus características constituya un atractivo real o potencial evidente.

Artículo 6.- El ayuntamiento, al inicio de su mandato aprobará el Programa Municipal de Turismo, que contendrá las prioridades y planes necesarios para el desarrollo de la actividad en el municipio.

CAPITULO III.- Comisión municipal de turismo.

Artículo 7.- El Ayuntamiento, aprobará la integración de la Comisión Municipal de Turismo, presidida por el presidente municipal e integrada por tres regidores y un representante de los sectores interesados en la actividad turística del municipio.

Artículo 8.- La Comisión Municipal de Turismo deberá realizar el Programa Municipal de Turismo, para que sea presentado al H. Ayuntamiento.

Artículo 9.- La Comisión Municipal de Turismo, en sus tareas de promoción, planeación y programación de las actividades turísticas, deberá revisar los resultados de sus labores a fin de proponer a las instancias correspondientes las medidas necesarias para el mejoramiento de las actividades turísticas municipales.

Artículo 10.- La Comisión Municipal de Turismo mantendrá una constante comunicación con las organizaciones de prestadores de servicios turísticos sobre el desarrollo de la actividad turística en el municipio, pudiendo servir de enlace entre los mismos para la solución de los conflictos que pudieran presentarse en el desempeño de sus actividades turísticas.

TITULO SEGUNDO.- ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA ACTIVIDAD TURISTICA.

CAPITULO I.- Capacitación de los servidores turísticos y funcionarios municipales.

Artículo 11.- El Ayuntamiento suscribirá con entidades de los tres niveles de gobierno y con los sectores social y privado, los acuerdos y convenios necesarios a fin de proporcionar capacitación y actualización turística a los prestadores de servicios.

Artículo 12.- El Ayuntamiento solicitará a la Secretaría de Turismo, en coordinación con la instancia estatal correspondiente, asistencia y colaboración

en la actualización de los servidores públicos del área de turismo.

CAPITULO II.- Campañas de concientización de la ciudadanía.

Artículo 13.- El Ayuntamiento, a través de la dependencia correspondiente fomentará la promoción de campañas que propicien la concientización ciudadana para la protección y auxilio al turista.

Artículo 14.- Los prestadores de servicios turísticos deberán impartir seminarios, campañas y estímulos con la finalidad de concientizar a sus trabajadores de la importancia del trato cortés y amable al turista y de la prohibición de la discriminación a turistas por razón de su nacionalidad o cualquier otra causa.

TITULO TERCERO.- ATENCION Y PROTECCION AL TURISTA.

CAPITULO I.- Información y asistencia al turista.

Artículo 15.- El Ayuntamiento deberá proporcionar al turista, información oficial de los servicios públicos y turísticos a su disposición, plano de ubicación y datos generales del municipio.

Artículo 16.- El Ayuntamiento instalará los módulos que sean necesarios para la atención al turista, en los cuales se le proporcionará información y orientación general, así como asistencia en los problemas que pudiera enfrentar.

Artículo 17.- El Ayuntamiento suscribirá los convenios que se requieran con los sectores social y privado para la modernización y mejoramiento de los módulos de atención al turista.

Artículo 18.- En caso de accidentes o percances al turista el Ayuntamiento, a través de la dependencia correspondiente vigilará que se le preste al turista el auxilio necesario por las autoridades correspondientes y en caso necesario realizará los trámites correspondientes para la agilización del auxilio al turista.

CAPITULO II.- Atención de las quejas.

Artículo 19.- El Ayuntamiento podrá presentar ante las instancias estatales o federales correspondientes las denuncias necesarias en contra de la mala prestación de servicios turísticos de un particular, independientemente de la cancelación de permisos, autorizaciones o licencias municipales a que se haga acreedor por el incumplimiento del presente reglamento.

Artículo 20.- En todo momento el turista puede interponer ante el Ayuntamiento quejas o denuncias contra prestadores de servicios turísticos o funcionarios municipales.

Artículo 21.-El Ayuntamiento remitirá la queja inmediatamente a la Procuraduría Federal del Consumidor, para que ésta tome las medidas necesarias y, en su caso, imponga las sanciones a que haya lugar.

Artículo 22.- El Ayuntamiento coadyuvará con el turista y con la Procuraduría Federal del Consumidor a la solución de la queja presentada.

TITULO CUARTO.- PRESERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES Y CULTURALES .

CAPITULO I.- Preservación de los recursos naturales.

Artículo 23.- El Ayuntamiento vigilará el equilibrio que debe existir entre el desarrollo turístico y las preservación de los recursos y las bellezas naturales del municipio.

Artículo 24.- El Ayuntamiento deberá asegurar la vinculación de la normatividad en materia ecológica con la normatividad turística, cuidando que estas disposiciones se observen en las tareas de planeación y programación.

CAPITULO II.- Preservación de bienes culturales.

Artículo 25.-El Ayuntamiento, respetando las competencias de las instancias federales, vigilará la preservación de sitios arqueológicos, históricos y culturales, haciendo propuestas para el disfrute y conservación de estos recursos,

TRANSITORIOS.

Artículo primero.- El presente Reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial del gobierno del Estado, en los términos del artículo 65, fracción f, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo.

Artículo segundo.- Queda abrogada cualquier disposición municipal que se oponga al presente ordenamiento.

BIBLIOGRAFIA**OBRAS:**

- Acerenza, Miguel Angel, *Administración del Turismo. Volúmen I*, México, Trillas, 1984.
- Adame Goddard, Jorge, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo I, México, 1993.
- Albi, Fernando, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, Aguilar, 1965.
- Alderfer, Harold F, "Local government in developing countries", New York, McGraw-Hill Book Company, 1974.
- Alexis de tocqueville, *La Democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Beckhard, Richard, *Organization Development: Strategie and Models*, Editorial Addison Wesley, E.U., 1979.
- Bianco Mendoza, Herminio, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Blake, Robert y Mouton Jane, "Les Deux Dimensions du Management". Les Editions D'Organisation Paris, 1978.
- Bonet Correa, José. *La Legislación Turística Comparada y su Evolución Actual*, Cuadernos Monográficos Número 2. Instituto de Estudios Turísticos, Madrid, 1965.
- Burgoa Orihuea, Ignacio, *Garantías Individuales*, 19a. Edición Porrúa S.A., México, 1984.
- Burkart, A.J. y Medlik, S., *Tourism, Past, Present and Future*. Heinemann, Londres, 1974.
- Bryce Jaime, *La República Norteamericana*, Tomo II, *La España Moderna*, Traducción de Adolfo Posada, Madrid, sin fecha.
- Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991.
- El sistema federal mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

- Castro, Genaro, Estudios sobre Turismo de México. México, D.F., 1994.**
- Cohen, Joel M., Desarrollo Organizacional en el Gobierno Municipal, Fondo Educativo Interamericano, 1977.**
- Chanes Nieto, José, La Descentralización en la administración Pública, Editorial Praxis, México, 1985.**
- Fernández Fuster, Luis, Teoría y técnica del turismo, Madrid, Editorial Nacional, 1980.**
- Fraga, Gabino, Derecho administrativo, México, Porrúa, 1985.**
- Furtado, Celso, Teoría Política del Desarrollo Económico, Editorial Siglo XXI, México, 1984.**
- Gaxiola F. Jorge, Algunos Problemas del Estado Federal, Porrúa, S.A., México, 1941.**
- Haulot, Arthur, Le Tourisme et la Bible. Revue de L'Académie Internationales du Tourisme. Cuarto trimestre, 1961.**
- Hernández R., Laura, El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Tomo II, UNAM, México, 1993.**
- Herrerías, Armando, Una visión al futuro turístico y otros ensayos, México, Heredia, 1979.**
- Hiemaux, Daniel, Diez Años de Polos de Desarrollo Turístico en México: Experiencia y Perspectiva. Conferencia. Escuela de Administración Turística de la Universidad Anáhuac, México, 1985.**
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, El Tratado de Libre Comercio de América del norte, Tomos I y II, México, UNAM, 1993.**
- Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos (coordinador: Frank Smith James), Tomos I y II, México, UNAM, 1990.**
- Jellinek, Jorge, Compendio de la Teoría General del Estado, Traducción de García Maynes, Porrúa, S.A., México, 1965.**
- Kelsen, Hans, Teoría general del derecho y del estado, México, UNAM, 1988.**
- Madison, Hamilton y Jay, El Federalista, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.**
- Mejía Lira, José, Problemática y Desarrollo Municipal, México, Universidad Iberoamericana, 1994.**
- Molina, Sergio, Conceptualización del turismo, México, Limusa, 1991.**
- Turismo y ecología, México, Trillas, 1991.**
- Moya Palencia, Mario, Federalismo y Descentralización Administrativa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.**
- Mouskheli, M., Teoría jurídica del estado federal, México, M. Porrúa, S.A., 1971.**

- Ochoa Campos, Moisés, *El municipio y su evolución institucional*, México, Banobras, 1987.
- Pallares, Eduardo, *Derecho Procesal Civil*, Porrúa, S.A., México, 1961.
- Patino Manfer, Ruperto, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Acceso a Mercados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993.
- Smith, Valeno L. *Antropology and Tourism, A Science-Industry Evaluation*, *Annals of tourism Research*, Volúmen VII, Número 1, 1980.
- Spyridon, Flogaitis, *La Notion de Décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1979.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Porrúa, S.A., México, 1975.
- Ugarte Cortes, Juan, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985.
- Vega Vera, David, *El Presidencialismo Mexicano*, México.
- Villaseñor Dávalos, José Luis, *Derecho turístico mexicano*, México, Haria, 1992.
- Villoro Toranzo, *Derecho Público y Privado*, Editorial Jus, México, 1978.
- Weber, Max, *Parlamento y Gobierno en el Nuevo Ordenamiento Alemán*, *Escritos Políticos*, México, 1982.
- Wiker y Jaramillo, *Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México*, UNAM, México, 1992.
- Ziff, Davis, Publishing Company. *The ABC,s of travel: A glosary of the terms and abbreviations peculiar to the travek industry.*

DICCIONARIOS:

Instituto de Investigacines Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa, S.A. 1978.

LEGISLACION:

- Código de Comercio.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Agraria.
- Ley de Aguas Nacionales.
- Ley de Planeación.

- Ley de Fomento y Promoción Turística del Estado de Quintana Roo.
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
- Ley Federal de Protección al Consumidor.
- Ley Federal de Turismo.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
- Ley General de Población.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 de la Constitución General.
- Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y su Reglamento.
- Ley Sobre la Celebración de Tratados.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.
- Reglamento para el autotransporte Federal Exclusivo de Turismo.
- Reglamento para el Uso y aprovechamiento del mar Territorial, Vías Navegables, Playas y Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar.
- Reglamento de la Ley General de Población.
- Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Sanidad Internacional.
- Reglamento de la Ley Federal de Turismo.
- Reglamento de Protección al Turista del Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo.

GACETAS Y REVISTAS:

La Facultad Tributaria en el Régimen Federal Mexicano. Vid, Revista de la facultad de Derecho, México, Unam. Tomo XXII, Números 85- 86.

"Yale Tocqueville Manuscripts Colección", paquete 7, cuaderno 2.

DOCUMENTOS OFICIALES:

Convenio Unico de Desarrollo: Instrumento de Desarrollo Regional, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.

INAP-BANOBRA, Manual de reglamentación municipal, México, 1987.

Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de Quintana Roo, Los municipios de Quintana Roo, México, 1985.

- Secretaría de Turismo, La evolución del turismo. Relaciones con los tres niveles de gobierno, México, 1988.**
- Estadísticas básicas de la actividad turística, Dirección General de Política Turística, México, 1989.
 - La evolución del turismo en México desde un punto de vista jurídico-administrativo, Oficialía Mayor, 1988.
 - Administración turística, México, 1991.
 - Programa nacional de modernización del turismo 1991-1994, México, 1991.

DIARIOS OFICIALES:

- 31 de mayo de 1988. Plan Nacional de Desarrollo.
- 16 de diciembre de 1992. Programa Nacional de Modernización del Turismo.
- 9 de septiembre de 1994. Dos Proyectos de Normas Oficiales Mexicanas publicados por la Secretaría de Turismo.
- 12 de septiembre de 1994. Tres proyectos de Normas Oficiales Mexicanas publicadas por la Secretaría de Turismo.
- 31 de mayo de 1995. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.